

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till en ny kommunallag och omfattar många delförslag, där endast ett fåtal bedöms påverka företag. Regelrådet har valt att i sitt yttrande enbart omnämna de förslag som av förslagsställaren eller av Regelrådet bedöms få direkta eller indirekta effekter för företag.

I ett av delförslagen föreslås att fullmäktige ska upprätta ett särskilt program med mål och riktlinjer för verksamhet som drivs i kommunens egen regi, men är av sådan karaktär att den även kan överlåtas till privata aktörer.

Det föreslås vidare att för att förebygga konflikter mellan kommuner och landsting och det privata näringslivet, ska det i kommunallagen införas ett målsättningsstadgande som innebär att när kommuner och landsting agerar på en marknad, ska dessa verka för att uppträda konkurrensneutralt. Utredaren föreslår också att det i kommunallagen förtydligas att kommunernas och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av reglerna om statsstöd. Det föreslås dessutom att upphandlingsmyndigheten ska ges uppgiften att vägleda kommuner och landsting som avser att ge stöd och att fem miljoner kronor ska avsättas till den verksamheten från och med budgetåret 2016.

Vidare föreslås att fler juridiska personer ska kunna anses vara kommunmedlemmar och därmed ges möjlighet att överklaga kommunala beslut. Detta innebär enligt remissen att alla juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftsställe i kommunen eller landstinget ska omfattas av talerätten gentemot kommunen.

En webbaserad kommunal anslagstavla ska enligt förslaget ersätta den nu obligatoriska fysiska anslagstavlan. Kommuner, landsting och kommunförbund ska dessutom vara skyldiga att även på annat sätt göra innehållet på anslagstavlorna tillgängligt för dem som exempelvis inte har tillgång till internet. På den webbaserade anslagstavlan ska respektive kommun, landsting och kommunförbund tillkännage att protokollet över ett beslut justerats. Där ska också fullmäktiges sammanträden tillkännages. Nuvarande skyldighet att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll ska, enligt förslaget, upphöra.

Därutöver föreslås ändringar i flera lagar, i miljöbalken samt en förordning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Av betänkandet framgår att sedan den nuvarande kommunallagen trädde ikraft 1992 har samhället genomgått stora förändringar. Utredaren nämner exempelvis den pågående urbaniseringen, liksom it-utvecklingen, en fortgående utveckling mot ett allt mer fragmentiserat partisystem, liksom den pågående globaliseringen samt Sveriges medlemskap i EU. Mot bakgrund av dessa förändringar har utredaren bedömt att en ny kommunallag måste införas, där syftet är att åstadkomma en modern och ändamålsenligt utformad lagstiftning.

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen saknas en redovisning av syftet med förslaget, vilket är en brist.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i sin redogörelse för bakgrunden av de olika delförslagen indirekt även redovisar effekterna av om ingen reglering kommer till stånd. Beträffande förslaget om en webbaserad anslagstavla uppger till exempel förslagsställaren i betänkandet att dagens fysiska anslagstavlur i kommunhusets entré till stora delar har tappat sin betydelse och att en webbaserad lösning leder till en ökad transparens och tillgänglighet samt leder till effektivitet och minskad pappersanvändning. När det gäller förslaget att det i kommunallagen förtydligas att kommunens och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av EU:s regler om statsstöd, uppges i betänkandet att det idag finns oklarheter om de kommunala verksamheternas förhållande till marknaden, vilket skapar osäkerhet för kommuner och landsting i vilken utsträckning de får verka på marknaden. Förslagsställaren uppger även att det idag till viss del finns ett misstroende från näringslivets sida gällande kommunernas och landstingens agerande på marknaden.

Regelrådet kan även konstatera att förslagsställaren beträffande samtliga delförslag övervägt flera alternativa sätt att reglera på. När det gäller förslaget om att i kommunallagen införa ett målsättningsstadgande som innebär att när kommuner och landsting agerar på en marknad ska dessa verka för att uppträda konkurrensneutralt, framgår till exempel av betänkandet att utredaren övervägt att införa konkurrensneutralitet som en rättslig princip i kommunallagen. Utredaren anser likväl att detta skulle vara alltför långtgående och innebära ett tolkningsproblem i förhållande till de redan gällande rättsliga principerna. Vidare när det gäller förslaget att alla juridiska personer som bedriver näringsverksamhet från fast driftsställe i kommunen eller landstinget ska omfattas av talerätten gentemot kommunen, uppges i betänkandet att utredaren har övervägt olika alternativ till vad som ska avgöra om ett företag ska anses som medlem i en kommun eller ett landsting.

Regelrådet saknar en redovisning i själva konsekvensutredningen.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I betänkandet finns flera kapitel där den kommunala verksamhetens möte med EU-rätten beskrivs. Förslagsställaren slår i konsekvensutredningen fast att det inte föreligger någon EU-rättslig skyldighet att införa bestämmelserna om att i kommunallagen göra kopplingar till EU-rätten. Förslagsställaren uppger vidare att förslagen heller inte ger någon heltäckande reglering av vad som krävs för att

kommuner och landsting ska kunna efterleva EU-rätten. Syftet är, enligt förslagsställaren, istället att utifrån de behov som visats finnas, skapa utgångspunkter som på den lokala nivån ger anledning till kunskapsuppbyggnad och analyser om EU-rättens påverkan vid tillämpningen av kommunallagen. Vidare anges att det är en samhällsekonomisk god investering att satsa på vägledning i statsstödsfrågor eftersom enskilda stödfrågor kan röra mycket stora belopp.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att förslaget till ny kommunallag ska träda ikraft den 1 januari 2018. Ur kommunernas och landstingens perspektiv behövs det, enligt utredaren, tid för utbildning om den nya regleringen samt förberedande administrativa åtgärder. Kommuner och landsting kommer, enligt utredaren, att behöva se över sina rutiner och styrande dokument. Förslagsställaren anser att för att tillräcklig tid ska ges till kommuner och landsting och andra berörda att förbereda sig, bör lagen inte träda ikraft före den 1 juli 2017.

Utredaren anger i betänkandet att det saknas särskilda författningskrav för övergångsbestämmelser. Som utgångspunkt ska verksamheten fortgå utan faktiska förändringar. Beslut som fattats och åtgärder som vidtagits enligt den nuvarande lagen ska, enligt utredaren, därför fortsatt bestå och gälla även enligt den nya.

Regelrådet kan konstatera att uppgifterna inte finns redovisade i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Avseende förslaget om en webbaserad anslagstavla och att nuvarande skyldighet att i ortstidning kungöra fullmäktiges sammanträden och tillkännage justering av landstingens beslutsprotokoll upphör, anger förslagsställaren i konsekvensutredningen att förslaget berör cirka 170 så kallade betalda dagstidningar med 20 000 anställda.

När det gäller de övriga förslagen, kan Regelrådet konstatera att förslagsställaren i sin konsekvensutredning inte redovisar några uppgifter beträffande berörda företag. Av betänkandet framgår emellertid att flera av förslagen indirekt berör alla företag som är verksamma i kommunerna och landstingen. Regelrådet anser likväl att det hade varit önskvärt om förslagsställaren i sin konsekvensutredning hade redovisat ett resonemang om berörda företag, även för de förslag som indirekt påverkar företagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

När det gäller förslaget om utökad talerätt gentemot kommunen för företag med fast driftställe, framgår av konsekvensutredningen att förslagsställaren förväntar sig att antalet överklaganden av kommunala

beslut till viss del kommer att öka, men att ökningen ändå blir förhållandevis marginell. Samtidigt framgår av konsekvensutredningen att Domstolsverket gör ett antagande om en målökning med tio procent, vilket utredaren däremot inte bedömer vara troligt. Utredaren har istället utgått från ett antagande om att målökningen blir fem procent. Utredaren uppger vidare att företag som bedriver näringsverksamhet ofta har kontakt med de förtroendevalda i kommuner och landsting innan beslut fattas och att företagen även fortsättningsvis sannolikt kommer att verka och påverka de förtroendevalda innan besluten fattas. Utredningen gör bedömningen att en utvidgad talerätt i sig inte medför ökade kostnader vare sig för stora eller små företag, eftersom det är frivilligt att överklaga ett kommunalt beslut.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och förändringar i företagets verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att en övergång till tillkännagivanden på en webbplats istället för bland annat krav på publiceringar i ortstidning, innebär kostnadsbesparingar för kommuner och landsting och motsvarande förlorade annonsintäkter för ortstidningarna.

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att utredningen hämtat uppgifter om annonsering från 36 kommuner, däribland de tre största, för 2013 och att i genomsnitt höll dessa kommuner åtta sammanträden per år i fullmäktige med en spridning från fyra till fjorton. Det uppges vidare att för varje sammanträde köptes i snitt två annonser och att den totala kostnaden för annonserna varierade mellan cirka 10 000 och 1.7 miljoner kronor. Utredaren uppger att den genomsnittliga kostnaden uppgick till cirka 70 000 kronor per år och kommun, de tre största borträknade, då de hade betydligt högre kostnader. Förslagsställaren anger att med det genomsnittet och med tillägg för de tre största kommunernas kostnader, uppgick de totala annonskostnaderna för samtliga kommuner 2013 till uppskattningsvis 23 miljoner kronor för de krav som finns i lagstiftningen på annonsering av fullmäktiges sammanträden. Förslagsställaren uppger att utredningen även hämtat uppgifter från fyra landsting och att dessa hade fem eller sju sammanträden under 2013 och normalt 20 till 30 annonser. Kostnaden för dessa varierade från cirka 57 000 kronor till 1.3 miljoner kronor. I jämförelse med kommunerna bör kostnaderna, de två största landstingen borträknade, uppgå till högst 250 000 kronor per landsting per år, enligt förslagsställaren. Förslagsställaren uppger att med det genomsnittet och med tillägg för de två största landstingen, uppgick de totala annonskostnaderna för samtliga landsting 2013 till uppskattningsvis drygt 6 miljoner kronor för de krav som finns i lagstiftningen på annonsering av fullmäktiges sammanträden och justering av beslutsprotokoll.

Utredaren uppger även i sitt betänkande att förslaget inte påverkar möjligheten för kommunerna, landstingen och kommunförbunden att som en serviceåtgärd använda ortstidningarna eller andra kanaler för att informera om sina kommande sammanträden.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av andra kostnader är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredaren gör i konsekvensutredningen en allmän bedömning av att förslagen generellt sett innebär bättre konkurrensförutsättningar för företagen.

Gällande förslaget om ett särskilt program med mål och riktlinjer för verksamhet som drivs i kommunens egen regi, men som är av sådan karaktär att den även kan överlåtas till privata aktörer, uppger förslagsställaren i konsekvensutredningen att verksamheten så långt som möjligt bör styras och följas upp på liknande sätt som den verksamhet som utförs av privata utförare. Av konsekvensutredningen framgår vidare att en effekt av förslaget är att konkurrensförutsättningarna kommer att förbättras för företagen oavsett storlek, då programmet leder till ökad transparens av den delen av den kommunala verksamheten som kan konkurrensutsättas.

Avseende förslaget om ett förtydligande i kommunallagen att kommunens och landstingens möjligheter att utöva sina befogenheter kan begränsas av reglerna om statsstöd, uppges i konsekvensutredningen att förslaget syftar till att utgöra en startpunkt för ökad kunskap och en rättssäkrare efterlevnad av reglerna. Förslagsställaren bedömer att de positiva effekterna även kommer företagen till del genom en minskad risk för snedvridning av konkurrensen till följd av olagliga eller otillåtna statsstöd.

Avseende förslaget att i kommunallagen införa ett målsättningsstadgande som innebär att när kommuner och landsting agerar på en marknad ska dessa verka för att uppträda konkurrensneutralt, uppger förslagsställaren i betänkandet att det idag finns problem med att myndigheter blandar ihop sina myndighetsuppgifter med näringsverksamhet och att det används resurser från icke-konkurrensutsatt verksamhet till att subventionera verksamhet som bedrivs i konkurrens med privat verksamhet. Det finns, enligt förslagsställaren, också problem med att information och kompetens från myndighetsrollen inte görs tillgänglig för alla aktörer på lika villkor. Förslagsställaren uppger därutöver att många privata aktörer upplever snedvriden konkurrens från kommunala bolag. Förslagsställaren anser att det är viktigt för företagen i hela unionen att regelverket tillämpas korrekt för att kommuner och landsting inte ska konkurrera ut lokala småföretagare och att olagligt statsstöd inte ska betalas ut. Förslagsställaren anser att förslaget om ett målsättningsstadgande bidrar till att begränsa dessa risker och att det kommer att leda till en förbättrad konkurrensneutralitet och ett bättre fungerande näringslivsklimat som gagnar företagen och samhället.

Av betänkandet framgår att avsikten med förslaget avseende en vägledningsfunktion för statsstödsfrågor inte är att ersätta eller konkurrera med den privata marknadens konsultverksamhet på området, utan funktionen ska ses som ett komplement. Funktionen kan, enligt förslagsställaren, vara en förutsättning för att kommuner och landsting ska kunna avgöra om och i vilken utsträckning kompletterande tjänster i form av externa konsulter behövs i det enskilda fallet. Av konsekvensutredningen framgår att vägledningsfunktionen även ska bistå de privata aktörerna med saklig information om regelverket.

Regelrådet kan konstatera att uppgifterna inte finns redovisade i konsekvensutredningen, vilket är en brist.

Trots bristen finner Regelrådet att förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar några uppgifter om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet anser att förslagsställaren med tanke på förslagets omfattning åtminstone borde ha berört och tagit ställning till frågan.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redogör för om särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet kan vidare konstatera att förslagen om att i kommunallagen införa ett förtydligande om EU:s statsstödsreglers påverkan på kommunala respektive landstingsbeslut samt förslaget om ett målsättningsstadgande, syftar till att få till stånd en mer konkurrensneutral verksamhet som ska gynna ett gott näringslivsklimat, vilket i sig även gynnar små företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren i sin konsekvensutredning anger att förslagen inte innebär några kostnadsökningar, men väl bättre konkurrensförutsättningar för företagen. Regelrådet delar inte till fullo uppfattningen när det gäller kostnadsökningar. Regelrådet kan likväl konstatera att förslagsställaren, med ett par undantag, redovisar förslagets konsekvenser på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet anser att en konsekvensutredning ska ge en helhetsbild av ett förslag och dess effekter. Enligt Regelrådet bör samtliga sådana effekter framgå i avsnittet för konsekvenser i remissen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 oktober 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Lennart Palm, Eleonor Kristoffersson, Samuel Engblom och Håkan Boter.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande