

# Utbildning för förtroendevalda den 26 januari 2023

Kommunallagen, förvaltningslagen och offentlighets- och sekretesslagen m.m.



# Hur Sverige styrs - kortform

- All makt utgår från folket. Den offentliga makten utövas under lagarna.
- För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.
- Det ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Hämtat ur regeringsformen 1 kap 1-2 § §

# Vad är en kommun?

- En kommun är en gemenskap - en sammanslutning av dem som är kommunens medlemmar.
- En kommun är en *offentlighetsrättslig juridisk person*.
  - Ingen frivillig sammanslutning
  - Tvingande medlemskap
  - Omfattar ett bestämt geografiskt område
  - Rätt att ta ut skatt för att sköta sina uppgifter
  - Underkastad statlig tillsyn och kontroll

# Den kommunala självstyrelsen

- 1862-års kommunalförordningar lade grunden för dagens kommunallag
- Tre grundpelare:
  - den kommunala kompetensen
  - den kommunala beskattningsrätten
  - laglighetsprövning (tidigare kommunalbesvär)
- Demokratin utgör den viktigaste värdegrunden för den kommunala självstyrelsen
- Kommunal självstyrelse är inte ett definierat begrepp men fastslagen såväl 1 kap. 1 § Regeringsformen ("RF") som 1 kap. 2 § kommunallagen ("KL") – en självständig och inom vissa gränser fri bestämmanderätt av kommunala angelägenheter
- Vid stiftande av lagar. Kan ändamålet uppnås på ett mindre ingripande sätt för kommunerna än på det sätt som föreslås?  
Proportionalitetsprincip – RF 14 kap 3 §



# Medlem i en kommun, 1 kap 5 § KL

- Folkbokförd i kommunen
- Ägare av fast egendom belägen i kommunen
- I den kommun där kommunalskatt ska betalas
- Vissa EU-medborgare som är bosatta i kommunen men som av särskilda skäl inte ska folkbokföras där, handlar om särskilda personalkategorier med familjemedlemmar vid vissa internationella organ som är utsända till Sverige

# Det kommunala verksamhetsområdet

- Kommunens organisation, verksamhetsform och befogenhet regleras i lag, 8 kap 5 § regeringsformen
- Kompetensområdet och kommunens skyldigheter regleras i kommunallagen samt befogenhetsutvidgande lagstiftning t.ex. ellagen, lagen om kommunala befogenheter
- Kompetensområdet och skyldigheter påverkas av speciallagstiftning t.ex. PBL, MB, SoL etc.

# Obligatorisk verksamhet och frivillig...

- Pedagogisk verksamhet, skola, förskola etc.
- Socialtjänst, äldreomsorg och LSS
- Samhällsplanering, plan-, bygg och miljölagstiftning mm
- Teknisk planering, avfallshantering, vatten- och avlopp, kommunal väghållning mm
- Kultur, bibliotek
- Säkerhet, krisberedskap, civilt försvar och samt uppgifter enligt lag om skydd mot olyckor mm
- Politisk verksamhet och demokratifrågor, verksamhet för att administrera och stödja beslutsfattare, men också tex partistöd samt frågor medborgardialog i form av tex medborgarförslag och medborgarinitiativ.

De flesta kommuner har därutöver en *näringslivsfunktion*, inom ramen för sin funktion att utveckla och bevara lokalsamhället. Kommunerna är också aktörer på *kultur/fritidsområdet* med simhallar, föreningsbidrag, kulturskolor, offentlig konst mm

# Kommunala befogenheter och principer

Kommunal kompetens – anger den yttre gränsen för vad kommunen, inklusive kommunala bolag, får göra

- Angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, 2 kap 1 § KL
- Ska finnas stöd i ett allmänt till kommunen knutet intresse - det räcker inte med att det inte strider mot ett allmänintresse - Likkistefallet
- **Lokaliseringsprincipen** – lokalt allmänintresse som ofta sammanfaller med den geografiska gränsen men behöver inte göra det. Lokaliseringen av nyttan är det viktiga! Lex Bollmora
- Bygga badhus men det finns redan ett vattenland? Sponsring av golftävling?



# Kommunala befogenheter och principer forts.

- Uppgifter som ankommer på annan, 2 kap. 2 § KL – exempelvis statliga angelägenheter, andra kommunala enheter eller där det finns reglering om exklusiv kompetens
- Ibland sammanfaller kompetens på flera parter, exempelvis kultur, kommunikationer och naturvård.
- Tyresö kommun vill starta bankliknande verksamhet med utlåning av pengar främst för att öka egenföretagandet i kommunen – kompetensenligt?
- Kampanjmedel för Öresundsbron, bidrag till en professur för näringslivsforskning

# Förbud mot understöd till enskild

- Princip som har härstammar från praxis och finns inte uttryckligen angiven i KL – härleds från krav på ”allmänt intresse”
- Det ligger inte i det allmänna intresset att stödja enskilda och det är inte möjligt att efterge fordringar som kommunen har på sina medlemmar, t.ex. ränta på obetalda avgifter
- Minnesgåvor, julgåvor och bidrag till personalvårdande aktiviteter till personer som nyligen haft anknytning till kommunen är ok

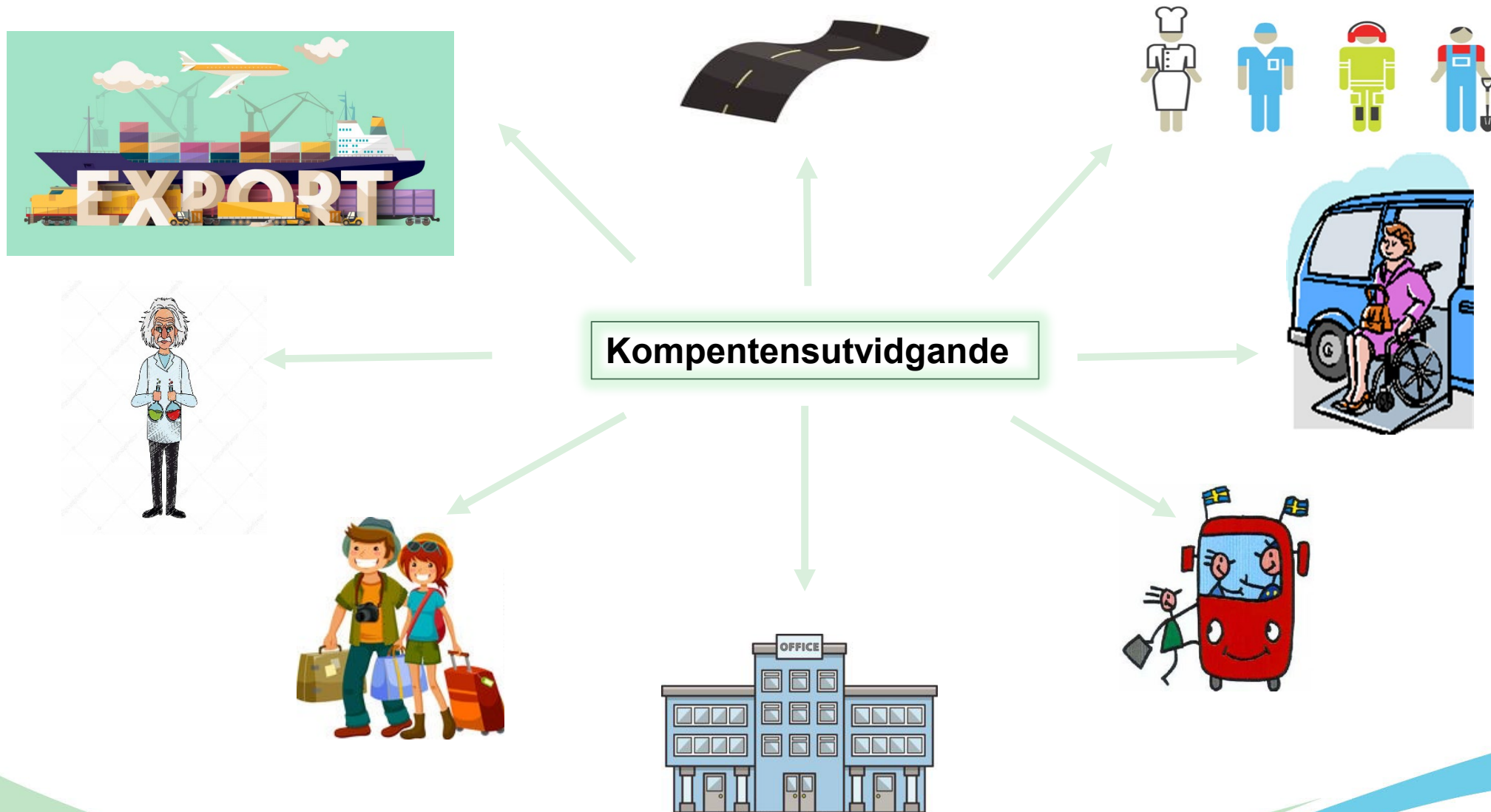
# Förbud mot spekulativ verksamhet, 2 kap. 7 § KL

- Ok att bedriva sedvanlig kommunal affärsverksamhet
  - utan vinstsyfte på lång sikt, överskott ibland är ok,
  - för att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster till medlemmarna
- Anknytningskompetens – kan vara ok att bedriva annan verksamhet som i vanliga fall inte är kompetensenlig om det finns ett naturligt samband med kompetensenlig verksamhet och bedrivs i mindre skala, t.ex. café i ett kommunhus
- Överskottskompetens – tillfälliga överskott kan säljas på den öppna marknaden, t.ex. försäljning av ved från kommunal verksamhet

# Förbud mot understöd till enskilda företag, 2 kap. 8 § KL

- Generella stödåtgärder till förmån för det allmänna näringslivskollektivet är ok.
- Föreligger synnerliga skäl kan understöd ges till enskilda näringsidkare – arbetsmarknadsskäl utgör inte synnerliga skäl
- Stadshotell, livsmedelsbutik, bensinstation kan vara ok för att kunna erbjuda en lägsta servicenivå i kommunen
- Underprisöverlåtelse av fastigheter och EU:s statsstödsregler

# Lag om vissa kommunala befogenheter (2009:47)



# Grunden för kommunens kompetens och verksamhetsområde sammanfattning

- Kommuns organisation, verksamhetsform samt befogenhet ska regleras i lag, 8:5 RF
- Undantag för regeringen som efter bemyndigande i lag kan meddela förordning i vissa fall, 8:7 RF
- Kommunallagen, samt befogenhetsutvidgande lagstiftning t.ex. ellagen, lagen om kommunala befogenheter
- Speciallagstiftning t.ex. PBL, MB, LSO, SoL

# Viktiga principer vid beslutsfattande

## Likställighetsprincipen 2 kap. 3 § KL

- Likställighetsprincipen är tillämplig mellan kommunen och dess medlemmar
- Lika fall behandlas lika och olika fall behandlas olika
- Avsteg från likställighetsprincipen får ske antingen om det finns lagstöd eller om det föreligger ”sakliga skäl”
- Avsteg och undantag innebär inte att det har utvecklats en ny praxis som kan åberopas av andra med stöd av denna princip
- Vid myndighetsutövning gäller likställighetsprincipen undantagslöst om det inte finns stöd i lag (även bestämmelser i regeringsformen och förvaltningslagen)

# Viktiga principer vid beslutsfattande, forts

## Förbud mot betungande beslut med tillbakaverkande kraft, 2 kap. 4 § KL

- Retroaktivitetsförbudet är mer matematisk/ekonomisk än juridisk
- Ofta handlar det om taxor som oavsiktligt får en retroaktiv effekt men kan också handla om att med retroaktiv verkan återkalla beslut där medlemmarna beviljats förmåner
- Undantag kan göras om det föreligger ”synnerliga skäl” – ska tillämpas restriktivt
- Viss retroaktivitet anses tillåten avseende VA-avgifter



# Viktiga principer vid beslutfattande forts

## Självkostnadsprincipen, 2 kap. 6 § KL

- Avgifter som tas ut ska motsvara kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls – gäller både medlemmar och andra medborgare
- Undantag om det finns stöd i lag för att bedriva verksamhet enligt affärsmässiga principer (naturgas och fjärrvärme) eller stöd i lag om hur en avgift ska beräknas
- Självkostnaden - hela den avgiftsupptagande verksamheten eller rörelsen och eventuella överskott ska hållas isär från andra kommunala medel
- Undantag – ekonomiskt förvaltning inkl. försäljning av fastigheter

# Organisation och verksamhetsformer, 3 kap. KL

- Kommunfullmäktige – beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller principiell vikt
- Kommunstyrelsen – samordnar och leder förvaltningen, utövar uppsikt över övriga nämnder och ansvarar för kommunens ekonomi
- Nämnder, utskott och beredningar, 3 och 6 kap. KL
- Revisorer, 12 kap. KL – observera självständig ställning och ej ha andra förtroendeuppdrag (gäller även nära anhörig)
- Kommunalförbund, 3 kap. 8 § och 9 kap. KL
- Kommunala bolag, stiftelser och föreningar, 10 kap. KL
- Privata utförare, 10 kap. 3, 7-9 § § KL

# Förtroendevalda, 4 kap. KL

- Vem kan vara förtroendevald?  
Den som vid tidpunkten för sådant val är:
  - 18 år och folkbokförd i kommunen senast på valdagen, och
  - svensk eller annan EU-medborgare, medborgare på Island eller Norge, eller varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen
- Uppdragets upphörande:
  - på egen begäran (om det inte föreligger särskilda skäl däremot)
  - uppfyller inte villkoren i punkten ovan, dvs är inte längre valbar – KF "dispens"
- Återkallande av uppdraget får ske av KF om:
  - ansvarsfrihet vägrats eller efter lagakraftvunnen dom för brott som kan ge fängelse i lägst ett år (KL 4:9); eller
  - vid förändringar i nämndorganisation eller den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige (KL 4:10)

# Fullmäktiges uppgifter, 5 kap. KL

Ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, främst

- Mål och riktlinjer
- Budget, skatt, viktiga ekonomiska frågor
- Nämndernas organisation och verksamhetsformer
- Val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar, val av revisorer
- Grunder för ekonomiska förmåner till förtroendevalda
- Årsredovisning och ansvarsfrihet
- Folkomröstning i kommunen
- Övriga frågor enligt KL eller annan lag

# Nämndernas uppgifter, 6 kap. KL

- Frågor som rör den förvaltande verksamheten inom nämnden
- Frågor som de ska handha enligt lag eller annan författning, t.ex. socialtjänst (SoL) och stadsbyggnad (PBL)
- Beredning av fullmäktiges ärenden och ansvarar för att besluten verkställs
- Frågor som delegerats från fullmäktige till nämnd (via reglementen oftast)
- Återrapportering ska ske till fullmäktige av delegerade uppgifter och verksamheter inom ramanslag. Fullmäktige bestämmer omfattningen och formerna för återrapporteringen.
- Tillse att den interna kontrollen är tillräcklig, omfattar även verksamheter hos privata utförare

# Anställdas uppgifter, 7 kap KL

- Leds av en kommundirektör som anställs av kommunstyrelsen och för vilken det ska finnas en instruktion
- Direktör och förvaltningschefer är inte valbara till förtroendeuppdrag
- Fattar beslut på delegation från styrelse/nämnd
- Sköter den löpande förvaltningen, vidtar beredande och verkställande åtgärder

# Beslut och andra åtgärder, anställda och förtroendevalda



# Reglementen, arbetsordningar och delegation



# Reglementen

- Reglementen beslutas av kommunfullmäktige
- Innehåller regler rörande nämndernas organisation och verksamhet
- Reglerar nämndens ansvarsområde och uppgifter inklusive delegeringar från kommunfullmäktige

# Gemensamt reglemente för samtliga nämnder

Gemensamma regler kring bl.a.

- uppdrag och verksamhet
- personalansvar
- behandling av personuppgifter
- uppföljning, återredovisning och rapportering till kommunfullmäktige
- lokalförsörjning
- arbetsformer

# Gemensamt reglemente forts.

Regleringen kring arbetsformer innehåller bl.a.

- tidpunkt för sammanträden, kallelse och närvarorätt
- nämndens sammansättning
- ordförandens uppgifter
- ersättares tjänstgöring
- yrkanden, beslut, reservation och särskilt yttrande
- justering av protokoll
- delegationsrätt
- utskott

# Aktuella reglementen

- Gemensamt reglemente för nämnder i Tyresö kommun
- Reglemente för kommunstyrelsen i Tyresö kommun
- Reglemente för arbetsmarknads- och socialnämnden
- Reglemente för äldre- och omsorgsnämnden
- Reglemente för barn- och utbildningsnämnden
- Reglemente för byggnadsnämnden
- Reglemente för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Reglemente för krisledningsnämnden
- Reglemente för kultur- och fritidsnämnden
- Reglemente för valnämnden
- Revisionsreglemente
- Reglemente för attest och kontroll av ekonomiska transaktioner
- Reglemente Södertörns överförmyndarnämnd

Alla reglementen finns på hemsidan

# Arbetsordning och delegationsordning

- Kommunfullmäktiges arbetsordning innehåller regler kring fullmäktiges arbetsformer
- Arbetsordning för utskott, råd och beredningar under nämnd beslutas av respektive nämnd och innehåller bl.a.
  - organets uppgifter
  - arbetsformer
  - sammansättning
- Delegationsordning beslutas av respektive organ, i den framgår vem som beslutar i organets olika frågor
- Nämnden beslutar vilka ärenden som ska anmälas

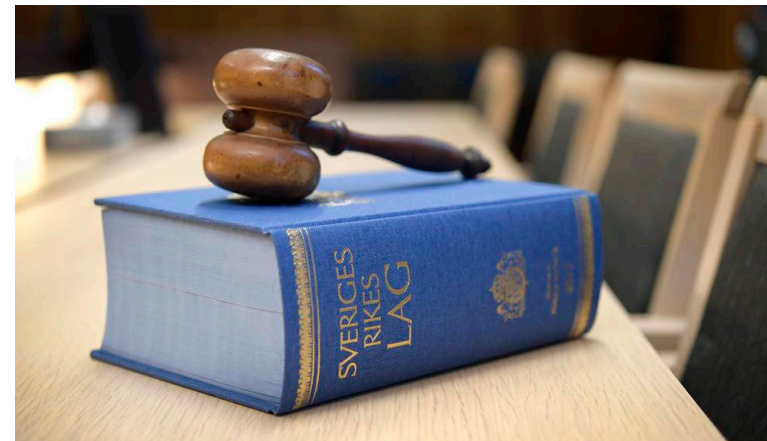
# Ansvarsfrågor

- Delegationen träder in i nämndens ställe- ett beslut av delegationen ses som nämndens beslut
- Nämnden kan inte ändra delegationens beslut men återkalla delegationen
- Beslutanderätten delegeras – det yttersta ansvaret kan dock aldrig delegeras

# Ansvarsfrågor, fortsättning



Ansvarsformer



# Laglighetsprövning 13 kap. KL

- Alla kommunala beslut är överklagbara – men beslut av rent förberedande eller verkställande karaktär undantas
- Laglighetsprövning kan inte ske om det finns särskilda överklagande regler i annan lag än KL – exempelvis förvaltningsbesvär
- Ett överklagat beslut ska upphävas om
  - beslutet inte har kommit till på ett lagligt sätt (procedur eller handläggningsfel),
  - beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen (kompetensöverskridande),
  - det organ som fattat beslutet har inte haft rätt att göra det (befogenhetsöverskridande),eller
  - beslutet strider mot lag eller annan författning.
- Beslut som inte överklagats vinner laga kraft, blir gällande.



