

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2000 rd

### Statsrådets redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 13 oktober 1999 statsrådets redogörelse om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av tillämpningen av den nya kommunallagen (SRR 3/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsrådet Aulikki Mentula och konsultative tjänstemannen Rainer Alanen, inrikesministeriet
- regeringsrådet Jouko Narikka, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Arto Sulonen, undervisningsministeriet
- lagstiftningsrådet Esko Laurila, jord- och skogsbruksministeriet
- förvaltningssekreterare Anne Niemi, Högsta förvaltningsdomstolen
- professor Aimo Rynänen, Tammerfors universitet
- chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- landskapsdirektör Hannu Penttilä, Hämeen liitto
- ekonomidirektör Petri Lintunen, Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu
- direktören för sjukvårdsdistriktet Matti Kakko, Lapplands sjukvårdsdistrikt

- ansvarige näringsombudsmannen Risto Kuutti, Suupohjan elinkeinotoimen kuntayhtymä
- kommunstyrelseordförande Erkki Huopainen, Luumäki kommun
- stadsdirektör Martti Sinisalmi, Björneborgs stad
- kommundirektör Simo Paassilta, Halikko kommun
- kommundirektör Matti Johansson, Sievi kommun
- förvaltningsdirektör Mauri Eskonen, Tammerfors stad
- förvaltningsdirektör Markku Kämäräinen, Kuusamo stad
- skoldirektören Jari-Pekka Martikkala, Kristinestad
- fullmäktigledamoten Antti Vuorela, Helsingfors stadsfullmäktige
- ordförande Hilikka Heinonen, Vanda stads social- och hälsovårdsnämnd
- social- och hälsovårdsdirektör Urpo Alanko, Vanda stad
- biträdande avdelningschef Markku Poutala, Undervisningssektorns Fackorganisation även som representant för AKAVA-OS rf
- juristen Inka-Liisa Ahokas, Kommunaltjänstemannaförbundet KTF rf även som representant för Kunta-alan unioni
- juridiske ombudet Jari Järvi, Förhandlingsorganisationen för Teknik och Grundservice SKT rf

- ordförande Ahti Puumalainen och styrelseledamoten Erkki Kukkonen, Finlands Kommundirektörer rf
- ombudsman Markku Jalonen, Tehy rf
- ordförande Erkki Eskola, Kommunala revisorer rf
- ordförande Pirjo Hakanpää, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf
- ordförande Pekka Saarenmaa, Sosiaalijohto - Socialledning ry
- professor Pentti Meklin
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- tf. professor Vuokko Niiranen
- forskaren i politik Sami Borg.

Dessutom har justitieministeriet, Helsingfors stad, Varkaus stad och Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf lämnat skriftliga utlåtanden.

## STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

### *Riksdagens uttalande*

När riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till kommunallag förutsatte den att regeringen före utgången av 1999 avger en redogörelse till riksdagen om konsekvenserna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av den nya kommunallagen samt om andra frågor som aktualiserats vid tillämpningen av lagen.

### *Syftet med kommunallagen*

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om den allmänna organisationsformen för kommunalförvaltningen. I alla kommuner skall finnas ett fullmäktige, en kommunstyrelse, en kommundirektör, en revisionsnämnd och revisorer. Lagen avsåg att tydliggöra de genom val utsedda fullmäktigeledamöternas ställning och ansvar samtidigt som det politiska ledandet skildes åt från ledandet av förvaltningen.

I och med den nya kommunallagen fick kommunerna större handlingsfrihet, och fullmäktige beslutar med stöd av lagen om kommunens organisation på alla andra punkter än vad som nämns i föregående stycke. Lagen tillåter skräddarsydda lösningar när det gäller kommunens förvaltning och skötseln av uppgifterna. Lagen lyfter fram kommuninvånarnas medverkan, men systemet bygger på en representativ demokrati, som kompletteras med metoder från den direkta demokratin.

Kommunförvaltningen är den förvaltningsnivå som ligger närmast medborgarna och materialiserar därmed medborgarnas självstyrelse och tillgodoser kommuninvånarnas sociala och ekonomiska välfärd. Av hävd har kommunen ansvar för kommunområdets och samhällets fysiska struktur och för utvecklingen av miljön. Till följd av den åtstramadade kommunala ekonomin har kommunernas uppgifter och förpliktelser måst omvärderas, men till de vitala uppgifterna hör att kontinuerligt trygga välfärden, något som förutsätter att kommunerna anpassar sin förvaltning, sin ekonomi och sina verksamhetsmetoder till en föränderlig, internationaliserad omvärld.

Genom kommunallagen regleras den kommunala självstyrelsens grunder, bland annat kommunens förhållande till staten, kommunens primära uppgift att främja kommuninvånarnas välfärd och en hållbar utveckling, kommunernas möjligheter till medinflytande, förvaltningen och ledningen i kommunen, beskattningsrätten, grunderna för kommunens ekonomi och rättssäkerheten. Reformen gick alldeles särskilt ut på att sörja för en trovärdig kommunalförvaltning. Särskild uppmärksamhet fästes i detta avseende vid reglerna för valbarhet och vid iakttagandet av jävsbestämmelserna. Även de nya bestämmelserna om granskning av förvaltningen och ekonomin har samband med att upprätthålla och öka trovärdigheten.

*Beredningen av redogörelsen*

Med tanke på beredningen av redogörelsen avtalade inrikesministeriet hösten 1996 med Tammerfors universitet om en uppföljande undersökning. Undersökningsrapporten överlämnades till ministeriet i februari 1999. Rapporten har utnyttjats i förarbetena för redogörelsen.

Kommunförbundet för sin del har bedömt vilka konsekvenser tillämpningen av kommunallagen har fått. Kommunförbundets bedömning inklusive slutsatser tillställdes ministeriet likaså i februari 1999.

Sedan kommunallagen hade stiftats publicerades snabbt kommentarer, som har underlättat

tillämpningen och förenhetligt tolkningen i kommunerna.

*Redogörelsens innehåll*

Kommunallagens konsekvenser för kommunernas förvaltning och ekonomi behandlas i redogörelsen enligt kapitelordningen i kommunallagen. Bedömningen tar främst fasta på de bestämmelser som har lett till ändrad praxis i kommunerna eller som har visat sig besvärliga att tillämpa.

Statsrådet har inte ansett det nödvändigt att göra en bedömning av de ändringar som senare gjorts i kommunallagen.

**UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN***Motivering***1 Allmänna synpunkter**

Kommunallagen ingår i samma komplex som de övriga lagarna om kommunalförvaltningen. Redogörelsen behandlar dock endast kommunallagen, och därför har analysen också här fokuserats på hur kommunallagen fungerar. Statsrådet har i sin redogörelse behandlat kommunallagen kapitelvis så att den först redogjort för de viktigaste målen och bestämmelserna samt därefter kommit med en bedömning av hur välfungerande lagen är och eventuella ändringsbehov. Redogörelsen är mycket välgjord och ger enligt erhållen utredning en adekvat bild av vilka konsekvenser kommunallagen fått för kommunernas förvaltning och verksamhet.

Kommunallagen är den fundamentala lagen för kommunerna. Genom att reglerna för kommunernas förvaltning, ekonomi och verksamhet är allmännare formulerade än tidigare har kommunerna friare händer att finna egna lösningar. Lagen tillstår att kommunerna är olika och medger skraddarsydda lösningar när det gäller kom-

munförvaltningen och handhavandet av uppgifterna. Kommunerna har visserligen inte utnyttjat alla de alternativ och tillvägagångssätt som lagen tillåter.

Kommunerna har på 1990-talet allt tydligare blivit de som styr den lokala utvecklingen och står som garant för välfärdstjänsterna. Kommunernas rörelsefrihet påverkas i hög grad av de ekonomiska resurserna. Med hänsyn till redogörelsens karaktär har utskottet berört denna fråga endast på vissa punkter och då också på en mycket allmän nivå. Utskottet har fått sig förelagt en särskild utredning från inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet om hur det kommunala statsandelsystemet fungerar.

Allmänt taget har den nya kommunallagen, som trädde i kraft den 1 juli 1995, fungerat bra i praktiken, framhåller utskottet. Erfarenheterna talar för att syftet med lagen uppnåtts på de flesta punkter och följaktligen finns det inte något behov av en större översyn av den nya kommunallagen. Vissa detaljer pockar dock på ändringar, och det finns frågor som ytterligare bör utredas för att ändringsbehovet skall kunna avgöras.

## 2 De allmänna bestämmelserna i kommunallagen

*Den kommunala självstyrelsen och tillgodo-seende av de grundläggande fri- och rättigheterna*

Den nya grundlagen har exaktare bestämmelser än tidigare om särdragen i den kommunala självstyrelsen.

I redogörelsen konstateras att den grundlags-skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommunens invånare har rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen omfattar bland annat beskattningsrätt för kommunen och rätt för kommunens invånare att själva välja sina förvaltningsorgan.

Ansvar för att de grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella fri- och rättigheterna tillgodoses ligger hos det allmänna. Staten och kommunerna bär ansvaret för att bastjänster produceras på lämpligt sätt. Varje kommun ansvarar för att tjänster som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna ordnas. När kommunerna åläggs nya uppgifter skall man enligt redogörelsen sörja för att de faktiskt har möjligheter att klara av dem. I redogörelsen påpekas också att ett smidigt och effektivt utbud av basservice innebär att servicen kan ordnas på ett sätt som beaktar de lokala förhållandena. Kommunerna bör också ta egna initiativ för att trygga servicen och för att anpassa servicesystemet till de ekonomiska resurserna.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten på att den kommunala självstyrelsens faktiska tillstånd inte bedömts ur kommunekonomiskt perspektiv i redogörelsen. Nedskärningarna i kommunernas statsandelar på 1990-talet ledde åtminstone de till att kommunerna har fått skjuta till en allt större egen andel för de lagstadgade uppgifterna. Med tanke på bland annat den pågående segregeringstrenden visavi kommunerna anser förvaltningsutskottet i motsats till regeringen i redogörelsen att staten inte fullt ut sett till att kommunerna har reella möjligheter att klara av sina uppgifter. Utskottet förutsätter att förfarandet med förhandlingar mellan stat och kommuner revideras i samband med översynen

av kommunallagen och att det blir möjligt för kommunerna och staten att komma överens om kostnadsfördelningen. Detta för att det skall bli lättare att förutsäga vilka de kommunekonomiska konsekvenserna blir.

Följden av att den så kallade normstyrningen slopades på 1990-talet är att staten inte längre styr kommunerna på lägre nivå än lag. Normstyrningen har ersatts av ekonomisk styrning, en styrning som dock inte får ingripa i den kommunala självstyrelsen.

När det gäller privatiseringen av funktioner vill utskottet påpeka att funktionerna och organisationerna därmed genom ett medvetet beslut av kommunen inte längre är nåbara via demokratiska påverkanskanaler. Utskottet finner det absolut nödvändigt att man utreder och följer upp hur den kommunala demokratin påverkas av utläggning på entreprenad och privatisering. Det är samtidigt skäl att göra en bedömning av tillgången och kvaliteten på tjänster.

### *Tillsyn och bedömning*

Utskottet vidhåller sitt ställningstagande i motiveringen till kommunallagen att lagen inte bör tillåta länsstyrelsen att på eget initiativ utöva en mycket omfattande generell tillsyn i kommunerna inklusive en omfattande rätt att få uppgifter (FvUB 18/1994 rd). Det räcker med rätt för länsstyrelserna att med stöd av kommunallagen utöva laglighetsövervakning baserad på klagomål.

Utskottet vill också i övrigt framhålla att det gäller att satsa på ett utvärderingssystem och kriterier för de kommunala bastjänsterna och inte på tillsyn. Kommunernas utvärdering av sig själva utgör kärnan i evalueringen av basservicen och kompletteras av länsstyrelsernas utvärdering (FvUB 8/2000 rd).

## 3 Fullmäktiges ställning samt kompetensfördelningen mellan fullmäktige och kommunens övriga förvaltning

### *Bestämmelserna om fullmäktiges ställning*

Ett av målen med kommunallagen var att stärka fullmäktiges ställning som kommunens högsta organ och förtydliga dess roll i förhållande till

kommunens övriga förvaltning. I kommunallagens allmänna bestämmelser definieras kommunen som en självstyrelseenhet för invånarna. Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, som valts av invånarna. Av bestämmelserna framgår följaktligen att den beslutanderätt som utövas i kommunens namn primärt hör till fullmäktige.

Fullmäktiges roll påverkas mest av kommunallagens bestämmelser om kommunernas ställning och verksamhetsområde, kompetensfördelningen mellan fullmäktige och kommunens övriga förvaltning, fullmäktiges befogenhet att tillsätta andra organ samt besluta om deras sammansättning och uppsägning, beredningen av ärenden som behandlas i fullmäktige och om uppbyggnaden av kommunens budget. I samma paket ingår bestämmelserna om tillsättande av en nämnd för granskning av kommunens verksamhet och ekonomi samt om bedömning av om de av fullmäktige för verksamheten och ekonomin uppställda målen har nåtts. Generellt sett kan det precis som i redogörelsen konstateras att dessa bestämmelser tillåtit verksamheten och ekonomin samt de hithörande organisationsstrukturerna att utvecklas på ett sätt som i många avseenden påverkar fullmäktiges roll. Fullmäktiges viktigaste uppgift är att ställa upp mål för verksamheten och ekonomin samt dra upp strategiska linjer och träffa värderingsval. Kommunallagen ger möjligheter till detta och till och med förutsätter det. Utskottet understryker vikten av att den politiska styrningen stärks och den demokratiska kontrollen effektiviseras i den kommunala beslutsprocessen.

### *Fullmäktige och kommunstyrelse*

Kompetensfördelningen mellan dels fullmäktige och kommunstyrelse, dels fullmäktige och övriga organ regleras i 13, 14 och 23 § kommunallagen.

Enligt 13 § 1 mom. kommunallagen är det fullmäktige som svarar för kommunens verksamhet och ekonomi. I 2 mom. föreskrivs om frågor som fullmäktige själva skall besluta om. Bestämmelserna i 14 § ger fullmäktige rätt att i en instruktion delegera beslutanderätt till kom-

munens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Detta gäller dock inte ärenden som fullmäktige enligt en uttrycklig bestämmelse i kommunallagen eller någon annan lag skall besluta om. Delegering av beslutanderätt kan inbegripa befogenheter till vidaredelegering av beslutanderätt.

Enligt 23 § ansvarar kommunstyrelsen självständigt för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Kommunstyrelsen bevakar också kommunens intressen, företräder kommunen och för kommunens talan.

Med utgångspunkt i inhämtad information och det som sägs i redogörelsen konstaterar utskottet att bestämmelserna om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och kommunens förvaltning i övrigt och i synnerhet 13 § 2 mom. är till den grad vagt formulerade att de gett upphov till konkreta motsättningar mellan fullmäktige och övriga organ. Kommunstyrelsen har de facto en synnerligen stark ställning i den kommunala beslutsprocessen jämfört med fullmäktige. Det faktum att kommunstyrelsen har en lagfäst skyldighet att förbereda de ärenden som kommer upp i fullmäktige och att fullmäktige saknar egna beredningsorgan har lett till att fullmäktige i praktiken i sina beslut måste hålla till godo med alternativ som tagits fram av en under kommunfullmäktige lydande förvaltningsapparat avsedd för den verkställande makten och som föredras av kommunstyrelsen. Varken en reglering av målformuleringen eller andra bestämmelser har resulterat i ett bredare utbud av lösningsmodeller från ett förvaltningsmaskineri med expertkompetens och därmed en möjlighet till reell utövning av beslutanderätt för fullmäktige. I praktiken grundar sig kommunstyrelsens förslag och fullmäktiges beslut på bedömning av ett enda alternativ, som eventuellt finslipas. Men fullmäktige har möjlighet att se över sina rutiner, något som skett i en del kommuner, och därmed gripa in i behandlingsprocessen redan från första början.

### *Fullmäktige och kommunens övriga förvaltning*

Kommunallagen har gjort det möjligt att flytta över funktioner inte bara på nämnder, förtroendevalda och tjänstemän utan också på kommunala samverkansorgan utanför kommunens egen organisation och på bolag utanför kommunens administrativa organisation.

Utskottet vill understryka att delegeringen av beslutanderätt helt ligger i fullmäktiges händer. Fullmäktige har själva delegerat beslutanderätt genom instruktioner och tillåt en vidaredelegering av beslutanderätt. Som utskottet ser det förväntar sig kommuninvånarna dock att fullmäktige själva har faktisk beslutanderätt. Vid val är det uttryckligen fullmäktigledamöterna som bär ansvaret på medborgarnas vägnar. Eftersom den reella makten och det politiska ansvaret inför kommuninvånarna inte alltid har tillräckligt med gemensam kontaktyta, vill utskottet poängtera att fullmäktige borde reflektera om de eventuellt givit ifrån sig alltför mycket beslutanderätt. Enligt utskottets uppfattning har i synnerhet i de stora städerna, där uppgifterna och ärendena är legio, delegeringsaktiviteten varit störst. Den reella beslutanderätt fullmäktige utövar har med största sannolikhet samband med hur intresserade kommuninvånarna är att ställa upp i kommunalval.

### *Kommunekonomin*

Fullmäktige skall godkänna en budget för kommunen. Kommunallagens bestämmelser om budgetstrukturen är mycket flexibla och samtidigt mycket knapphändiga. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för de närmaste åren. I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi.

Bestämmelserna om kommunens budget i 65 § kommunallagen har bidragit till att budgeten har kunnat utvecklas till en rambudget, som täcker allt större uppgiftskomplex och ofta upp-tar hithörande anslag för såväl inkomster som utgifter. Utvecklingen har lett till att fullmäktige i vissa kommuner längre fattar beslut om färre än tio anslagsposter inom driftsekonomin.

Kommunallagens mall för styrning av verksamheten och ekonomin har väckt debatt. Kritik har riktats mot alla element i styrsystemet, mot planeringen, mot verkställigheten och mot övervakningen. När det gäller budgetering har missnöje uttalats mot resultatbudgetering, målformulering och koppling av målen till anslagen. Ett flertal utredningar pekar på att kommunerna i initialskedet har haft svårt att formulera målen för verksamheten och ekonomin. Målen har delvis varit diffusa och vissa kommuner har över huvud taget inte ställt upp några mål eller så har målen inte haft något tydligt samband med resurserna. Bokföringslagen har också tillfört budgeteringen nya begrepp och koncept, vars tillämplighet i kommunerna har väckt debatt.

Kommunallagens ekonomibestämmelser trädde i kraft så sent som den 1 januari 1997. Vid ungefär samma tid reviderades statsandelssystemet och skattelagstiftningen. Kommunerna har också fått lov att anpassa sig till nedskärningar i statsandelarna. Utskottet menar att det inte finns något omedelbart behov av att ändra bestämmelserna om ekonomiförvaltningen. Men det behövs en kontinuerlig utvärdering av hur ekonomibestämmelserna fungerar.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att kommunallagens bestämmelser om fullmäktiges kompetens och status i kommunens förvaltning har fått önskad effekt. Med hänvisning till redogörelsen finner utskottet dock en komplettering och precisering av kommunallagen vara av nöden för att lagen mer kategoriskt än nu skall garantera att den centrala beslutanderätten i fråga om komplexet verksamhet—ekonomi också i konkret hänseende skall utövas av fullmäktige och därmed sätta stopp för interna kompetensvister mellan fullmäktige och kommunens övriga organ. Också i övrigt är det skäl att ge akt på i vilken utsträckning fullmäktige utövar sin beslutanderätt, ett lämpligt studieobjekt bland annat för den kommunalrättsliga forskningen. Utskottet rekommenderar också att fullmäktige själva tar itu med att se över sina rutiner. Exempelvis fullmäktigeseminarier med temat plane-

ring, verkställighet och övervakning i budgetprocessen har givit värdefulla erfarenheter.

#### 4 Kommunens förvaltning

##### *Inval av fullmäktige i kommunstyrelsen eller en nämnd*

I linje med ett nyare parlamentariskt tänkesätt har fullmäktige befogenhet att bestämma att enbart fullmäktige och ersättare kan inväljas i kommunstyrelsen och en viss nämnd. Denna möjlighet har dock utnyttjats bara i alldeles exceptionella fall i kommunerna. Modellen, som bygger på en bestämmelse i instruktion, har närmast motiverats med att fullmäktige i så fall också kan vara med om att bereda och verkställa beslut och att de därmed bär det fulla ansvaret för besluten och verksamheten i kommunen. Å andra sidan anses modellen inskränka kretsen av kommunala förtroendevalda i alltför hög grad. Detta är förmodligen den främsta orsaken till att den inte har fått särskilt stor spridning. Ändå är medlemmarna av kommunstyrelsen inte minst i stora kommuner i regel fullmäktige. Den kommunala demokratin avspeglas framför allt i fullmäktigeförsamlingen, men kompletteras också av andra organ och sådana organ som består av andra förtroendevalda än uteslutande fullmäktige.

Utskottet håller fast vid den utgångspunkten att de ordinarie fullmäktige som valts genom val skall bära det främsta ansvaret för besluten och verksamheten i kommunen utifrån det mandat de fått av kommuninvånarna. Därför tillstyrker utskottet inte den tanke som förts fram vid utfrågningen av sakkunniga att en ersättare skall träda i stället för en ledamot av fullmäktige som blivit invald i kommunstyrelsen.

##### *Återkallande av förtroendeuppdrag*

Det mest betydande elementet i den parlamentariska principen ingår i en ny typ av bestämmelse som säger att fullmäktige kan återkalla förtroendeuppdraget för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller en sammkommuns organ eller till ett organ som är ge-

mensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Detta misstroende kan gälla hela organet eller enskilda medlemmar av det, men förtroendeuppdraget skall alltid återkallas för hela organet.

När det gäller den kommunala parlamentarismen är det skäl att på samma sätt som i redogörelsen bedöma dess lämplighet för kommunförvaltningen. I de flesta fall av återkallande av förtroendeuppdraget har det varit fråga om klara meningsskiljaktigheter mellan fullmäktige och kommunstyrelsen i politiska linjedragningar. I detta fall har misstroendeavotum och återkallande av förtroendeuppdraget uppfyllt det syfte som bestämmelsen i kommunallagen har avsett.

Det har förekommit problem också med omvalet av organ. I vissa fall har det rent av hänt att samliga förtroendevalda som fått sitt uppdrag återkallat har blivit omvalda. Detta beror på att det vid omval genom proportionella val aldrig finns garantier för att den som fått misstroendeavotum inte blir omvald. Om han eller hon oberoende av fullmäktigemajoritetens åsikt åtnjuter sin egen grupps förtroende och gruppen har ett tillräckligt stort röstetal för att få igenom sin kandidat vid proportionella val, fullföljs majoritetens misstroendeavotum inte. Det oaktat anser utskottet att proportionalitetsprincipen bör följas också i framtiden (FvUB 18/1994 rd). Det får lämnas åt den politiska moralen att avgöra om den som fått misstroendeavotum blir omvald eller inte.

Ett problem vid tillämpningen av paragrafen om återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid är det faktum att saken är mycket lätt att anhängiggöra. Det räcker med att en förtroendevald tar initiativ till det. Utskottet menar att 21 § kommunallagen bör ändras åtminstone så till vida att där föreskrivs om en gräns för anhängiggörande av saken i likhet med förfarandet vid uppsägning av kommundirektören. Det betyder att saken kan väckas på framställning av en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige och kommunstyrelsen, om det är fråga om förtroendet för andra organ.

## 5 Ledandet av kommunen

### *Professionella direktörer*

Som framgår av redogörelsen är kommundirektören och bestämmelserna om hans eller hennes ställning utsatta för tryck av många slag. Å ena sidan har kommundirektörens resultatansvar och ansvar inför de politiska beslutsfattarna lyfts fram. Å andra sidan har det ansetts viktigt att kommundirektören har en så till vida säker och oberoende ställning att han kan driva kommunens intressen i egenskap av professionell direktör.

Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att behovet av professionellt ledarskap har varit särskilt framträdande under lågkonjunkturen. Utan en stark kommundirektör, som har ett nära samarbete med de förtroendevalda ledarna skulle kommunerna inte ha klarat sig ur lågkonjunkturen så väl som de gjorde. Utskottet har den uppfattningen att kommunerna också i framtiden behöver en direktör med en ställning som kan garantera att också svåra avgöranden kan drivas igenom.

### *Det politiska ledarskapet*

Den gällande lagen tillåter att kommunstyrelsens ordförande får en starkare ställning vid sidan av kommundirektören. Till styrelseordföranden kan betalas ersättning med karaktär av lön och dessutom kan han få vissa egna beslutsbefogenheter.

Enligt kommunallagen kan en och samma person vara ordförande för både fullmäktige och kommunstyrelsen. Detta möjliggör en stark politisk förtroendevald ledare i kommunen. Men ingen kommun har ännu valt en och samma person till ordförande för fullmäktige och kommunstyrelsen, vilket är ett tecken på att det inte finns något intresse för att koncentrera den politiska makten utan att det politiska ledarskapet medvetet har delats upp mellan flera personer.

Det alternativet att en kommundirektör, som valts för en fullmäktigeperiod, kan väljas till ordförande för kommunstyrelsen ger en möjlighet att lyfta fram kommundirektörens politiska ansvar. Inte heller detta alternativ har prövats i

kommunerna. Det är ofta tekniskt svårt att få valet av kommundirektör att sammanfalla med början av fullmäktigeperioden. Därför behövs det kanske en flexiblare bestämmelse om mandattidens längd så att den politiske kommundirektören kan inleda sitt uppdrag också under pågående fullmäktigeperiod. För att det politiska ansvaret skall fullföljas krävs det dock att mandatperioden också i detta fall går ut när fullmäktigeperioden gör det.

I princip finns det ingen orsak att styra utvecklingen av kommunens ledningssystem noggrannare genom lagstiftning. Däremot kunde en ytterligare uppluckring av regleringen tänkas för att medge nya alternativ. Kommunerna har också all orsak att diskutera den politiska och den professionella ledningens roll och att vid behov precisera ansvarsfördelningen. Enligt utskottets mening är det lämpligt att ordföranden för kommunstyrelsen regelbundet för resultatdiskussioner med kommundirektören och att kommundirektörens arbete bedöms utifrån dem. Samtidigt kunde resultatmål utifrån kommunens målsättning slås fast för kommundirektören. Utskottet menar att det också kunde vara nyttigt att koppla in fullmäktige eller åtminstone ordförandena för fullmäktige på processen, som innebär en genomgång av fullmäktiges förväntningar på kommundirektörens arbete. Förfarandet är dock inte helt problemfritt med tanke på en klar resultatstyrning. Det ligger i alla fall i kommunernas intresse att den politiska och den professionella ledningen strävar i samma riktning.

Det förefaller som om kommunerna på grund av flerpartisystemet dels har velat dela upp det politiska ledarskapet, dels göra en klar åtskillnad mellan det politiska och det professionella ledarskapet. Trots detta kunde det vara bra att få fram erfarenheter inte bara av de möjligheter som den nuvarande kommunallagen tillåter utan också om en sammanslagning av den politiska ledningen med den professionella ledningen, till exempel med hjälp av den s.k. borgmästarmodellen, som utgår från förtroendemannaorganisationen. Detta kunde göra sig med hjälp av en särskild försökslagstiftning.



### *Uppsägning av kommundirektören och en tidsbestämd kommundirektör*

Det faktum att det har blivit lättare att säga upp kommundirektören har inverkat på kommundirektörens ställning. Fullmäktige kan med stöd av kommunallagen säga upp kommundirektören eller förflytta honom till andra uppgifter, om han har förlorat fullmäktiges förtroende.

Riksdagens förvaltningsutskott underströk i sitt betänkande FvUB 8/1996 rd att uppsägning i den gällande lagen förutsätts bero på förlust av förtroende, som alltid skall vara förknippat med ett sakligt och tillräckligt skäl vilket skall meddelas kommundirektören. Likaså underströk utskottet att förvaltningsrättsliga rättsskyddsprinciper skall iaktas vid uppsägningen. Enligt utskottets mening är kommundirektörens uppsägningsskydd tryggt på ett korrekt sätt med hänsyn till uppgiftens natur.

Kommunallagen gjorde det möjligt att välja en kommundirektör för en bestämd tid. Än så länge har det inte dokumenterats hur denna tidsbestämhet inverkar på ledandet av kommunen. Det förefaller som om det inte för tillfället skulle finnas sådana planer på att utveckla kommunledningen som kräver en mera djupgående översyn av bestämmelserna.

Utskottet uppmärksammar dock att ju vanligare det blir med tidsbestämda avtal och uppsägningar, desto svårare kan det bli i praktiken att locka kvalificerad personal.

## **6 Kommuninvånarnas rätt att delta**

Medborgarnas direkta deltagande och medinflytande vid sidan av den representativa demokratin framhävs bland annat i ett särskilt kapitel i kommunallagen med bestämmelser om detta. I lagen finns en förteckning med exempel på åtgärder för att främja medborgarnas deltagande och medinflytande över sin närmiljö och tillgången till service. Fullmäktige har ansvar för att ordna och tillhandahålla möjligheter till deltagande och medinflytande. Vidare finns det detaljerade bestämmelser bland annat om kommuninvånarnas initiativrätt, information och kommunala folkomröstningar.

Utskottet anser att bestämmelserna i lagen ger goda och flexibla möjligheter för kommuninvånarnas direkta deltagande och medinflytande. De hindrar inte någon från att vidta åtgärder för att öka det direkta deltagandet. Bestämmelserna är allmänna bestämmelser som också ger ett tillräckligt stöd för insatser för att utveckla deltagandet. Därmed finns det inget särskilt behov av att ändra kommunallagen. Samtidigt bör det noteras att kommuninvånarnas möjligheter till medbestämmande har förbättrats genom speciallagstiftning, t.ex. markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och offentlighetslagen (621/1999). Det kan visa sig nödvändigt också i framtiden att föreskriva genom speciallagstiftning om medbestämmandet inom respektive förvaltningsområde. Speciallagstiftningens betydelse för kommuninvånarnas möjligheter att delta framträder inte minst i deras användar- eller klientroll beträffande vissa tjänster.

Enligt vad utskottet har erfaren antyder forskningsresultaten i fråga om den kommunala informationen att dennas roll bör understrykas också i speciallagstiftning. Kommuninvånarnas medverkan bidrar till att integrera responsen på olika tjänster vid utvärderingen av dem.

Utskottet uppmanar kommunerna till en aktiv utveckling av kommuninvånarnas möjligheter och vägar att delta. Det är också viktigt att fullmäktige bär det övergripande ansvaret för att utveckla möjligheterna till medverkan. De kanaler för medinflytande som står till buds för kommuninvånarna är bland annat handikapp-, åldrings- och ungdomsråden samt olika föräldraföreningar och bostadsområdesföreningar. Också de kräver ofta en viss grad av medverkan från kommunorganisationen.

Utskottet finner det nödvändigt att kommuninvånarna får klar och tydlig information om vilken instans eller vem som utövar beslutsbefogenheterna i olika frågor.

För tillfället pågår ett s.k. medverkansprojekt som innebär försök med olika former av medverkan. Meningen är att en redogörelse om projektet skall lämnas till riksdagen våren 2002. I det sammanhanget bör eventuella förslag till lagändringar lämpligen läggas fram.

Utskottet lyfter i detta sammanhang fram antalet kandidater i kommunalvalen. Det är skäl att pröva om inte det största tillåtna antalet kandidatplatser kunde återbördas till det dubbla jämfört med antalet fullmäktigeplatser. Det nuvarande systemet inskränker möjligen kandidatuppställningen i onödan.

## 7 Förtroendevalda

Ett syfte med kommunallagen var att göra den kommunala beslutsprocessen mera tillförlitlig och trovärdig, vilket kommer fram inte minst i mångfalden bestämmelser om de förtroendevalda.

Strängare begränsningar för valbarheten infördes över hela linjen. Principen är att valbarheten inte påverkas av hur kommunen har organiserat sina uppgifter. Det betyder att inskränkningarna också kan gälla till exempel de anställda i en sammanslutning, där kommunen har bestämmanderätt. Likaså kan inskränkningarna omfatta ledningen i affärsföretag som är verksamma i kommunen, om företagen är verksamma i samma bransch som organet och om de har ett väsentligt intresse att bevaka i de frågor som normalt behandlas i organet.

De nya bestämmelserna om valbarhet gav i början upphov till en lång rad tolkningsproblem. Numera finns det tillgång till domstolsavgöranden som styr tolkningen, och tillämpningen av bestämmelserna har vunnit en viss hävd. Därför behövs det inga ändringar i lydelsen på detta stadium. Det är en annan fråga om det finns intresse för att inskränka valbarheten ännu mer.

Enligt redogörelsen har det till exempel bekräftande kommunstyrelsen föreslagits att alla anställda hos kommunen eller en sammanslutning där kommunen har bestämmanderätt bör avgränsas utanför styrelsen. Detta föreslogs redan när kommunallagen bereddes, men då ansågs en sådan inskränkning alltför långtgående. Likaså har det föreslagits att högst en tredjedel av kommunstyrelsens medlemmar skall kunna vara anställda vid en kommunkoncern.

Utskottet påpekar att inskränkningarna i valbarheten hos oss i en internationell jämförelse

redan nu är exceptionellt stränga. Därför och med hänsyn till att det är fråga om ett ingrepp i individens rätt till medbestämmande är det skäl att ställa sig kritiskt till ytterligare inskränkningar i lag. Den politiska moralen bör också fungera i den riktningen att problemsituationer inte kan uppstå.

Ändå har kommunstyrelsen och nämnderna en central ställning när det gäller att styra den operativa verksamheten, och de utövar också arbetsgivarbefogenheter. Därför bör bestämmelserna om valbarhet prövas särskilt med tanke på kommunstyrelsen och nämnderna och med hänsyn till att beslutsprocessen skall vara absolut oberoende och samtidigt trovärdig i kommuninvånarnas ögon.

Det gäller också att reflektera över hur förtroendeuppdragen skall göras tillräckligt attraktiva för kommuninvånarna. Ett förtroendeuppdrag kräver mycket arbete och ger bristfälliga möjligheter att frigöra sig från arbetslivet, vilket motverkar intresset för att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

I detta sammanhang uppmärksammar utskottet också jävsbestämmelserna på koncernnivå i kommunen. Det kan på grund av jäv visa sig svårt att styra koncernen, om tjänstemän inom kommunens centralförvaltning sitter med i ett kommunalt aktiebolags styrelse. Detta problem är inte aktuellt i de större städerna, där det finns gott om kvalificerad personal för olika uppgifter. Å andra sidan är det skäl att hålla i minnet syftet med jävsbestämmelserna, som är att garantera att verksamheten och beslutsfattandet följer reglerna.

## 8 Personal

Bestämmelserna om en kommunal tjänsteinnehavares rättsliga ställning är rätt knappa i kommunallagen, vilket bör anses lämpligt med hänsyn till kommunallagens natur. Riksdagen godkände i samband med regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 1/2000 rd) utifrån förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 9/2000 rd) ett uttalande, där den förutsätter att regeringen utifrån en tre-

partsberedning med det snaraste lämnar en proposition till riksdagen med förslag till en lag lik tjänstemannalagen om kommunala tjänsteinnehavares ställning, där regeringen med iakttagande av samma skrivsätt som i statstjänstemannalagen sammanför samtliga bestämmelser om den rättsliga ställningen för kommunala tjänsteinnehavare. I framtiden kan kommunallagen således innefatta högst en allmän bestämmelse om personalens ställning, där det föreskrivs att kommunens anställda står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. I bestämmelsen kan givetvis nämnas att tjänsten inrättas för kommunens myndighetsuppgifter och att det om tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande gäller vad som särskilt bestäms om dem. Lagen kan också ha kvar en bestämmelse om att fullmäktige eller något annat kommunorgan som bestämts genom instruktion beslutar om att inrätta och dra in en tjänst. I kommunallagen kan eventuellt också stå kvar en särskild bestämmelse om uppsägning av kommundirektören på grund av förlorat förtroende.

Enligt kommunallagen inrättas tjänster för myndighetsuppgifter. Anställda i tjänsteavtalsförhållande har ett särskilt tjänsteansvar. Utskottet uppmärksammar att vårdpersonalen till exempel inom hälsovården i viss mån har förflyttats från tjänsteförhållanden till arbetsavtalsförhållande. Trots att tjänsteansvaret i vissa delar också gäller kommunernas arbetstagare, tillämpas 40 kap. 10 och 11 § strafflagen inte på dem. Där föreskrivs om brott mot tjänsteplikt av vårdslöshet eller oförsiktighet. Utskottet menar att detta är problematiskt med tanke på medborgarna. För medborgarna är det viktigt att de har ett adekvat rättsskydd gentemot de anställda vid en offentlig sammanslutning.

## 9 Kommunens förvaltningsförfarande

I 53 § kommunallagen föreskrivs om beredningen av fullmäktigeärenden. Kommunstyrelsen har huvudansvaret för beredningen. I praktiken har det förekommit vissa problem med beredningen i kommunstyrelsen i förhållande till beredningen i ett tillfälligt utskott. Ett tillfälligt utskott

skall bereda ett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag enligt 21 § kommunallagen och ett ärende som gäller uppsägning eller förflyttning av kommundirektören till andra uppgifter enligt 25 § kommunallagen. Till denna del har det dock inte helt uteslutits att beredningen kan ske i kommunstyrelsen på samma sätt som i ärenden som skall beredas i revisionsnämnden.

Utskottet anser att 53 § kommunallagen bör ändras så till vida att kommunstyrelsen inte alls bereder de frågor som enligt lagen skall beredas av ett tillfälligt utskott. Däremot skall utlåtande begäras av kommunstyrelsen också när den inte är part.

Med hänvisning till den förestående totalreformen av lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) finns det ingen orsak att särskilt ändra procedurbestämmelserna i kommunallagen utöver det som uttalats ovan.

## 10 Kommunens ekonomi

Utskottet kompletterar sitt uttalande under punkt 3 och påpekar att riksdagen vid 2000 års riksmöte har godkänt regeringens proposition RP 157/1999 rd med förslag till ändring av 65 § kommunallagen (FvUB 7/2000 rd). Ändringen innebär att det i kommunens budget och ekonomiplan skall föreslås åtgärder genom vilka underskottet i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp skall täckas under planperioden. Den nya bestämmelsen är inte helt problemfri ur kommunernas synvinkel. Kravet på att balansera upp underskottet kan visa sig omöjligt att uppfylla till exempel när övergångsutjämnningen i statsandelssystemet upphör i de kommuner som förlorar mest år 2002.

## 11 Granskning av förvaltningen och ekonomin

När kommunallagen stiftades ändrades kommunens revisionssystem i grunden. Det består numera av två huvuddelar, revision och resultatgranskning. Revisionsnämndens viktigaste uppgifter är att bedöma om de operativa och ekono-

miska mål som fullmäktige ställt upp i budgeten har uppnåtts.

Systemet med en revisionsnämnd har sökt sin roll också därför att måluppställningen åtminstone till en början ansågs problematisk. I fullmäktigearbetet är det nödvändigt att ställa upp klara, utmanande, så lätt mätbara eller utvärderbara mål som möjligt.

De gällande bestämmelserna har ansetts betyda att bokslutet skall presenteras av revisionsnämnden. Detta är inte lämpligt. Det faller sig naturligt för kommunstyrelsen att presentera bokslutet och därför bör kommunallagen ändras för klarhetens skull.

## 12 Samarbete mellan kommunerna

Utskottet finner att det är svårt att uppnå nödvändig enhällighet för att ändra grundavtalet i frivilliga samkommuner. En enskild kommun kan i motstridiga situationer nuförtiden hindra en omstrukturering av förvaltningen. Utskottet menar att det på allvar bör övervägas om inte lagen borde ändras så att det på samma sätt som i fråga om obligatoriska samkommuner räcker med att 2/3 av medlemskommunerna ger sitt stöd för en ändring av grundavtalet.

Utskottet påpekar att det i redogörelsen konstaterade behovet av att vid beredningen av en ändring av kommunallagen ta upp möjligheterna att ändra frivilliga samkommuners grundfördrag och inskränka valbarheten till förtroendepdrag är motiverat.

## 13 Rättelseyrkande och kommunalbesvär

Beträffande rättelseyrkande har en del sakkunniga vid utfrågningen anfört att det är obehövt och därför bör slopas.

Kommunernas och olika kommunala organs beslut har inte ändrats särskilt ofta vid rättelseförfarande, men kommuninvånarna har i regel ändå nöjt sig med det nya beslut de fått. På det hela taget har besluten därmed vunnit laga kraft utan oskäligen dröjsmål trots att ändringsförfarandet sker i två steg.

I likhet med regeringen vill utskottet uppmärksamma att de kommunala organen tydligare än förut bör uppfatta behandlingen av rättelseyrkanden så att det inte är fråga om en ny behandling av ett ärende som redan behandlats, utan en fördjupad behandling som till väsentliga delar sker i rättsskyddets intresse. Vid en sådan behandling är det väsentligt att även specificera beslutets ändamålsenlighets- och laglighetsgrunder, eftersom de besvär som eventuellt anförs över beslutet hos länsrätten kan gälla bara laglighetsgrunder. Om ändringssökanden inte kan skilja på ändamålsenlighets- och laglighetsgrunder, kan det leda till ärenden som inte hör till förvaltningsdomstolar förs till dessa för avgörande.

### *Förslag till beslut*

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

*att riksdagen beslutar godkänna ett uttalande med anledning av redogörelsen utifrån detta betänkande och sända det till statsrådet för kännedom och beaktande.*

Helsingfors den 31 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Pertti Turtiainen /vänst  
medl. Nils-Anders Granvik /sv  
Rakel Hiltunen /sd  
Lauri Kähkönen /sd  
Kari Kärkkäinen /fkf  
Paula Lehtomäki /cent  
Hannes Manninen /cent  
Kirsi Ojansuu /gröna

Heli Paasio /sd  
Aulis Ranta-Muotio /cent  
Pekka Ravi /saml  
Petri Salo /saml  
Arto Seppälä /sd  
Kari Urpilainen /sd  
Jari Vilén /saml  
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

