

Konstitutionsutskottets betänkande 2025/26:KU35

Bättre förutsättningar för digitala kommunala sammanträden och förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i kommunallagen.

Förslaget innebär att bestämmelserna om deltagande på distans i fullmäktige- och nämndsammanträden ändras så att ordföranden ges en utpekad roll att säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som medverkar på distans kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Förslaget innebär också att fullmäktiges presidium inte ska få delta på distans och att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i nämndens sammanträden på distans. Syftet med förslaget är att ge kommuner och regioner bättre förutsättningar för beslutsfattande på distans.

Vidare innebär förslaget att det förtydligas att kommun- eller regionstyrelsens uppsiktsplikt även omfattar övriga nämnders kontroll och uppföljning av kommunala angelägenheter som lämnats över till privata utförare. Förslaget innebär också att styrelsen varje år ska rapportera till fullmäktige om övriga nämnders kontroll och uppföljning av sådana överlämnade angelägenheter. Syftet med förslaget är att förstärka styrnings- och uppföljningskedjan när kommunala angelägenheter lämnas över till privata utförare så att välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption inom välfärden kan motverkas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Behandlade förslag

Proposition 2025/26:164 Bättre förutsättningar för digitala kommunala sammanträden och förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens lagförslag	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2025/26:164.

Stockholm den 7 maj 2026

På konstitutionsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Mats Green (M), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Oskar Svärd (M), Per-Arne Håkansson (S), Mauricio Rojas (L), Ulrik Nilsson (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Muharrem Demirok (C), Susanne Nordström (M), Jan Riise (MP), Lars Englund (M), Peter Hedberg (S), Martin Westmont (SD) och Lena Malm (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2025/26:164 Bättre förutsättningar för digitala kommunala sammanträden och förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner. Ärendets beredning fram till dess att regeringen beslutade om propositionen framgår av propositionens avsnitt Ärendet och dess beredning.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att kommunallagens (2017:725) bestämmelser om deltagande på distans i fullmäktige- och nämndsammanträden ska ändras. Kravet på att samtliga ledamöter ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor ska enligt förslaget tas bort. I stället föreslås att ordföranden ges en utpekad roll att säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som medverkar på distans ska kunna följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Det föreslås även att fullmäktiges presidium inte ska få delta på distans samt att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i nämndens sammanträden på distans. Syftet med förslagen är att ge kommuner och regioner bättre förutsättningar för beslutsfattande på distans.

I propositionen föreslås vidare att det ska förtydligas att kommun- eller regionstyrelsens uppsiktsplikt även omfattar övriga nämnders kontroll och uppföljning av kommunala angelägenheter som lämnats över till privata utförare. Vidare föreslås att styrelsen varje år ska rapportera till fullmäktige om övriga nämnders kontroll och uppföljning av sådana överlämnade angelägenheter. Syftet med förslagen är att förstärka styrnings- och uppföljningskedjan när kommunala angelägenheter lämnas över till privata utförare så att välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption inom välfärden kan motverkas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändring i kommunallagen. Förslaget innebär förändrade bestämmelser om deltagande på distans i fullmäktige- och nämndsammanträden. Förslaget innebär också att det förtydligas att kommun- eller regionstyrelsens uppsiktsplikt även omfattar övriga nämnders kontroll och uppföljning av kommunala angelägenheter som lämnats över till privata utförare. Vidare innebär förslaget att styrelsen varje år ska rapportera till fullmäktige om övriga nämnders kontroll och uppföljning av sådana överlämnade angelägenheter.

Bakgrund och gällande rätt

Kommunalt beslutsfattande på distans

Bestämmelser om fullmäktiges och de kommunala nämndernas sammanträden finns i 5 och 6 kap. kommunallagen (2017:725), förkortad KL. År 2014 infördes bestämmelser om beslutsfattande på distans i kommunallagen i syfte att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag och för att förstärka demokratin genom att öka möjligheterna till deltagande (prop. 2013/14:5 s. 33 och bet. 2013/14:KU7 s. 13 och 14). Vid införandet uttalade regeringen att deltagande på distans i första hand bör betraktas som ett komplement som ger möjlighet till deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls och att varje kommun och region själv bör få avgöra i vilken utsträckning som det ska vara tillåtet (prop. 2013/14:5 s. 33 och 34).

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträde på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde (5 kap. 16 § KL). Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans ska arbetsordningen reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske (5 kap. 72 § tredje stycket KL).

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 § KL. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid nämndens sammanträde (6 kap. 24 § KL).

Ett antal kommunala beslut som fattats när ledamöter deltagit på distans har varit föremål för laglighetsprövningar i domstol. I vissa fall har domstolen bedömt att ledamöter som deltagit på distans inte kan anses ha varit närvarande i kommunallagens mening och upphävt besluten. Det har bl.a. varit fallet när distansdeltagande ledamöter inte vid något tillfälle kunnat se alla ledamöter i sammanträdeslokalen eller när i vart fall en ledamot inte vid något tillfälle synt på rörlig bild under tiden ett överklagat beslut avhandlades (jfr SOU 2024:43 s. 518–520).

Överlämnande av kommunala uppgifter till privata utförare

Fullmäktige i kommuner och regioner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag (10 kap. 1 § KL). Kommunerna och regionerna är dock huvudmän för sina verksamheter oavsett vem som är utförare. Det innebär att en kommun eller en region behåller det övergripande ansvaret för uppgiften (jfr prop. 2013/14:118 s. 37).

När skötseln har lämnats över ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten (10 kap. 8 § KL). Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter, och i programmet ska anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses (5 kap. 3 § KL). Det är dock möjligt att fastställa ett befintligt program om fullmäktige inte finner skäl att ändra det (prop. 2013/14:118 s. 95 och prop. 2016/17:171 s. 329 och 330).

Styrelsen ansvarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ska ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet (6 kap. 1 § första stycket KL).

Alla nämnder ska, var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt och enligt fullmäktiges mål och riktlinjer samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Sedan den 1 juli 2025 ska nämnderna även se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan (6 kap. 6 § KL).

Kommunallagen anger vidare att kommuner och regioner, i all sin verksamhet, ska ha en god ekonomisk hushållning (11 kap. 1 § KL). Den samlade interna kontrollen ska bidra till att säkra en effektiv förvaltning och undvika att det begås allvarliga fel.

Kommunallagen är en s.k. ramlag. Det innebär bl.a. att bestämmelserna om kontroll och uppföljning av privata utförare endast anger att kommuner och regioner är skyldiga att kontrollera och följa upp sådan verksamhet. Lagen

anger inte hur kontrollen och uppföljningen ska utföras. Kommuner och regioner beslutar själva om riktlinjer för arbetet, men ofta är kontrollen och uppföljningen integrerad i kommunernas och regionernas processer för intern kontroll. Kommuner och regioner har också frihet att, inom ramen för annan lagstiftning, själva bedöma vad som är god kvalitet och hur de på bästa sätt kan mäta kvaliteten utifrån egna förutsättningar.

Propositionen

Bättre möjlighet till deltagande på distans vid kommunala sammanträden

Regeringen föreslår att deltagande på distans vid fullmäktige- och nämndsammanträden även fortsättningsvis ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid. Det ska dock ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar på distans kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Fullmäktiges presidium ska enligt förslaget inte få delta på distans vid fullmäktiges sammanträden. Vidare ska fullmäktige besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i sammanträden på distans.

Som skäl för förslaget anför regeringen att det i samband med att reglerna om deltagande på distans vid fullmäktige- och nämndssammanträden började användas i större utsträckning har framkommit en viss osäkerhet om hur lagens krav ska tolkas i praktiken. Regelverket har enligt regeringen varit ett värdefullt verktyg under pandemin för att upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen. Det kan också vara ett viktigt verktyg i framtida situationer när det av olika skäl inte är lämpligt eller möjligt för ledamöter att närvara fysiskt vid sammanträden. Det är därför angeläget att reglerna är tydliga så att tolknings- och tillämpningsproblem kan undvikas. Regeringen anser att deltagande på distans även framöver bör betraktas som ett komplement till fysiska sammanträden. Beslutsfattande på distans bör alltså även fortsättningsvis i första hand användas när det av olika skäl inte är lämpligt eller möjligt för ledamöter att delta på plats.

Med hänsyn till att det är viktigt att deltagarna ska kunna identifieras anser regeringen att det nuvarande kravet på att deltagare som inte befinner sig i samma lokal ska vara anslutna till varandra med både ljud och bild i realtid inte bör ändras. Regeringen bedömer dock att det inte finns skäl att i lagen ställa upp villkor om att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra. Det bör vara tillräckligt att ordföranden i stället ges ett utpekat ansvar att säkerställa vem som deltar i sammanträdet.

Mot bakgrund av att det har funnits svårigheter att i vissa fall tillämpa det nuvarande kravet på att den som deltar på distans ska delta på lika villkor som deltagare som är fysiskt närvarande vid sammanträdet anser regeringen att det i stället ska krävas att den som deltar i sammanträdet ska kunna följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

När det gäller förslaget att fullmäktiges presidium inte ska få delta på distans vid fullmäktiges sammanträden framhåller regeringen fullmäktiges grundläggande demokratiska betydelse och behovet av att vidmakthålla fullmäktiges legitimitet i det kommunala systemet. Betydelsen av den fysiska arenan och diskussionerna där bör i det sammanhanget inte underskattas. Fullmäktiges sammanträden är vidare offentliga, och den som vill bör enligt regeringen ges tillfälle att närvara på plats vid fullmäktiges sammanträden. Regeringen anser därför att det bör finnas en fysisk plats för fullmäktigesammanträdena och att alla ledamöter inte ska kunna delta på distans. Regeringen bedömer att det även finns praktiska skäl för varför fullmäktiges presidium ska vara samlat på platsen för fullmäktiges sammanträde.

När det gäller nämndernas sammanträden anför regeringen att erfarenheterna under pandemin visar att det kan finnas ett behov av att samtliga ledamöter i en nämnd deltar på distans, och att det finns skäl att tydligt reglera vilket utrymme kommuner och regioner har att besluta om detta. Jämfört med fullmäktige präglas verksamheten i nämnderna mer av beslut i enskilda fall och myndighetsutövning. Nämnderna sammanträder regelmässigt oftare än fullmäktige och sammanträdena är som huvudregel inte offentliga. Digitala sammanträden påverkar därför inte allmänhetens insyn i någon större utsträckning. Antalet ledamöter i nämnderna är färre än i fullmäktige och förutsättningarna för att genomföra helt digitala möten bör därför vara enklare. Detta talar enligt regeringen för att sammanträdena inte ska behöva hållas på en fysisk plats. Möjligheten till helt digitala sammanträden kan också vara ett värdefullt verktyg för kommunalt beslutsfattande vid exempelvis framtida extraordinära händelser. Det bör enligt regeringen vara upp till varje kommun och region att besluta om i vilken utsträckning samtliga ledamöter i en nämnd får eller ska delta i sammanträden på distans. Enligt förslaget är det fullmäktige som beslutar om förutsättningarna för nämnderna att använda sig av distansdeltagande. Regeringen framhåller flera omständigheter som det kan finnas skäl att särskilt överväga, bl.a. skyddet av information.

Stärkt kontroll och uppföljning av privata utförare

Regeringen föreslår att det ska förtydligas i kommunallagen att styrelsens uppsiktsplikt över övriga nämnder och eventuella gemensamma nämnder även omfattar nämndernas ansvar för kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som lämnats över till privata utförare. Vidare föreslås att styrelsen varje år ska rapportera till fullmäktige om övriga nämnders kontroll och uppföljning av verksamhet som lämnats över till privata utförare.

Som skäl för förslagen anför regeringen att möjligheten att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en privat utförare medför en risk för att oseriösa och kriminella aktörer etablerar sig i välfärden, om kontrollen brister. Det är enligt regeringen centralt att kommuner och regioner arbetar systematiskt med frågan om kontroll och uppföljning av verksamhet som

lämnats över till privata utförare. En väl genomförd kontroll och uppföljning är viktig för att upptäcka oegentligheter, men vetskapen om att det finns en systematisk uppföljning kan också leda till att färre oseriösa och kriminella aktörer söker sig till de offentliga verksamheterna. Arbetet är enligt regeringen avgörande för att säkerställa verksamhetens kvalitet, en god ekonomisk hushållning och tillräcklig demokratisk kontroll. Det är också viktigt för att säkerställa att offentliga medel används på ett effektivt och ansvarsfullt sätt så att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet och myndigheter upprätthålls. Eftersom styrelsens uppsikt över verksamhet som lämnats över till privata utförare är en viktig förutsättning för en systematisk kontroll och uppföljning av sådan verksamhet är det enligt regeringen angeläget att det inte lämnas något tolkningsutrymme till enskilda kommuner och regioner om vad uppsikten omfattar.

Vidare anser regeringen att det är viktigt att fullmäktige får information om nämndernas kontroll och uppföljning av kommunala angelägenheter som lämnats över till privata utförare så att fullmäktige kan följa utvecklingen och bl.a. fatta strategiska beslut på området. Styrelsens redogörelse till fullmäktige bör enligt regeringen vara obligatorisk för att säkerställa att fullmäktige får information om hur överlämnandet av kommunala angelägenheter till privata utförare kontrolleras och följs upp av övriga nämnder. Rapporteringen bör ske regelbundet och årligen. På så sätt kan de uppgifter som rapporteras till fullmäktige om kontroll och uppföljning av verksamheter som bedrivs i privat regi hållas aktuella och relevanta. Regeringen anser att det är en viktig del i arbetet för att motverka välfärdsbrott, oseriösa aktörer och korruption inom välfärden.

Ikraftträdande

Regeringen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de bedömningar som görs i propositionen och anser därmed att riksdagen bör anta regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2025/26:164 Bättre förutsättningar för digitala kommunala sammanträden och förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i
kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725)

dels att 5 kap. 16 § och 6 kap. 1 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 10 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

16 §

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att *samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.*

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att *ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.*

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

Fullmäktiges presidium får inte delta på distans.

6 kap.1 §¹

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalsamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. *I det ingår att ha uppsikt över nämndernas kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som lämnats över till en sådan privat utförare som avses i 10 kap. 7 §.* Styrelsen ska även ha uppsikt över sådan avtalsamverkan som sker enligt 9 kap. 37 § eller enligt annan lag eller författning.

Styrelsen ska också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2–6 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller regionen är medlem i.

¹ Senaste lydelse 2019:835.

24 §

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 §.

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans. *Fullmäktige ska också besluta i vilken utsträckning samtliga ledamöter i nämnden får eller ska delta på distans.* Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 § *första stycket.*

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid nämndens sammanträde.

10 kap.

10 §

Kommun- eller regionstyrelsen ska varje år rapportera till fullmäktige om övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders kontroll och uppföljning av skötseln av kommunala angelägenheter som lämnats över till en sådan privat utförare som avses i 7 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.