

Lagrådsremiss

Vital kommunal demokrati

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 maj 2013

Peter Norman

Rikard Jermsten
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss lämnas förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900). Syftet med förslagen är att förbättra den kommunala demokratin funktionssätt. Förslagen innebär i huvudsak följande.

Bestämmelserna om kommunernas och landstingens befogenhet att lämna partistöd ändras. Det s.k. representationskravet – som innebär att partistöd endast får ges till partier som är representerade i fullmäktige – preciseras genom att det i en särskild bestämmelse anges att ett parti är representerat om det fått mandat i fullmäktige och vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837) för mandatet. Det ändamål för vilket partistöd får lämnas, nämligen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin, anges uttryckligen i kommunallagen. Ett nytt krav för att få lämna partistöd införs som innebär att fullmäktige måste besluta att mottagare av partistöd ska lämna en skriftlig redovisning som visar att stödet har använts för det nämnda ändamålet. Redovisningen ska ges in till fullmäktige och blir därigenom offentlig.

Det minsta tillåtna antalet fullmäktigeledamöter sänks från 31 till 21 ledamöter i kommuner med 8 000 eller färre röstberättigade invånare. I kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska antalet ledamöter i fullmäktige vara minst 31.

Mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige inleds den 15 oktober i stället för den 1 november valåret.

Ledamöter får delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden i den utsträckning som kommunen eller landstinget bestämmer, under förutsättning att det sker genom ljud- och

bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Vid fullmäktiges val till geografiska nämnder ska bestämmelserna om proportionella val inte tillämpas om två tredjedelar av de närvarande vid inrättandet av den geografiska nämnden har röstat för att nämndens ledamöter ska utses på annan grund än partipolitisk.

Det införs en möjlighet för fullmäktige att återkalla nämndpresidiernas uppdrag om det har skett en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	6
2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	7
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet	13
4.1	Bestämmelser om fullmäktiges storlek och indelning i valkretsar	13
4.2	Tidigare överväganden om fullmäktiges storlek	15
4.3	Minskat antal fullmäktigeledamöter i de minsta kommunerna	16
4.4	Fullmäktigepresidiets roll	21
5	Majoritetsstyre	23
5.1	Proportionella val till fullmäktige och nämnder	23
5.2	Tidigare överväganden om för- och nackdelar med majoritetsstyre	24
5.3	Fortsatt utredning om majoritetsstyre	25
6	Beslutsfattande på distans	30
6.1	Nuvarande reglering	30
6.2	Möjlighet till beslutsfattande på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden	31
7	Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i annat land	37
7.1	Rätt till tjänstledighet för förtroendevalda	37
7.1.1	Rätt till tjänstledighet för förtroendevalda i Sverige	37
7.1.2	Rätt till tjänstledighet i de övriga nordiska länderna	37
7.1.3	Jämförelse mellan de nordiska ländernas rätt till ledighet	39
7.1.4	Rätt till ledighet inom EU	39
7.1.5	Kommunallagens regler i förhållande till EU-rätten	39
7.2	Öresundskommitténs skrivelse	40
7.3	Fortsatt utredning inom ramen för Nordiska ministerrådet	40
8	Ändrad mandattid för fullmäktige efter val	43
8.1	Kommunallagens regler om mandattider	43
8.2	Förändring av fullmäktiges mandatperiod	43
9	Kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd – hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda	47
9.1	Gällande regler för kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd	47
9.1.1	Borgarråden i Stockholm	48
9.2	Behov av att tydliggöra kommunalrådets roll	49
9.2.1	Särreglering av borgarråden i Stockholm	51

10	Nämndpresidiernas uppdrag	52
10.1	Nuvarande reglering	52
10.2	En nämnds ordförande och vice ordförande utgör nämndens presidium.....	52
10.3	Återkallelse av nämndpresidiers uppdrag.....	53
11	Val till geografiska nämnder	56
11.1	Nuvarande reglering	56
11.2	En särskild bestämmelse om val till geografiska nämnder.....	56
12	Kommunal samverkan	58
12.1	Det generella behovet av samverkan	58
12.1.1	Olika former av samverkan	58
12.1.2	Behovet av interkommunal samverkan	61
12.2	Gemensam styrelse och behovet av nya samverkansformer	61
12.2.1	Kommunala kompetensutredningens förslag61	
12.2.2	Behov av nya samverkansformer	62
12.3	Interkommunal avtalssamverkan.....	63
12.3.1	Generell avtalssamverkan.....	63
12.3.2	Avtalssamverkan och extern delegation avseende uppgifter som utgör myndighetsutövning	65
13	Det kommunala partistödet.....	68
13.1	Partistödets ändamål.....	68
13.2	Representationskravet	70
13.3	Mottagarna av partistöd.....	72
13.4	Fördelningen av partistöd.....	73
13.4.1	Obesatta mandat behöver inte beaktas vid fördelningen	73
13.4.2	Politiska sekreterare ska inte beaktas vid fördelningen	74
13.5	Utbetalning av partistöd	75
13.6	Krav på redovisning av partistödets användning.....	76
13.7	Granskning av redovisningen av partistödets användning	80
14	Kommuner och landsting i kris.....	82
14.1	Den kommunala självstyrelsen och regeringsformen.....	82
14.2	Lagstiftning om kommuner och landsting i kris och andra extraordinära situationer.....	83
14.2.1	Krissituationer till följd av krig och krigsfara.....	83
14.2.2	Extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.....	83
14.2.3	Extra val	84
14.3	Tidigare åtgärder med anknytning till kris i kommuner och landsting	85
14.4	Behovet av ytterligare lagstiftning om kommuner och landsting i kris	86

15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	89
16	Konsekvenser.....	90
16.1	Ekonomiska konsekvenser.....	90
16.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	91
16.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	92
17	Författningskommentar.....	93
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30).....	101
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30).....	113
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	121

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

2 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 2 kap. 9 och 10 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 1, 5, 6, 46 och 64 §§ samt 6 kap. 15 och 32 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 11 och 12 §§ samt 5 kap. 38 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §

Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till *de* politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier *för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin* (partistöd).

Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Ett parti är representerat om det har fått mandat i fullmäktige för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Mottagare av partistöd ska vara juridisk person.

10 §

Fullmäktige *skall* besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Fullmäktige *ska* besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Fullmäktige får besluta att endast mandat för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837) ska beaktas vid fördelningen av partistödet.

Om det med stöd av 4 kap. 30 § har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms.

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

11 §

Om kommunen eller landstinget ska ge partistöd, ska fullmäktige besluta att en mottagare av partistöd årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för det ändamål som anges i 9 § första stycket.

Redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport enligt första och andra styckena.

12 §

Beslut om att betala ut partistöd ska fattas av fullmäktige minst en gång per år.

4 kap.

1 §²

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

² Senaste lydelse 2006:369.

5 kap.

1 §

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige *skall* ha.

Antalet *skall* bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare *skall* dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige *ska* ha.

Antalet *ska* bestämmas till ett udda tal och till minst

21 i kommuner med 8 000 röstberättigade invånare eller därunder,

31 i kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare *ska* dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

5 §³

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige *skall* väljas för fyra år räknat från och med den 1 november valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27 § vallagen (2005:837), *skall* dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige *ska* väljas för fyra år räknat från och med den 15 oktober valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27 § vallagen (2005:837), *ska* dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

³ Senaste lydelse 2005:842.

6 §

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande, *som tillsammans utgör fullmäktiges presidium.*

Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

38 a §

Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och 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.

46 §⁴

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *skall* följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisors-suppleanter samt lekmannarevisorer som *skall* granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, *skall* det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *ska* följande val vara proportionella:

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisors-suppleanter samt lekmannarevisorer som *ska* granska en sådan styrelses förvaltning och

Om inte något annat följer av förbundsordningen, *ska* det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Första stycket 1 ska inte gälla

⁴ Senaste lydelse 2006:369.

om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige har röstat för att inrätta en nämnd som avses i 3 kap. 4 § första stycket 2 och i vilken ledamöter ska väljas på någon annan grund än partipolitisk.

64 §

Arbetsordningen *skall* alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden *skall* hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som *skall* föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, *samt*
9. formerna för justeringen av protokollet.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, *skall* arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Arbetsordningen *ska* alltid innehålla föreskrifter om

2. när sammanträden *ska* hållas,
5. vem som *ska* föra ordet, tills ordförande utsetts,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor,
9. formerna för justeringen av protokollet, *samt*
10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, *ska* arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag ska handläggas.

Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

6 kap.

15 §

Fullmäktige *skall*, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

Fullmäktige *ska* bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande. Dessa utgör tillsammans nämndens presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska

majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt presidium.

32 §

Fullmäktige *skall* utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Fullmäktige *ska* utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter och ersättare får delta i nämndens sammanträden på distans. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 38 a §.

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

Reglementet för en gemensam nämnd *skall* antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Reglementet för en gemensam nämnd *ska* antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för partistöd som avser tid före den 15 oktober 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 20 maj 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 2010:53) med uppdrag att utreda åtgärder för att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt. Utredningen antog namnet Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt (Fi 2010:04).

Utredningen överlämnade i maj 2012 betänkandet *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2012/1897).

4 Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

4.1 Bestämmelser om fullmäktiges storlek och indelning i valkretsar

Av 14 kap. 1 § regeringsformen framgår att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Denna bestämmelse följs upp i 3 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, som föreskriver att det i varje kommun och varje landsting ska finnas en beslutande församling; kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Fullmäktige beslutar i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt. Av 3 kap. 9 § KL framgår att med sådana ärenden avses bl.a. ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, organisation och verksamhetsformer, val till nämnder och beredningar och extra val till fullmäktige. Fullmäktige får även i vissa fall uppdra åt en nämnd att besluta i fullmäktiges ställe i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden (3 kap. 10 § KL).

Fullmäktigeförsamlingarnas storlek

Av 5 kap. 1 § KL framgår att det är fullmäktige i respektive kommun och landsting som bestämmer antalet fullmäktigeledamöter. Antalet ledamöter måste dock bestämmas till ett udda tal och till minst följande antal.

- 31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,
- 41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

- 51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,
- 61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och
- 71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare ska dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

Antalet röstberättigade beräknas på grundval av uppgifterna i Skatteverkets folkbokföringsdatabas den 1 mars året före valåret. Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter i fullmäktige ska ändras, ska beslutet tillämpas först när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet. För att ett beslut ska kunna träda ikraft under ett valår måste beslutet enligt 5 kap. 3 § KL fattas före utgången av februari månad det året.

Indelning i valkretsar

I 2 kap. 6 och 7 §§ vallagen (2005:837) finns bestämmelser om indelning av kommuner i valkretsar. Vid val till kommunfullmäktige är kommunen en enda valkrets, om inte kommunen har delats in i valkretsar. Om det finns fler än 24 000 invånare som har rösträtt i en kommun eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige, ska kommunen delas in i två eller flera valkretsar. En kommun som har färre än 6 000 personer som har rösträtt får delas in i två eller flera valkretsar om det finns synnerliga skäl. En valkrets ska utformas så att den får minst 15 kommunfullmäktige och antalet fullmäktige för hela kommunen ska fördelas så jämnt som möjligt mellan valkretsarna. Ett beslut om att dela in kommunen i valkretsar ska beslutas av kommunfullmäktige senast den 31 oktober året före det valår då den nya indelningen ska gälla för första gången.

I januari 2013 överlämnade 2011 års vallagskommitté betänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94). I betänkandet behandlas bl.a. frågor som rör fördelning av mandat i allmänna val och valkretsindelning. När det gäller fördelningen av mandat vid val till kommunfullmäktige föreslår kommittén att det nuvarande valsystemet med enbart fasta valkretsmandat ersätts med ett kommunproportionellt system av samma typ som i landstingsval med nio tiondedelar fasta valkretsmandat och en tiondedel utjämningsmandat. För att uppnå bättre proportionalitet vid fördelningen av mandat föreslås även att den s.k. jämkade uddatalsmetoden som används vid fördelningen justeras på så sätt att första divisorn ändras från 1,4 till 1,2. Justeringen av den jämkade uddatalsmetoden innebär även att den s.k. faktiska spärren, som främst är beroende av partiernas jämförelsetal och av hur många mandat som fördelas, sänks, se närmare i avsnitt 4.3. För att garantera ett kommunproportionellt valresultat kompletteras valsystemet också med en möjlighet att återföra fasta valkretsmandat. Kommittén föreslår även att en småpartispärr införs och att den bestäms till 3 procent i valkretsindelade kommuner och 2 procent i övriga kommuner. Förslaget föranleder ändringar i 14 kap. 6 och 8 §§ vallagen.

När det gäller valkretsar föreslår 2011 års vallagskommitté att kommunerna ges ökad frihet ifråga förutsatt att valsyste­met vid valen till kommunfullmäktige, enligt kommitténs förslag, utformas på motsvarande sätt som vid landstingsvalen. Som huvudregeln föreslås att varje kommun ska, så som idag, vara en enda valkrets. Skyldigheten att i vissa fall dela in en kommun i valkretsar tas bort. En kommun som har fler än 36 000 röstberättigade invånare får delas in i valkretsar. Har en kommun 36 000 eller färre röstberättigade invånare får den dock delas in i valkretsar bara om det finns särskilda skäl för det. Enligt kommitténs förslag bör valkretsindelningen utformas så att varje valkrets beräknas få minst 13 fasta valkretsmandat. Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 12 § vallagen.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet (dnr Ju2013/171/L6).

4.2 Tidigare överväganden om fullmäktiges storlek

Enligt 1953 års kommunallag gällde fastställda ramar för antalet fullmäktigeledamöter i förhållande till folkmängd. Genom förändringar i lagen som beslutades 1969 togs regleringen av det maximala antalet ledamöter i de kommunala fullmäktigeförsamlingarna bort (prop. 1969:129). Samtidigt infördes regeln om udda tal för fullmäktige. Förändringen skedde i ljuset av övergången till större kommuner och innebar att de lägsta latituderna slogs ihop så att kommuner med 20 000 invånare eller färre skulle ha minst 31 ledamöter. Detta medförde en ökning av antalet ledamöter för vissa av de minsta kommunerna. I samband med att förändringen infördes framhölls bl.a. att det inte bör finnas några lagliga hinder för att fullmäktigeförsamlingarnas storlek ska kunna anpassas efter de enskilda kommunernas särskilda förhållanden. Det uttrycktes också som ett allmänt önskemål att sammansättningen av kommunens befolkning både geografiskt, yrkesmässigt och i fråga om ålder och kön skulle återspeglas i den beslutande församlingen. De valda minimigränserna avsåg att garantera viss storlek på församlingen i förhållande till såväl folkmängden som övriga variabler för att nå en så bred representativitet som möjligt. Den 1 januari 1977 ändrades reglerna i KL på så sätt att minsta antalet ledamöter ska bestämmas med hänsyn till antalet röstberättigade i stället för antalet invånare (prop. 1975:101).

I betänkandet Principer för en ny kommunallag (SOU 1985:29), som delvis ligger till grund för den nu gällande kommunallagen, ansåg 1983 års demokratiberedning att bestämmelsen om fullmäktiges antal var ett exempel på en obehörlig detaljregel. I betänkandet anfördes bl.a. att intervallerna i latitudsystemet i och för sig hindrar att kommunerna inför en småpartispärr genom att minska antalet ledamöter i fullmäktige. Beredningen ansåg dock att bestämmelsen om fullmäktiges antal skulle kunna förenklas genom att i lagen slå fast ett minimiantal gemensamt för samtliga kommuner och landsting. Syftet med förenklingen var att ge kommuner och landsting större frihet att bestämma antalet ledamöter själva.

I den efterföljande propositionen (prop. 1990/91:117) föreslog regeringen att fullmäktige fortsatt ska ha rätten att bestämma antalet ledamöter i fullmäktige. Regeringen föreslog dock att systemet med latituder skulle behållas. Det rådande systemet med latituder ansågs uppfylla kraven på att fullmäktigeförsamlingarna ska kunna återspegla opinionen bland väljarna och garantera en bred medborgerlig förankring. Systemet ansågs dessutom innefatta ett visst minoritetsskydd och att det av demokratiska skäl borde behållas.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att ett gemensamt drag för samtliga utredningar och förslag som rört fullmäktigeförsamlingarnas storlek de senaste fyra decennierna är dels att kommuner och landsting själva i möjligaste mån ska få bestämma antalet fullmäktigeledamöter, dels att antalet ledamöter i fullmäktige ska vara så stort att det kan återspegla opinionen bland väljarna och vara utformade så att de garanterar en bred medborgerlig förankring.

4.3 Minskat antal fullmäktigeledamöter i de minsta kommunerna

Regeringens förslag: Antalet fullmäktigeledamöter ska bestämmas till minst 21 i kommuner med 8 000 röstberättigade invånare eller därunder, 31 i kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare, 41 i kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. *Arjeplogs kommun* anser att representationen även med minskat fullmäktige kommer att uppgå till en väsentlig andel av befolkningen. *Falkenbergs kommun* anser att lagstiftaren på sikt även bör föra en diskussion avseende kommuner med fler invånare än 16 000 och att graden av demokrati i kommuner och landsting inte i första hand avgörs av antalet ledamöter utan vilka övriga förutsättningar som dessa ges för att bedriva lokal politik. *Tranås kommun* anför att förslaget innebär en förändring som efterlysts från kommunalt håll under lång tid. *Lunds kommun* och *Sveriges kommuner och Landsting (SKL)* anser att förslaget ger framförallt små kommuner möjlighet att besluta om det antal fullmäktigeledamöter som på bästa sätt motsvarar de lokala behoven och förutsättningarna. *SmåKom* anför att det är bra med en flexibel bestämmelse för de mindre kommunerna men ifrågasätter varifrån uppgiften kommer att erfarenheter från små kommuner visar att partierna har svårt att fylla sina listor och att fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag oftare än i större kommuner.

Umeå universitet tillstyrker förslaget delvis. Förslaget bidrar å ena sidan sannolikt till att underlätta partiernas rekrytering men å andra sidan är det tveksamt om det bidrar till att stärka fullmäktiges funktionssätt. Utrymmet för heltäckande geografisk representation och för ungdomar och invandrare kan komma att bli mindre.

Valmyndigheten pekar i sitt remissvar på att det finns kopplingar mellan beslut om att minska fullmäktige och vallagens bestämmelser om indelning i valkretsar. Valmyndigheten bedömer därför att det finns behov av tydligare ställningstagande till om den föreslagna ändringen i KL i något avseende kan medföra behov av ändringar i de gällande bestämmelserna om valkretsindelning i vallagen och förordar att beredningen av förslagen samordnas med förslagen från 2011 års vallagskommitté.

De remissinstanser som avstyrker förslaget anför bl.a. följande. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* anser att förslaget är riskfyllt och bidrar till en pågående negativ utveckling där antalet förtroendeuppdrag minskar radikalt från år till år och den politiska makten koncentreras till allt färre personer. *Uppsala universitet* är negativa till förslaget, särskilt för till ytan stora men glest befolkade kommuner. *Stockholms universitet* och *Örebro universitet* anser att problem med att rekrytera förtroendevalda snarare ligger i partiernas rekryteringsarbete. En ytterligare minskning av fullmäktiges storlek riskerar, förutom en försämrad politisk representation av väljarna, att späda på denna utveckling och endast erbjuda en tillfällig lösning på de lokala partiorganisationernas rekryteringsproblem.

Skälen för regeringens förslag

Statistik över antalet röstberättigade och kommunfullmäktige-församlingarnas storlek

Av Statistiska centralbyråns (SCB) statistik över antalet röstberättigade i valet 2010 framgår att 143, dvs. närmare hälften, av landets 290 kommuner har 12 000 eller färre röstberättigade invånare. Det innebär att det i små kommuner är betydligt färre invånare per fullmäktigeledamot jämfört med större kommuner. I landets minsta kommun, Bjurholm som har 31 ledamöter i fullmäktige, går det cirka 64 röstberättigade invånare på en fullmäktigeledamot medan det i landets största kommun, Stockholm, går cirka 6 574 röstberättigade invånare på en fullmäktigeledamot.

Av SCB:s statistik från 2010 framgår att 130 av Sveriges kommuner ligger på miniminivån vad gäller antalet fullmäktigeledamöter. Av dessa är det 31 kommuner som har färre än 8 000 rösträttsberättigade invånare. Vad gäller storleken på fullmäktige i övriga kommuner framgår att antalet ledamöter över miniminivå varierar mellan 2 och 24 ledamöter över miniminivå. Sammanfattningsvis kan sägas att en majoritet av Sveriges kommuner har fullmäktige som ligger över lagstadgad miniminivå vad gäller antalet ledamöter.

Av statistik sammanställd av SKL framgår att i 22 av landets 290 kommuner minskade antalet mandat inför 2010 års val, jämfört med 2006 års val, medan de ökade i fem kommuner. Flera av de kommuner som minskade antalet mandat hade mindre än 10 000 invånare och minskade sin befolkning under 2009.

Av SCB:s statistik framgår att ungefär var sjätte invald i kommunfullmäktige lämnat sitt uppdrag före periodens slut under de senaste mandatperioderna. Även antalet fullmäktigeledamöter var färre vid slutet av mandatperioden än i början, eftersom det inte har funnits

tillräckligt med ersättare för de ledamöter som har lämnat sina uppdrag. I slutet av mandatperioden 2006–2010 fanns det 65 tomma stolar i landets kommunfullmäktigen.

Den faktiska spärren

Till skillnad från riksdag och landsting finns det inte någon i lag uttryckligen fastslagen spärri för hur många procent av rösterna vid ett allmänt val ett parti behöver få för att få vara med vid fördelningen av mandat i kommunfullmäktige. Man kan dock tala om att det finns en ”faktisk spärri” vid kommunalval. Med den faktiska spärren avses den andel röster som rent faktiskt behövs för att ett parti ska få sitt första mandat i kommunfullmäktige i konkurrensen med övriga partier. Denna spärri är inte exakt, utan beror i viss mån på hur rösterna fördelas mellan övriga partier. Spärren påverkas i hög grad också av antalet mandat i fullmäktige, ju färre mandat desto högre spärri.

I tabellen 4.1. redovisas beräkningar för tre variationer av den faktiska spärren.

1. Den minsta andel röster som garanterar minst ett mandat (även vid en extremt ogynnsam fördelning av övriga röster).

2. Den minsta andel röster som gör det möjligt att få ett mandat (vid en extremt gynnsam fördelning av övriga röster).

3. Den andel röster som gör det troligt att få ett mandat, vid en normal fördelning av övriga röster.

Tabell 4.1⁵

<i>Mandat</i>	<i>Antal partier</i>	<i>1. säkert</i>	<i>2. möjligt</i>	<i>3. troligt</i>
15	8	5,74	3,61	4,61
15	10	5,93	3,37	4,61
21	8	3,85	2,76	3,30
21	10	4,07	2,61	3,30
31	8	2,48	1,98	2,24
31	10	2,57	1,90	2,24

Av tabellen framgår att en sänkning av antalet ledamöter i fullmäktige från 31 till 21, med tillämpning av vallagens nu gällande bestämmelser om mandatfördelning, skulle medföra en höjning av den faktiska spärren för att ett parti troligen ska få ett mandat från ca 2,2 procent till 3,3 procent.

2011 års vallagskommitté har lagt fram förslag om justering av den första divisorn vid tillämpningen av den jämkade uddatalsmetoden som tillämpas vid fördelning av mandat mellan partierna. Den föreslagna justeringen skulle innebära att den första divisorn ändras från 1,4 till 1,2. Den ändringen skulle medföra att den faktiska spärren sänks. I tabell 4.2

⁵ Beräkningarna är framtagna för Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktions sätt av professor Svante Janson, Matematiska institutionen, Uppsala Universitet.

redovisas beräkningar för tre variationer av den faktiska spärren med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden med 1,2 som första divisor.

Tabell 4.2⁶

Mandat	Antal partier	1. säkert	2. möjligt	3. troligt
15	8	4,96	3,21	3,97
15	10	5,26	3,02	3,97
21	8	3,31	2,43	2,84
21	10	3,51	2,32	2,84
31	8	2,14	1,73	1,93
31	10	2,21	1,67	1,93

Av tabellen framgår att den faktiska spärren för att troligen få ett mandat skulle bli ca 2,8 procent i ett fullmäktige med 21 mandat om 2011 års vallagskommittés förslag genomförs.

Behovet av en minskning i kommunerna

En övervägande majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning att det finns anledning att särskilt se över villkoren för de små kommunerna, och att det finns ett behov av att införa en möjlighet att minska fullmäktiges storlek. *SKL* pekar på att förslaget ger framför allt små kommuner möjlighet att besluta om det antal fullmäktigeledamöter som på bästa sätt motsvarar de lokala behoven och förutsättningarna. De menar att det handlar om att ge kommunerna möjlighet att forma en organisation utifrån en rimlig nivå på effektivitet när det gäller administration och kostnader. *Tranås kommun* framhåller att förslaget innebär en förändring som länge har efterfrågats.

I likhet med utredningens förslag och majoriteten av remissinstanserna finner regeringen att det föreligger ett behov av att möjliggöra en minskning av fullmäktige i de minsta kommunerna. En minskning av fullmäktige följer också det grundläggande förhållningssätt som kommer till uttryck i KL, nämligen att ge kommuner och landsting ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst. Det stämmer också väl med de uttalanden som gjorts i samband med de förändringar av fullmäktiges storlek som gjorts sedan 1953 års kommunallag, nämligen att kommuner och landsting själva i möjligaste mån ska få bestämma antalet fullmäktigeledamöter. Antalet ledamöter i fullmäktige bör dock vara så stort att det kan återspegla opinionen bland väljarna och vara utformade så att de garanterar en bred medborgerlig förankring.

Vad gäller frågan om konsekvenserna av en minskning av fullmäktiges storlek har *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Uppsala universitet* och *Örebro universitet* bl.a. framhållit att en risk med att minska fullmäktiges storlek är att det kan leda till bl.a. ökad maktkoncentration och sämre representativitet.

⁶ Beräkningarna är framtagna för 2011 års vallagskommitté av professor Svante Janson, Matematiska institutionen, Uppsala Universitet..

Regeringen instämmer i utredningens övervägande om att det måste göras en bedömning av konsekvenserna av en minskning och vad som kan anses vara en skäligen minskning av fullmäktige. Utgångspunkter för en sådan bedömning bör vara dels hur hög tröskeln blir för att ett parti ska kunna bli representerat i fullmäktige, dels att antalet fullmäktigeledamöter ska kunna tillgodose en god representativitet.

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att systemet med latituder som anger det minsta antal ledamöter som måste utses vid angivna antal röstberättigade invånare inte bör ändras, eftersom det systemet innebär att opinionen bland väljarna i förhållande till folkmängden kan återspeglas. Att införa en fast minimigräns skulle, framför allt i större kommuner, kunna användas som en spärr mot småpartier. Det finns därför demokratiska skäl som talar för att latitudsystemet behålls. När det gäller antalet ledamöter konstaterar regeringen att även med en halvering av antalet förtroendevalda i de minsta kommunerna skulle det dock fortfarande gå tre gånger så många invånare per förtroendevald i de största kommunerna jämfört med de minsta. Detta torde innebära att det även med en minskning av fullmäktige i de minsta kommunerna, går att få en god representativitet i fullmäktige. SKL har också i sitt remissvar pekat på att det är positivt att kommunerna får möjlighet att besluta antalet ledamöter till en rimlig nivå utifrån demokratiska förutsättningar såsom t.ex. antal invånare per förtroendevald.

Regeringen vill också understryka att förslaget innebär en möjlighet för kommunerna att fatta beslut om att minska fullmäktige, inte en skyldighet. Det står fullmäktige fritt att besluta att antalet ledamöter i fullmäktige ska vara högre än minimiantalet. Som framgår av statistiken ovan har mer än hälften av Sveriges 290 kommuner också valt att ha ett fullmäktige som är större än vad som är lägsta nivå för respektive latitud.

Vid 2010 års val var det 143 kommuner i Sverige, som hade färre än 12 000 röstberättigade invånare. Det innebär att knappt hälften av Sveriges kommuner är skyldiga att ha samma storlek på sina fullmäktigeförsamlingar trots att skillnaderna mellan dessa kommuner både vad gäller antalet invånare och geografisk storlek är stora.

Genom att införa en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade kan 77 av landets kommuner sänka antalet ledamöter i fullmäktige från 31 till 21 ledamöter. Genom att utöka nästa latitud så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter kommer 29 kommuner av landets kommuner kunna sänka från 41 till 31 ledamöter. Totalt innebär det att 106 av Sveriges 290 kommuner kan minska storleken på sina fullmäktigeförsamlingar, om de så önskar. Förändringen innebär att det bli en jämnare fördelning av kommuner per latitud.

Valmyndigheten har pekat på att det finns kopplingar mellan beslut om att minska fullmäktige och vallagens bestämmelser om indelning i valkretsar. Regeringen instämmer i myndighetens bedömning. Detta innebär att en kommun med 31 ledamöter i fullmäktige som är indelad i två valkretsar, inte kan fatta beslut om att minska fullmäktige till 21 ledamöter utan att först ha fattat beslut om att ändra valkretsindelning. Erfarenheten visar emellertid att även om valkretsindelning kan ske i de

mindre kommunerna så är det i princip enbart de stora kommunerna som är indelade i valkretsar. Vid 2010 års val var inte någon kommun med under 12 000 röstberättigade invånare valkretsindelad. Av de kommuner som var valkretsindelade vid 2010 års val berörs inte någon av den föreslagna ändringen om minskat fullmäktige. Regeringen anser att det är den enskilda kommunen som får avgöra huruvida den vill besluta om att minska fullmäktige till 21 ledamöter eller indela kommunen i två valkretsar och då behålla 31 ledamöter i fullmäktige. Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en möjlighet att minska fullmäktige till 21 ledamöter för kommuner med 8 000 rösträttsberättigade invånare eller därunder och till 31 för kommuner med 16 000 invånare eller därunder.

Behovet av en minskning i landstingen

Erfarenheten från landstingen skiljer sig från scenariot i kommunerna, vilket bl.a. framgår av att det efter valet 2010 inte fanns några obesatta mandat i landstingsfullmäktige. Fördelningen mellan små och stora landsting skiljer sig också åt, jämfört med kommunerna. Två av de 20 landstingen har under 140 000 röstberättigade invånare dvs. motsvarande den lägsta latituden. I nästa latitud återfinns 4 landsting. Det innebär att mer än hälften (14 stycken) av landstingen och regionerna befinner sig i de två övre latituderna vad gäller antalet röstberättigade invånare. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns motsvarande problem vad gäller fullmäktiges storlek i landstingen som det kan finnas i små kommuner. Regeringen anser därför att det inte finns några skäl att förändra latituderna vad avser landstingen.

4.4 Fullmäktigepresidiets roll

Regeringens bedömning: Det finns i dagsläget stora möjligheter att i praktiken stärka fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ. Det behövs därför inga förändringar i kommunallagen för att stärka fullmäktiges ställning.

Regeringens förslag: Det ska framgå av kommunallagen att fullmäktiges ordförande och en eller flera vice ordförande tillsammans utgör fullmäktiges presidium.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanserna är positiva till eller lämnar förslaget utan erinran. *Falkenbergs kommun, Linköpings kommun och Lunds kommun* anser att det är positivt att fullmäktigepresidiets roll förtydligas i KL. *Lunds kommun* har vidare anfört att presidiets roll kan preciseras genom föreskrifter i arbetsordningen. *Solna kommun* tillstyrker och anser att det är viktigt att kommunen själv får avgöra vilka arbetsuppgifter som eventuellt ska tilldelas presidiet samt att presidiet ska kunna utgöras av ordförande tillsammans med en eller flera vice ordförande istället för maximalt två vice ordförande. *SKL* tillstyrker och anser att för att kunna vitalisera fullmäktige behöver fullmäktiges

presidium kunna ges en mer aktiv roll när det gäller planering av fullmäktiges arbete och kontakterna med styrelsen.

Stockholms läns landsting avstyrker förslaget och anser att förslagets konsekvenser och vad det innebär i praktiken bör utredas vidare eftersom eventuella kommunalrättsliga eller andra konsekvenser av förslaget är inte närmare utredda eller i vart fall inte redovisade.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Det har i flera sammanhang förts fram önskemål om att stärka fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ, bland annat i tidigare demokratiutredningar och inom ramen för SKL:s utvecklingsarbete. SKL har framfört önskemål om att fullmäktiges presidium genom ändringar i KL ska ges en formell ställning i rollen att leda fullmäktiges arbete (dnr Fi2010/499). Det finns också studier som visar att en stor andel av de förtroendevalda i fullmäktige anser att de har ett litet inflytande över kommunens politiska verksamhet. De önskemål som framförts är att fullmäktiges uppdrag som uppdragsgivare och ansvarsutkrävare tydliggörs samt att fullmäktige ges en mer aktiv roll i beredningsprocessen.

I likhet med utredningen anser regeringen att problembeskrivningen av fullmäktiges roll i första hand beror på valda arbetssätt och metoder, eftersom KL ger fullmäktige stor flexibilitet att besluta om formerna för den politiska organisationen (3 kap. 9 § KL). Fullmäktige kan redan i dag vara en aktiv part i styrning och som uppdragsgivare. Fullmäktige kan dessutom själv bereda frågor av långsiktig och strategisk karaktär. Som utredningen visar finns det stora möjligheter att stärka fullmäktiges ställning inom ramen för gällande lagstiftning. För att kunna vara en aktiv part i det kommunala beslutsfattandet och driva ett sådant arbete kan det dock finnas behov av att förtydliga vem som ska ha till uppgift att leda detta arbete.

Av 5 kap. 6 § KL framgår att fullmäktige bland sina ledamöter väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen. Fullmäktiges ordförande har det formella ansvaret för att leda fullmäktiges arbete. En vice ordförande får endast inträda som ordförande då den ordinarie ordföranden inte kan närvara. Presidiet, dvs. ordförande och en eller flera vice ordförande, är inget kommunalrättsligt organ och kan därför inte i egenskap av presidium ges särskilda uppgifter i t.ex. arbetsordningen. För att kunna ge presidiet särskilda uppgifter krävs, såsom *Lunds kommun* också påpekat, att ordföranden och vice ordförande genom föreskrifter i arbetsordningen förtydligar presidiets roll genom preciserade uppgifter.

Som ett led i att vitalisera fullmäktige finns det behov av att kunna ge fullmäktiges presidium en mer aktiv roll när det gäller t.ex. planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör framgå av 5 kap. 6 § KL att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium. Presidiet blir då, till skillnad från i dag, ett kommunalrättsligt organ och kan i sin egenskap av presidium ges särskilda uppgifter. Till skillnad från vad *Solna kommun* framfört i sitt remissvar konstaterar regeringen att det inte finns någon begränsning av antalet vice ordförande.

När det gäller vilka arbetsuppgifter som ska tilldelas presidiet bör det fastställas i respektive kommuns arbetsordning, eftersom det finns stora

variationer i de olika kommunernas och landstingens sätt att organisera sig och sitt arbete. *Stockholms läns landsting* har framfört att det bör utredas vidare vad förslaget innebär och vilka konsekvenserna förslaget har eftersom det inte framgår på vilket sätt presidiet skulle ha en mer aktiv roll än i dag då det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen. Effekten av förslaget blir att presidiets roll kan komma att variera i de olika kommunerna och landstingen. Det är respektive kommun eller landsting som genom sin arbetsordning beslutar i vilken utsträckning presidiet ska ha en roll i t.ex. den strategiska planeringen och kontakterna med styrelse och de politiska partiernas gruppledare.

5 Majoritetsstyre

5.1 Proportionella val till fullmäktige och nämnder

Proportionella val infördes i Sverige i samband med rösträttsreformerna 1907–1919 för val till riksdagens båda kamrar. Det infördes därefter successivt vid val till kommunala fullmäktigeförsamlingar och inom kommuner och landsting. Från och med 1970 års val sker mandatfördelningen till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige enligt den s.k. jämkade uddatalsmetoden. För riksdagen tillämpas ett riksproportionellt utjämningsystem så att alla partier som uppnår minst 4 procent av de avgivna rösterna i riket får i princip lika stor andel av mandatet som deras andel av rösterna. För landstingsvalen gäller sedan 1976 ett valsysteem efter samma grundprinciper. Endast parti som erhållit minst 3 procent av de avgivna rösterna i hela landstingsområdet får delta i fördelningen av mandatet. Vid kommunfullmäktigevalen fördelas mandatet enligt den jämkade uddatalsmetoden (med 1,4 som första divisor) men utan någon särskild procentspärr.

Vid fördelning av platserna vid riksdagens utskottsval samt vid kommun- och landstingsfullmäktiges val till nämnder tillämpas fortfarande den s.k. heltalsmetoden (även kallad d'Hondts metod). Metoden brukar resultera i att det största partiet får en viss överrepresentation.

Proportionella val till styrelse och nämnder

Enligt 5 kap. 46 § KL ska proportionella val tillämpas vid val av bl.a. ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar om det begärs av minst så många väljande ledamöter som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antalet personer som valet avser ökat med 1. Förutsättningarna för de proportionella valen anges i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Den proportionella valmetoden i enlighet med lagen tillämpas sällan i praktiken. Den ligger däremot ofta till grund för de överenskommelser om mandatfördelning som ofta träffas mellan de partier som är representerade i fullmäktige. Ledamöter som är valda i enlighet med partiöverenskommelser är valda med majoritetsvalmetoden. Det finns således inget hinder mot att

fullmäktige inom ramen för befintlig lagstiftning genom majoritetsval beslutar att styrelsen eller en nämnd ska bestå enbart av ledamöter ur de partier som representerar majoriteten. Det räcker dock med att en minoritet begär att proportionella val ska tillämpas för att förhindra en sådan ordning. Reglerna om proportionella val är en garanti för att även en politisk minoritet ska kunna få platser i nämnder och styrelser. Lagen innebär att en minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i styrelsen. Hur stor minoriteten måste vara för att driva igenom proportionella val avgörs både av antal närvarande ledamöter i fullmäktige och av hur många ledamöter som ska väljas till berörd styrelse eller nämnd. I en fullmäktigeförsamling med 31 närvarande ledamöter kan fyra ledamöter vid val till en nämnd som ska bestå av sju ledamöter driva igenom att valet görs proportionellt. I en fullmäktigeförsamling med 101 närvarande ledamöter är motsvarande siffra 13 ledamöter. Om det i stället är fem ledamöter som ska väljas till en nämnda krävs i stället 6 ledamöter i minoritet om det är 31 närvarande ledamöter och 17 om det är 101 närvarande ledamöter i fullmäktige.

5.2 Tidigare överväganden om för- och nackdelar med majoritetsstyre

Samlingsstyrets respektive majoritetsstyrets för- och nackdelar har sedan 1960-talet varit föremål för diskussion i ett antal offentliga utredningar. I betänkandet Kommunal demokrati (SOU 1975:41) avvisades kommunalt majoritetsstyre eftersom man dels inte ville tvinga kommunerna till en viss modell för styrelseformen, dels inte ville tvinga de folkvalda församlingarna till att arbeta via utskott, vilket ansågs bli följderna av införande av majoritetsstyre. Det tyngsta skälet var dock att värna oppositionens möjlighet till insyn. I betänkandet Förtroendevald på 90-talet (SOU 1989:108) togs frågan upp igen i en expertrapport. I rapporten föreslogs ett system som skulle kunna tillämpas i större kommuner med minst 20 000 invånare. I rapporten konstaterades att ett system med renodlat majoritetsstyre inte skulle passa på kommunal nivå där flertalet politiker är fritidspolitiker och antalet heltidspolitiker är begränsat.

Även Lokaldemokratikommittén hänvisade i sitt betänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90) till en expertrapport. I rapporten ansågs att ett införande av majoritetsstyre skulle bidra till att informera medborgarna om de politiska skiljelinjerna och bidra till en kritisk granskning av de kommunala politikerna. Det skulle också öka konkurrensen mellan partierna, vilket skulle kunna ge partierna ett incitament till förändring och förbättring. Som negativa konsekvenser nämndes den möjliga försämringen till insyn för oppositionen, inte minst i kommuner med mycket stabila majoriteter. Inte heller Lokaldemokratikommittén lade fram några förslag till ändring.

Under åren 2005–2007 drev SKL projektet Brytpunkt. En av förnyelseidéerna som lades fram i rapporten ”Brytpunkt – politikens roll i framtiden” var skapa möjlighet för intresserade kommuner och landsting att införa majoritetsstyre. Motivet för förslaget var i första hand

att tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och att synliggöra politiska skiljelinjer, så att det blir lättare för medborgare att utkräva ansvar. Ett annat motiv var att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Frågan om majoritetsstyre har även senare tagits upp inom ramen för SKL:s arbete att stärka fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ.

Inom ramen för forskningsprojektet *Politiker tycker om demokrati* vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet genomfördes 2008–2009 en undersökning som riktade sig till samtliga folkvalda som under hösten 2008 hade uppdrag som ordinarie ledamot i kommun- eller landstingsfullmäktige. Av undersökningen framgår en att klar majoritet av svenska kommunfullmäktigeledamöter är negativa när det gäller möjligheten att införa ett system med kommunal parlamentarism där samtliga kommunstyrelseledamöter kommer från majoriteten i fullmäktige.

Majoritetsstyre i Norge

I Norge finns sedan år 1993 en möjlighet att välja mellan att ha den traditionella formannskapsmodellen, eller den parlamentariska modellen med majoritetsstyre.

Formannskapsmodellen kan liknas vid den svenska styrningsmodellen där ledamöterna i valda organ utses genom proportionella val. I Norge är denna modell starkt förknippad med en särställning för kommunens högste tjänsteman (rådmannen). Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser ett förslagsställande organ (byråd) som också styr administrationen. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen (bystyret) där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum.

Det har gjorts flera forskarutvärderingar av majoritetsstyret i Norge. Forskarna har funnit att ansvarsfördelningen mellan partierna och de förtroendevaldas relation till förvaltningen har tydliggjorts. Den ökade politiska styrningen av förvaltningen har framhållits som den mest betydelsefulla konsekvensen. Förväntningar på ökad tydlighet i politiska ansvarsförhållanden har däremot inte infriats i så stor utsträckning, vilket kan hänga samman med att den styrande koalitionen varit mycket bred.

Tre kommuner (Oslo, Bergen och Tromsö) samt fyra fylkeskommuner (Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag och Troms) tillämpar majoritetsstyre, medan övriga 425 kommuner och 15 fylken har valt det traditionella samregerandet i formannskapsmodellen.

5.3 Fortsatt utredning om majoritetsstyre

<p>Regeringens bedömning: Frågan om att införa en försöksverksamhet med majoritetsstyre bör föregås av en fördjupad utredning dels avseende behovet av en sådan försöksverksamhet, dels avseende möjligheterna till oppositionens insyn.</p>

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att en försöksverksamhet med

majoritetsstyre i kommuner och landsting ska införas under perioden 30 juni 2013–31 december 2022.

Remissinstanserna: Av remissinstanserna är det cirka en tredjedel som tillstyrker eller inte har haft något att erinra mot utredningens förslag. *Stockholms universitet* anser att det är välbetänkt att föreslå en försöksverksamhet. *Umeå universitet* tillstyrker men anser att försöksperioden är för lång och det finns risk att försöket i praktiken blir en institutionaliserad reform. *Örebro universitet*, *Göteborgs kommun* och *SKL* tillstyrker förslaget men tillägger att försöksverksamheten måste utvärderas noggrant såväl under som före en permanent reformering. *Jönköpings kommun*, *Linköpings kommun*, *Osby kommun* och *Tranås kommun* är positiva till att kommunerna frivilligt kan välja att pröva majoritetsstyre men påpekar att det inte aktuellt för dem att pröva. *Stockholms kommun* anser att förslaget är tänkvärt men att den typ av majoritetsstyre som föreslås i utredningen inte är aktuell för kommunen. *Sundsvalls kommun* anser att det är rimligt att kommunerna i högre grad själva ska utforma hur den politiska styrningen av kommunen ska ske. *Jönköpings läns landsting* är positiva till förslaget och anser att ett deltagande i en försöksverksamhet med majoritetsstyre skulle kunna vara en givande del i det demokratiarbete som landstinget bedriver.

Drygt en tiondel av remissinstanserna tillstyrker med viss erinran. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* anser att majoritetsstyre skulle stärka den representativa lokala demokratin och stärka medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande vid valet. Det finns dock en risk att oppositionen försvagas varför en stärkt granskningsfunktion från fullmäktiges sida borde skrivas in tydligare i förslaget. *Lunds kommun* påpekar att ett försök inte är aktuellt för egen del men tillstyrker förslaget under förutsättning att oppositionen ges adekvata möjligheter till insyn. *Malmö kommun*, *Nynäshamns kommun* och *Örnsköldsviks kommun* anser att försöket först bör prövas i några kommuner för att sedan noga utvärderas. *Täby kommun* påpekar att det finns oklarheter i förslaget bl.a. vad gäller kommunstyrelsens roll gentemot nämnderna. *Änge kommun* tillstyrker under förutsättning att ett förslag om att genomföra försöksverksamhet röstas igenom med två tredjedels majoritet. *Stockholms läns landsting* anser inte att majoritetsstyre tydliggör det politiska ansvaret men anser ändå att det bör finnas utrymme för institutionell konkurrens och utveckling av olika demokratiska styresformer som utformas efter de lokala förutsättningarna. Förslaget bör därför inte införas som försök utan bör vara så berett att det finns ett stabilt underlag för att införa bestämmelserna permanent som ett frivilligt alternativ eller som ett obligatorium i redan existerande kommunallag. *Västra Götalands läns landsting* anser att det krävs ett förtydligande av hur majoritetsstyret påverkar sammansättningen och utformningen av styrelser och nämnder.

Några remissinstanser är företrädesvis negativa till eller känner tveksamhet inför förslaget. *Eskilstuna kommun* menar att kommunfullmäktige i många fall behöver vitaliseras men att det kan göras på andra sätt. *Falkenbergs kommun* och *Halmstad kommun* anser att en ökad och tydligare skiljelinje mellan majoritet och opposition sannolikt kommer att medföra att den svenska traditionen att fatta beslut i samförstånd minskar vilket kan leda till att det blir svårare för majoritet

och opposition att nå konsensus i frågor där en samsyn är av yttersta vikt. *Gävle kommun* anser att det är svårt att hitta demokratiska eller ekonomiska fördelar med majoritetsstyre. *Hallands läns landsting* känner tveksamhet inför förslaget.

Ungefär en femtedel av remissinstanser avstyrker förslaget. *Arjeplogs kommun* anser att det positiva som politisk tydlighet innebär inte uppväger nackdelen av att representationen med utgångspunkt i befolkningens röster skulle försvinna. *Kungsbacka kommun* betonar vikten av att behålla möjligheten till proportionella val eftersom det ger en bredare debatt och speglar väljarnas val. *Ljungby kommun* anser bl.a. att ett införande av majoritetsstyre kräver en omfattande administrativ organisation för att tillgodose oppositionens behov av tillgång till information och handlingar, vilket höjer kommunernas kostnader. *Västerås kommun* menar att parlamentarism inte passar på kommunal nivå och att tidigare undersökningar har visat att en klar majoritet av svenska kommunfullmäktigeledamöter varit negativa till ett införande. *Östersunds kommun* anser att förslaget innehåller så många tveksamma konsekvenser och begränsningar att nackdelarna klart överväger. *Uppsala läns landsting* avstyrker förslaget eftersom det finns uppenbara risker med majoritetsstyre på det lokala planet.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund till kommitténs förslag

Möjligheten att införa majoritetsstyre inom ramen för den befintliga lagstiftningen har undersökts av bl.a. Gävle kommun. I det förslag som utarbetades inom kommunen skulle kommunstyrelsen endast bestå av förtroendevalda som tillhör de partier som bildar majoritet i fullmäktige. I övrigt förslogs inga organisationsförändringar beträffande nämnderna. För att försäkra oppositionen insyn i beslutsprocessen inom kommunstyrelsen föreslogs bl.a. att det skulle inrättas ett ekonomiutskott där samtliga partier i fullmäktige skulle finnas representerade. Av utredning framkom att det, utöver enighet om styrelseformen, troligtvis skulle behöva genomföras en översyn av den kommunala organisationen för att uppnå önskade effekter av majoritetsstyret. Slutsatsen blev att det var vanskligt att styra kommunen genom majoritetsstyre eftersom gällande lagstiftning är skriven för ett samlingsstyre. Gävle kommun valde därför slutligen att inte genomföra försöket.

Mot bakgrund av de slutsatser Gävle drog i sin utredning och utredningen i övrigt ansåg kommittén att det i praktiken får anses vara omöjligt att genomföra majoritetsstyre inom ramen för befintlig lagstiftning. Eftersom det förts fram vissa önskemål om att det borde införas en möjlighet att pröva majoritetsstyre i kommuner och landsting, ansåg kommittén emellertid att det var angeläget att ta upp frågan trots att det inte ingick i direktiven till kommittén att utreda majoritetsstyre. Kommittén ansåg också att ett förslag om majoritetsstyre låg väl i linje med uppdraget att överväga och föreslå förändringar i regleringen av den kommunala demokratin i syfte att stärka dess funktionssätt.

Syftet med förslaget är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och var de politiska

skiljelinjerna går. Detta kan underlätta för medborgarna att utkräva ansvar.

Förslaget i korthet

Enligt förslaget får en kommun eller ett landsting besluta att reglerna om proportionella val inte ska tillämpas vid tillsättning av styrelse som endast ska väljas ur den politiska majoriteten. För ett sådant beslut krävs att minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för förslaget. Förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde då fullmäktige ska tillsätta styrelsen. Förslag till styrelse tas fram genom att ålderspresidenten efter samråd med gruppledarna för varje parti inom fullmäktige lämnar i uppdrag till en av gruppledarna att bilda en ny styrelse. Om mer än hälften av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Enligt förslaget krävs att minst hälften av fullmäktige bifaller en talan om misstroende. Om styrelsen inte längre har förtroende från en majoritet i fullmäktige ska styrelsens uppdrag återkallas och fullmäktige ska utse ny styrelse.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. En av de största skillnaderna är att oppositionen förlorar den naturliga insyn i styrelsens arbete som samlingsstyret innebär. Fullmäktige ska därför verka för att de partier som finns representerade i fullmäktige men som inte har ledamöter i styrelsen, ska tillförsäkras nödvändig kännedom om pågående ärenden och ges utredningsmöjligheter och administrativt stöd.

Enligt förslaget ska beslut att införa majoritetsstyre fattas av fullmäktige senast den 31 december året före år för ordinarie val. För beslutet krävs att minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för förslaget. Den kommun eller det landsting som beslutar att införa majoritetsstyre ska till regeringen lämna en utvärdering av försöket i slutet av mandatperioden. Efter försöksperioden ska regeringen göra en utvärdering av försöket som kan utgöra underlag till om försöket bör permanentas eller inte.

Ytterligare utredning

Av utredningen framgår att majoritetsstyre kan klargöra fullmäktiges roll som beslutsfattande organ och arena för den politiska debatten. Det kan också vitalisera såväl styrelsens som fullmäktiges arbete, vilket också framhålls av de remissinstanser som är positiva till förslaget. Majoritetsstyre kan även tydliggöra för medborgarna vem som styr kommunen eller landstinget och skulle på så sätt kunna stärka den representativa lokala demokratin och medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande vid valet.

Regeringen ser positivt på att de kommuner och landsting som så önskar ska kunna ges möjlighet att pröva majoritetsstyre. Av remissinstansernas yttranden framgår emellertid att det finns ett antal frågor som inte anses tillräckligt belysta i utredningen. Ett flertal remissinstanser bl.a. *Göteborgs universitet*, *Falkenbergs kommun*, *Jönköpings kommun* och *Södermanlands läns landsting* pekar på risken

att oppositionen försvagas. De menar att den förlorar nödvändig kännedom om styrelsens arbete och pågående ärenden för att kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik. *Gävle kommun, Halmstad kommun* och *Östersunds kommun* hänvisar till erfarenheterna i Norge som visar att majoritetsstyre har medfört att oppositionens insyn och information har minskat. Åtgärder för att motverka dessa effekter borde framgå tydligare av förslaget. Det är inte heller belyst vilka konsekvenser det kan få att beslutsfattandet förlorar en instans där politiska frågor kan diskuteras. Några remissinstanser, däribland *Falkenbergs kommun* pekar på att en ökad och tydligare skiljelinje mellan majoritet och opposition kan komma att medföra att den svenska traditionen att fatta beslut i samförstånd minskar vilket i sin tur kan leda till att det blir svårare för majoritet och opposition att nå konsensus i frågor där en samsyn är av yttersta vikt. Ett flertal remissinstanser bl.a. *Örebro universitet, Täby kommun* och *Västra Götalands läns landsting* har betonat att ett eventuellt permanent införande av majoritetsstyre måste föregås av noggranna utvärderingar som särskilt beaktar oppositionens möjlighet till insyn och påverkan. Ett par remissinstanser har därför föreslagit att majoritetsstyre endast ska få prövas av ett begränsat antal kommuner och landsting t.ex. genom att införa ett ansökningsförfarande för att sedan noga utvärderas.

Bland andra *Jönköpings kommun, Linköpings kommun* och *Örnsköldsviks kommun* har framhållit att förslaget kan få stora konsekvenser på de administrativa och ekonomiska processerna inom förvaltningen eftersom såväl majoriteten i styrelsen som oppositionen ska tillhandahållas med nödvändiga underlag. Ett sådant system gör sannolikt den politiska organisationen dyrare, vilket inte har belysts i utredningen.

Umeå universitet m.fl. anser att försöksperioden är för lång och att det finns risk att försöket i praktiken blir en institutionaliserad reform.

Sammanfattningsvis framgår att det finns behov av en fördjupad utredning vad gäller bland annat möjligheterna till oppositionens insyn. Som kommittén påpekat i sin utredning, visar en nyligen genomförd större statsvetenskaplig undersökning att ett eventuellt införande av majoritetsstyre har ett svagt stöd bland ledamöterna i fullmäktige-församlingarna. Ett flertal remissinstanser har också uppgett att det inte är aktuellt för dem att pröva majoritetsstyre. Det får därför även anses vara oklart hur stor efterfrågan är att få genomföra en sådan försöksverksamhet som kommittén föreslagit. Det finns därför en risk att det inte genomförs några försök som går att utvärdera efter den föreslagna försöksperioden. Regeringen finner mot denna bakgrund sammanfattningsvis att frågan om majoritetsstyre på försök i kommuner och landsting bör utredas ytterligare.

6 Beslutsfattande på distans

6.1 Nuvarande reglering

I 5 och 6 kap. KL finns ett antal bestämmelser om närvaro vid fullmäktiges och nämndernas sammanträden. Med nämnderna avses här även styrelsen. Vilka ledamöter som är närvarande har betydelse bl.a. för fullmäktiges och nämndernas beslutsförhet (5 kap. 18 § och 6 kap. 23 §), vid överläggning inom stängda dörrar (5 kap. 38 § och 6 kap. 19 a §) och vid jäv i en nämnd (6 kap. 24 §).

Vilka som är närvarande har naturligtvis även betydelse vid avgörandet av ärendena, oavsett om den fråga som är föremål för beslut avgörs genom acklamation eller omröstning. KL innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att endast de som är närvarande har rösträtt. Däremot anges som en förutsättning för beslut i bl.a. frågor om bordläggning och kommunal folkomröstning att en viss andel av de närvarande röstar för, eller i en fråga om folkomröstning inte röstar emot, förslaget (5 kap. 34 a och 36 §§). När det gäller brådskande ärenden sägs att sådana ärenden får avgöras utan föregående beredning och utan att ärendet nämnts i kungörelsen om sammanträdet om samtliga närvarande är ense (5 kap. 32 och 40 §§). Mot bakgrund av dessa bestämmelser måste det antas att det endast är de som är närvarande som har rösträtt.

Det har i olika sammanhang diskuterats om den som deltar i ett sammanträde uppkopplad via telefon eller videokonferensutrustning kan anses närvarande vid sammanträdet i KL:s mening. Om flera personer som kommunicerar med varandra via telefon eller videokonferensutrustning befinner sig på ett flertal olika fysiska platser aktualiseras även frågan om deras möte äger rum på en särskild plats och vilken plats det i så fall skulle vara.

När det gäller fullmäktige sägs i 5 kap. 8 § KL att kungörelsen om sammanträde ska innehålla uppgift om plats för sammanträdet. Enligt 6 kap. 18 § bestämmer nämnderna plats för sina sammanträden. Med plats måste i dessa sammanhang förstås en fysisk plats. Fullmäktiges och nämndernas sammanträden ska således äga rum på en fysisk plats.

Uttrycket ”närvara” har inte getts någon särskild innebörd i KL. Tolkningen av bestämmelserna om närvaro måste därför ta sin utgångspunkt i uttryckets betydelse i allmänt språkbruk. I Svenska Akademiens ordbok sägs att ”närvara” betyder ”att befinna sig på platsen för en viss händelse och dylikt”. Den som deltar i ett sammanträde via telefon eller videokonferensutrustning kan inte därigenom anses befinna sig på den plats där sammanträdet äger rum.

De bestämmelser i KL som gäller för dem som är närvarande vid ett sammanträde omfattar således endast dem som är fysiskt närvarande på den fysiska platsen för sammanträdet. Det är därför inte förenligt med KL att låta en ledamot delta i beslutsfattandet i fullmäktige eller en nämnd genom att delta via telefon eller videokonferensutrustning. Däremot är det inget som hindrar att en ledamot på distans tillåts lyssna till det som sägs vid ett sammanträde eller att yttra sig. Detsamma gäller en ersättare.

Ledamöter och ersättare har dock ingen på KL grundad rätt att delta på distans. Om varken fullmäktige eller nämnden bestämt något särskilt om deltagande på distans får den som är ordförande och därmed ansvarig för ordningen vid sammanträdet avgöra om någon ska få delta i sammanträdet på distans utan att delta i beslutsfattandet.

6.2 Möjlighet till beslutsfattande på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden

Regeringens förslag: Ledamöter ska få delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden i den utsträckning som kommunen eller landstinget bestämmer under förutsättning att det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Ledamöter som deltar på distans ska behandlas som närvarande.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Till skillnad från regeringen föreslår utredningen att fullmäktiges arbetsordning ska innehålla föreskrifter om möjlighet att delta på distans även i de kommuner och landsting som inte tillåter sådant deltagande. Utredningens lagförslag har även en delvis annorlunda utformning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Göteborgs universitet* anser att i den mån tekniska hjälpmedel kan underlätta de förtroendevaldas arbetssituation bör dessa användas, särskilt i kommuner och regioner med långa avstånd till centralorten. *Stockholms universitet* menar att antalet avhopp kan antas minska och möjligheterna förbättras vad gäller rekryteringen av t.ex. funktionshindrade, småbarnsföräldrar, personer som på grund av sitt arbete ofta vistas utanför hemorten eller bor långt från centralorten. *Göteborgs kommun* menar att förslaget förhoppningsvis kan möjliggöra deltagande för personer som i dagsläget ser sig förhindrade att ta politiska förtroendeuppdrag av fysiska och tidsmässiga skäl. Det är av stor vikt att tekniken fungerar på ett tillfredsställande sätt och säkerhetsnivån kan upprätthålla sekretess och garantera säker personuppgiftsbehandling. *Lunds kommun* understryker dock att det personliga mötet är viktigt och bör vara det främsta alternativet. *Solna kommun* betonar att det är viktigt att reglerna bygger på valfrihet och är generellt utformade så att fullmäktige själv kan avgöra när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämndernas möten. Det fysiska mötet är en viktig del i beslutsfattandet. Deltagande på distans ska därför endast utgöra ett komplement. *Stockholms kommun* understryker att ärenden med sekretess och andra känsliga ärenden som regel inte lämpar sig för beslutsfattande på distans. *Östersunds kommun* anser att regelverket kring sekretess är ofullständigt belyst. *Södermanlands läns landsting* påpekar att förslaget i princip möjliggör att på sikt helt frångå fysiska möten. Förslaget kan innebära ökad effektivitet för styrelse och nämnd medan fullmäktige som arena för politisk debatt försvagas om allt fler

väljer att följa mötena på distans. *Västra Götalands läns landsting* anser att det krävs säkra identifieringsrutiner såväl tekniskt som personellt för en trygg hantering. Deltagande får inte ske på ett sådant sätt att det kan äventyra den enskildes personliga integritet. *Östergötlands läns landsting* anser att det är angeläget att tillförsäkra lika villkor för alla t.ex. vid slutna omröstning. *Journalistförbundet* understryker vikten av att även möten på distans dokumenteras enligt KL:s regler så att allmänheten kan få insyn i verksamheten. Det är likaså viktigt att för den personliga integriteten att även ledamöter som deltar på distans följer reglerna om sekretess när det är tillämpligt. *SKL* framhåller att förslaget kan skapa ökade förutsättningar för grupper som har svårt att engagera sig i politiken, t.ex. småbarnsföräldrar eller personer med funktionsnedsättningar. Det kan också minska miljöpåverkan framförallt i kommuner och landsting som är geografiskt stora. *SmåKom* anser att förslaget särskilt i befolkningsmässigt små kommuner med stora geografiska avstånd främjar medverkan i politiken. Förslaget kommer dock inte i någon betydande utsträckning påverka olika gruppers avhopp från eller engagemang i politiska uppdrag.

Sex remissinstanser tillstyrker förslaget delvis. *Örebro universitet* anser att det finns en risk att medborgarna anser att fullmäktiges legitimitet minskar om ledamöterna endast närvarar på distans. Det finns inte heller tillräckliga grunder för att tro att avhoppet skulle minska. *Falkenbergs kommun* tillstyrker förslaget avseende styrelse- och nämndsammanträden, men avstyrker avseende fullmäktigesammanträden. *Halmstad kommun* anser att förslaget möjliggör en flexibilitet för de förtroendevalda, men att det kan försvaga fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ. Allmänhetens och lokal massmedias möjlighet och intresse för att följa fullmäktige torde också minska. *Ljungby kommun* anser att förslaget ställer stora krav på teknik och innebär en stor kostnad för kommunen varför det först bör prövas och utvärderas innan förslag om lagändring införs. *Jönköpings läns landsting* är tveksamma till beslutsfattande på distans, men anser att deltagande på distans i möten är en nödvändighet.

Tre remissinstanser avstyrker förslaget. *Uppsala universitet* anser att om tekniken ska användas bör det klargöras att det är en nödlösning, så att det inte blir en praktisk förstahandsordning. *Stockholms läns landsting* anser att tanken med distansdeltagande i fullmäktige och styrelser är tilltalande, men att det krävs mer utredning innan bestämmelser om distansdeltagande införs. *Svedala kommun* menar att det är nödvändigt för medborgarnas förtroende för den kommunala demokratin att deras beslutsfattare också i fysisk bemärkelse befinner sig i sammanträdeslokalen. Om tekniska problem uppkommer finns det också komplikationer för sammanträdet effektiva genomförande och att t.ex. en nämnd inte är beslutsför.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en ändrad reglering

I flera undersökningar har det konstaterats att det blir svårare att rekrytera till förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler hoppar av sina kommunala förtroendeuppdrag. Avhoppet är flest bland unga

förtroendevalda. Detta är samma grupp som i störst utsträckning använder den modernaste tekniken vad gäller ljud- och bildöverföring. Samtidigt går det att konstatera att fler personer pendlar långa sträckor eller arbetar på en annan ort än bostadsorten. På kommunal- och landstingsnivå är den absoluta majoriteten av de förtroendevalda fritidspolitiker som ska kombinera sitt uppdrag med annan sysselsättning. I ett sammanhang där det stora flertalet är oavlönade fritidspolitiker, allt fler personer pendlar eller periodvis befinner sig på annan ort än bostadsorten och ett ökande antal hoppar av sina förtroendeuppdrag finns det skäl att se på hur dessa människors deltagande i den kommunala politiken skulle kunna underlättas.

Möjligen skulle det kunna förenkla att kombinera förtroendeuppdrag med annan sysselsättning om möjlighet gavs att närvara genom ljud- och bildöverföring vid vissa sammanträden.

I rapporten Politikens villkor redovisas att det många gånger är privata skäl som ligger bakom avhopp. De skäl som anges är ofta kopplade till förhållanden i arbetslivet, familjeförhållanden och tidsbrist. Författarna till rapporten ser att en möjlig lösning för att underlätta för de förtroendevalda att få det politiska engagemanget och de privata förhållandena att gå ihop skulle kunna vara att använda ny teknik i högre utsträckning. Det kan även konstateras att det finns andra grupper t.ex. småbarnsföräldrar, personer med funktionsnedsättning och personer i glesbygd som kan ha svårigheter fysiskt eller tidsmässigt att ta sig till en sammanträdesplats. Dessa grupper har också en relativt låg representation bland de förtroendevalda. Det finns en möjlighet att personer i dessa grupper skulle kunna delta i högre utsträckning om en del av deltagandet kunde ske på distans. *SmåKom* och *Örebro universitet* är skeptiska till i vilken utsträckning möjligheten att delta på distans kan påverka antalet avhopp från förtroendeuppdrag. Regeringens bedömning är dock att möjligheten att delta på distans kan ha en viss positiv effekt, men att det naturligtvis även krävs andra åtgärder. Flera remissinstanser framhåller även fördelen med distansdeltagande i kommuner och landsting med stora avstånd till centralorten.

Det finns således flera skäl som talar för att införa möjligheten att närvara på distans för att förbättra de förtroendevaldas situation. Som konstaterats tidigare innebär den nuvarande regleringen inte något hinder för att ledamöter och ersättare som befinner sig på en annan plats tillåts lyssna till det som sägs vid ett sammanträde eller att yttra sig. Däremot är det inte förenligt med de nuvarande bestämmelserna i KL att låta en ledamot delta i beslutsfattandet i fullmäktige eller en nämnd annat än vid fysisk närvaro i sammanträdeslokalen.

Några remissinstanser uttrycker med lite olika utgångspunkter en oro för att fullmäktiges ställning skulle försvagas om ledamöterna tillåts närvara på distans. Regeringen kan i någon mån dela bedömningen att fullmäktiges ställning skulle försvagas om en stor del av fullmäktigeledamöterna deltar på distans. Däremot anser regeringen inte att den risken är så stor. Den risken måste även vägas mot de fördelar främst i form av ökad delaktighet och möjlighet till bredare representation som deltagande på distans kan ge. Det är naturligt att den här avvägningen mellan fördelar och nackdelar med att tillåta deltagande på distans utfaller olika i olika kommuner och landsting bl.a. beroende på de

geografiska avstånden inom kommunen eller landstinget. Regeringen anser därför att KL bör ändras så att utrymme ges för beslutsfattande på distans i de kommuner och landsting som vill tillåta det.

Deltagande på distans är ett komplement

Regeringen instämmer i den synpunkt som framförs av flera remissinstanser, bl.a. *Lunds kommun* och *Solna kommun*, nämligen att det fysiska mötet är viktigt. När ledamöterna möts fysiskt för sammanträde ger det även tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdet, vilket är värdefullt för fullmäktiges och nämndernas arbete. Deltagande på distans bör därför i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls.

Varje kommun och landsting bör få bestämma själv

Varje kommun och landsting bör själv få avgöra i vilken utsträckning som beslutsfattande på distans ska vara tillåtet inom kommunen eller landstinget. Det är exempelvis möjligt att tillåta distansdeltagande i nämnderna, men kräva fysisk närvaro i fullmäktige. En annan möjlighet är att under en period tillåta distansdeltagande i endast en nämnd för att samla erfarenheter innan ställning tas till frågan om distansdeltagande även i andra nämnder eller i fullmäktige.

I en kommun eller ett landsting som vill utnyttja möjligheten att låta ledamöter delta i sammanträden på distans måste fullmäktige enligt förslaget ta in föreskrifter om detta i sin arbetsordning och i nämndernas reglementen. Därigenom kan fullmäktige reglera i vilka situationer deltagande på distans ska vara tillåtet, vilken teknisk lösning som ska användas och vilka lokaler som ska användas. Fullmäktige kan när det gäller nämnderna utforma reglementena på ett sätt som innebär att det överläts till respektive nämnd att närmare bestämma vad som ska gälla om deltagande på distans i den nämnden.

Både bild- och ljudöverföring

Det bör inte anges i lagstiftningen vilka tekniska lösningar som ska användas vid distansdeltagande. Det är tillräckligt att i KL slå fast några grundläggande krav. Ett av dessa krav bör vara att deltagare som inte befinner sig i samma lokal är anslutna till varandra med både bild och ljud.

Att deltagarna både kan se och höra varandra tydligt innebär till att börja med att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt, vilket är nödvändigt av flera skäl. Vid överläggning inom stängda dörrar hanteras ofta sekretessbelagda uppgifter som inte får röjas för utomstående. Vid omröstning i fullmäktige eller en nämnd måste det även säkerställas att det är ledamöterna och inga andra som deltar i omröstningen.

Att alla deltagarna både kan se och höra varandra tydligt är även viktigt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i fullmäktiges eller nämndens överläggningar.

Deltagande på lika villkor

Ytterligare ett krav som bör slås fast i lagstiftningen är att den distansdeltagande ges möjlighet att delta på samma villkor som dem som är fysiskt närvarande i sammanträdeslokalen.

Det är som redan nämnts viktigt att alla deltagare kan se och höra varandra tydligt för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i fullmäktiges eller nämndens överläggningar. Kravet på lika villkor för alla beslutande ställer stora krav på de tekniska hjälpmedel som ska användas. Framförallt krävs en bild- och ljudöverföring som både är stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor.

Den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning. Om den som deltar på distans inte kan vara fullt delaktig i alla de ärenden som behandlas vid sammanträdet kan nämligen deltagandet i det sammanträdet inte sägas ske på lika villkor för alla ledamöter.

När det gäller öppna omröstningar genomförs de ofta genom att de beslutande ropas upp en efter en och därvid avger sin röst. Ett sådant förfarande förutsätter ingen annan teknisk lösning än den redan nämnda bild- och ljudöverföringen.

Slutna omröstningar ställer andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

Sammanträden inom stängda dörrar, sekretess och personuppgiftsbehandling

Fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Däremot ska en nämnds sammanträden som huvudregel hållas inom stängda dörrar.

Många av de uppgifter som behandlas inom stängda dörrar omfattas av sekretess. Det innebär att de som deltar i sammanträdet inte får röja uppgifterna, vare sig muntligen, genom att lämna ut handlingar eller på något annat sätt. Lagstiftningen gör inte någon skillnad mellan dem som är närvarande i sammanträdeslokalen och den som deltar på distans.

När någon deltar i ett sammanträde på distans kan det uppkomma särskilda svårigheter att upprätthålla sekretessen i praktiken, vilket flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun* uppmärksammar. Det finns en risk att uppgifter kommer ut vid överföringen mellan sammanträdeslokalen och den plats där den distansdeltagande befinner sig. Det kan också hända att någon utomstående tar del av bild eller ljud hos distansdeltagaren.

Att sekretessen kan upprätthållas i praktiken är en viktig aspekt att ta hänsyn till vid utformningen av kommunens eller landstingets regler för distansdeltagande och vid val av teknisk lösning för överföringen mellan sammanträdeslokalen och den plats där den distansdeltagande befinner sig.

Vid sammanträdestillfället är det i första hand ordföranden som har ansvar för att sammanträdet genomförs på ett sådant sätt att utomstående inte kan ta del av det som sägs och de uppgifter i övrigt som behandlas. Varje ledamot har även ett eget ansvar för att sekretessbelagda uppgifter inte röjs. Exempelvis måste sammanträdeshandlingarna hanteras på ett omdömesfullt sätt. På liknande sätt har den som deltar på distans ett eget ansvar för att ingen annan kan ta del av bild och ljud hos denne. Ordföranden bör genom information och frågor till distansdeltagaren försäkra sig om att det inte sker.

Om någon deltar i ett sammanträde genom att bild och ljud överförs elektroniskt och överföringen innefattar personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter att personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig. De personuppgifter som främst är av intresse i det här sammanhanget är de som förekommer i ärendena vid sammanträdet. Personuppgiftslagens bestämmelser innebär bl.a. att den personuppgiftsansvarige, dvs. nämnden, ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av bl.a. de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är (31 § personuppgiftslagen).

Datainspektionen har gett ut allmänna råd om säkerhet för personuppgifter. I dessa betonas lämpligheten i att göra en risk- och sårbarhetsanalys för att klarlägga vilken säkerhetsnivå som ska gälla för skyddet av uppgifter. Det sägs också att personuppgifter som överförs via nät beroende på känsligheten hos uppgifterna bör skyddas, t.ex. genom kryptering.

Dessa synpunkter gör sig även gällande beträffande andra uppgifter än personuppgifter i den mån uppgifterna omfattas av sekretess. Kan överföringen av personuppgifter inte ske eller sekretessen inte upprätthållas med rimlig säkerhet i förhållande till karaktären hos de uppgifter som förekommer i ett visst ärende eller en viss typ av ärenden, bör deltagande på distans inte medges vid sammanträden då sådana ärenden behandlas.

Det ankommer enligt förslaget på den kommun eller det landsting som inför möjligheten att delta på distans att utforma föreskrifter och vidta andra åtgärder för att åstadkomma en rimlig säkerhet. Det kan t.ex. innebära att särskilda lokaler används för deltagande på distans i vissa fall. Utbildning i informationssäkerhet för distansdeltagare och för dem som ska leda möten med distansdeltagare kan vara en annan åtgärd för att höja säkerheten.

7 Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i annat land

7.1 Rätt till tjänstledighet för förtroendevalda

7.1.1 Rätt till tjänstledighet för förtroendevalda i Sverige

Förtroendevalda har enligt 4 kap. 11 § KL rätt till ledighet från sin anställning i den utsträckning som är nödvändig för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Rätten till ledighet omfattar uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, nämnd, beredning, arbetsgrupp, utredning eller motsvarande som kan betraktas som en följd av uppdraget. Även partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder kan omfattas. Däremot medför sammanträden som inte har direkt med uppdraget att göra, t.ex. allmänna partimöten, inte rätt till ledighet. Rätten till ledighet omfattar även resor till och från möten samt behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Förutom för förtroendevalda i fullmäktige och nämnder gäller rätten till ledighet även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmanarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i helägda kommunala aktiebolag, kommunala stiftelser och kommunala föreningar. Regleringen i KL innebär att det finns en rätt till tjänstledighet. Den innebär inte att den som utnyttjar ledigheten har rätt till ersättning från arbetsgivaren.

Liknande bestämmelser för att tillförsäkra förtroendevalda möjlighet att utöva sina uppdrag finns i 4 kap. 10 § regeringsformen och 2 kap. 3 a § sametingslagen (1992:1433). Rätten till ledighet för riksdagsuppdrag är något vidare än bestämmelserna i KL och sametingslagen eftersom den inte är begränsad till anställning utan omfattar ”tjänsteuppgift eller annan sådan skyldighet”.

När rätten till ledighet infördes framhölls det att en av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati är att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åta sig och fullgöra offentliga uppdrag.

7.1.2 Rätt till tjänstledighet i de övriga nordiska länderna

Danmark

Danmark är indelat i 5 regioner och 98 kommuner. Både den regionala och den lokala nivån styrs av förtroendevalda politiker. Regionråden och kommunalbestyrelser är högsta beslutande organ.

Enligt den danska lov om kommunernes styrelse har ledamot i en kommunalbestyrelse som är yrkesarbetande rätt till ledighet i den omfattningen som är nödvändig för att kunna delta i bl.a. möten som är kopplade till uppdraget. Rätten gäller dock inte för

kommunalbestyrelsens ordförande som förutsätts vara heltidsarvoderad. Den omfattar inte heller rätt till ledighet från arbete där det bedöms att frånvaron omöjliggör arbetsuppgifternas genomförande. Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid hur omfattande frånvaron kommer att vara och hur svårt det är för arbetsgivaren att ersätta personen i fråga.

Motsvarande lagstadgade rätt till ledighet finns för uppdrag på regional nivå.

Finland

Finland är indelat i 336 kommuner. Det högsta beslutande organet är fullmäktige som består av folkvalda. Fullmäktige tillsätter kommunstyrelse, nämnder och andra organ. På regional nivå saknas motsvarighet till landstingen men kommunerna har omfattande samarbete i form av kommunalförbund (samkommuner), inte minst genom landskapsförbund och sjukvårdsdistrikt.

De förtroendevalda i en kommun har rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden. En förutsättning är dock att de avtalat om ledighet med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan inte vägra att avtala rätt till ledighet utan vägande skäl som hänger samman med arbetets utförande. Detta innebär att den förtroendevalde visserligen ska avtala med sin arbetsgivare om ledighet men att det krävs mycket tungt vägande skäl för att arbetsgivaren ska kunna neka. Den förtroendevalda är skyldig att utan dröjsmål underrätta arbetsgivaren om tidpunkterna för sammanträden och om de förtroendeuppdrag som kommunen förordnat. Rätten till ledighet gäller även i tillämpliga delar för samkommuner.

Norge

I Norge finns på regional nivå 18 fylkeskommuner och på lokal nivå 430 kommuner. De folkvalda församlingarna och högsta beslutande organen är fylkestinget respektive kommunestyret.

I Norge finns en skyldighet för folkvalda att delta i kommunala och fylkeskommunala organs sammanträden. Den som uteblir utan giltigt anledning riskerar att dömas till böter eller avsättning. Skyldigheten att delta motsvaras av en rätt till ledighet från arbetet som regleras i lov om kommuner og fylkeskommuner. Den som är arbetstagare har rätt att få ledigt från arbetet i den omfattning som mötesplikten kräver. En arbetstagare har också rätt till tjänstledighet från sitt arbete i fyra år eller för resten av mandatperioden för att kunna utföra ett heltids- eller deltid kommunalt- eller fylkeskommunalt uppdrag.

Om det innebär mycket stora svårigheter för arbetsuppgifternas utförande att den förtroendevalde beviljas ledighet, kan det dock utgöra en godtagbar anledning för en arbetsgivare att neka till ledighet och för den enskilda ledamoten att utebli från ett närvaropliktigt möte.

7.1.3 Jämförelse mellan de nordiska ländernas rätt till ledighet

Det finns tydliga likheter mellan såväl de kommunpolitiska systemen, som rätten till ledighet för förtroendevalda i de nordiska länderna (utom Island) och i Sverige. Motiven för rätten till ledighet är också liknande. I Norge, Danmark och Finland har arbetsgivarnas intressen dock getts en något större tyngd än i Sverige. I samtliga länder är rätten till ledighet mer eller mindre uttryckligt knuten till uppdrag i den egna staten. Eftersom rätten till ledighet grundar sig på uppdraget och dess omfattning, så är det arbetsgivarna i det land där uppdraget utövas som har en skyldighet att bevilja ledighet. Uppdrag i annat land ger således inte någon sådan rätt.

Generellt sett tycks rätten till ledighet vara något mer omfattande i Sverige än i grannländerna. Det finns t.ex. inte lika omfattande rätt till dygnsvila för de som har skiftarbetare, och det finns inte heller en lika omfattande rätt till ledighet för gruppmöten och liknande. Dessutom ger uppdrag i kommunala bolag inte alltid rätt till ledighet i de andra länderna.

7.1.4 Rätt till ledighet inom EU

EU-rätten föreskriver att invandrade unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbara vid kommunala val där de är bosatta, på samma villkor som medborgare i bosättningsstaten. Det finns däremot inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på förhållandena för förtroendevalda som arbetar och bor i olika länder.

Situationen för arbetspendlande politiker får därför bedömas utifrån generella EU-rättsliga regler och principer. Huvudprincipen är att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen och att medlemsstater inte får införa regler som hindrar den fria rörligheten eller som direkt eller indirekt diskriminerar arbetstagare utifrån deras medborgarskap. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) slår generellt fast att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde och att åtgärder som diskriminerar arbetstagare på grund av nationalitet är förbjudna. I rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen finns förtydliganden som innebär att en arbetstagare som är utländsk unionsmedborgare inte på grund av sin nationalitet får behandlas annorlunda än arbetslandets egna arbetstagande medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor.

7.1.5 Kommunallagens regler i förhållande till EU-rätten

I utredningen förs ett resonemang om den svenska rätten till ledighet i 4 kap. 11 § KL strider mot EU-rätten. Resonemanget tar sin utgångspunkt i artikel 18 FEUF som generellt slår fast att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Artikel 45.2 FEUF förbjuder mer specifikt åtgärder

som diskriminerar arbetstagare på grund av nationalitet. Detta preciseras ytterligare i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Där föreskrivs bland annat att en arbetstagare som är utländsk unionsmedborgare inte på grund av sin nationalitet får behandlas annorlunda än arbetslandets egna arbetstagande medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor (artikel 7.1). Vidare ska utländska arbetstagare åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som medborgare i landet (artikel 7.2). Detta innebär att stater i princip inte får införa regler som uttryckligen tar sikte på medborgarskap och som behandlar utländska medborgare sämre än egna.

I utredningen diskuteras bl.a. om utländska medborgare som bor och har politiska uppdrag i annat land men som arbetar i Sverige kan anses som missgynnade jämfört med en svensk person när rätten till ledighet enbart omfattar uppdrag i Sverige och inte uppdrag utomlands.

7.2 Öresundskommitténs skrivelse

Öresundskommittén, som är ett samarbetsorgan i Öresundsregionen, och Nordiska rådet har i en gemensam skrift 33 hinder, utmaningar och möjligheter – Öresundsmodellen 2010, uppmärksammat den bristande möjligheten till tjänstledighet för politiska uppdrag i bosättningslandet som ett hinder för gränspendlare som vill vara politiskt aktiva i sitt hemland. Det har även ansetts utgöra ett möjligt hinder för de företagare som eventuellt vill anställa någon som har ett politiskt uppdrag i sitt hemland. Man anser även att den bristande möjligheten hämmar den demokratiska processen eftersom gränspendlare inte får samma förutsättningar att delta i det politiska arbetet som de personer som bor, arbetar och har förtroendeuppdrag i samma land.

I en skrivelse till regeringen (dnr Fi2009/7760) har Öresundskommittén påtalat behovet av en lagändring som ger förtroendevalda rätt till ledighet även om de har ett förtroendeuppdrag i ett annat land. Motsvarande begäran har skickats till den danska regeringen.

7.3 Fortsatt utredning inom ramen för Nordiska ministerrådet

<p>Regeringens bedömning: Det bör inom ramen för Nordiska ministerrådets gränshinderforum utredas om det är möjligt att införa regler om en ömsesidig rätt till tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat nordiskt land.</p>
--

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Kommittén anser att det finns ett behov av att införa regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat land trots att antalet berörda i dagsläget är litet. Möjligheten att införa en

ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, primärt mellan de nordiska länderna bör utredas vidare.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i frågan är positiva till bedömningen. *Kommerskollegium* är positivt till att införa regler om en ömsesidig rätt till tjänstledighet men anser att det är tveksamt om de svenska reglerna är förenliga med EU-rätten. Om det svenska regelverket ska vara förenligt med EU-rätten räcker det inte med att införa en ömsesidig rätt mellan de nordiska länderna. Kollegiet anför vidare att det är viktigt att en sådan lagstiftning inte belastar företagen i onödan. En lagteknisk lösning som lägger allt för stort ansvar på företagen kan i värsta fall leda till att dessa undviker att anställa personer med politiska uppdrag i andra länder, vilket skulle motverka själva syftet. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* instämmer i kommitténs bedömning och anser att förändringar på denna punkt måste föregås av ömsesidiga överenskommelser mellan berörda länder. *Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Lunds kommun* och *Åre kommun* instämmer i bedömningen att fråga behöver utredas i ett nordiskt perspektiv och skulle välkomna en gemensam reglering i Norden. *Helsingborgs kommun* betonar att frågan har extra stor betydelse för kommunen och är en av de gränsregionala frågor som behöver lösas med tanke på den allt mer ökande mobiliteten i regionen. *Kungsbacka kommun* förordar att arbetet inriktas på att få tillstånd en överenskommelse som innebär att alla får samma rätt till ledighet oavsett om uppdraget innehas i ett annat land. *Malmö kommun* anser att frågan är principiellt mycket viktig och att möjligheten att införa en ömsesidig ledighet, primärt mellan de nordiska länderna, bör utredas vidare. För kommuner som ligger nära gränserna innebär det ett stort hinder att förtroendevalda inte ha rätt att vara lediga och det blir svårt att ta politiska uppdrag för dem som pendlar. *Trelleborgs kommun* anser att en fortsatt utredning även bör belysa om rätt till tjänstledighet i ett annat land får några skattekonsekvenser för den enskilde. *Skåne läns landsting* anser att kommittén borde ha presenterat ett konkret förslag och anser att den svenska regeringen ska ta initiativ till en utredning om att införa en ömsesidig rätt till ledighet, primärt mellan de nordiska länderna. *SKL* instämmer i behovsbedömningen men anser inte att det finns något större behov av en lagreglering. Det borde i stället kunna slutas en överenskommelse som ger en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, i första hand mellan de nordiska länderna.

Skälen för regeringens bedömning

Behovet av tjänstledighet

Av utredningen framgår att det genomförts en enkätundersökning angående behovet av tjänstledighet för förtroendevalda och eventuella problem med gränspendling för politiskt aktiva. Enkäten har gått ut till lokala partiorganisationer i kommuner som gränsar till eller ligger i närheten av gränserna till Norge, Danmark och Finland. Enkäten besvarades av ca 22 procent. Av svaren framgår att det förekommer förtroendevalda som arbetar i ett annat land. För några har ledighet beviljats medan andra inte beviljats ledighet. Ett antal uppgav att det fanns problem för de förtroendevalda i organisationen att fullgöra sitt

uppdrag på grund av arbete i annat land. De förekom också att potentiella kandidater avstått från att ställa upp som förtroendevald på grund av svårigheter att få ledigt från arbete i annat land.

Drygt hälften av de svarande uppgav att det fanns behov av att införa regler som innebär att en person med förtroendeuppdrag i Sverige kan få vara ledig från sin anställning i ett annat nordiskt land. Det påpekades att problemet sannolikt kommer att öka i takt med att gränspendlingen ökar. Att det inte finns möjlighet till tjänstledighet sågs inte enbart som ett hinder för de förtroendevalda utan att det också kan innebära att en del avstår från att kandidera till ett förtroendeuppdrag. På så sätt försvagas den demokratiska processen.

Utredning inom ramen för det nordiska samarbetet

Av utredningen framgår att behovet av regler för tjänstledighet för enskilda som har förtroendeuppdrag i svensk kommun eller landsting och arbetar i annat land för närvarande är numerärt är litet. Hur många som väljer att inte ställa upp för nominering till uppdrag på grund av arbete i annat land går inte att uppskatta med någon större säkerhet. Av den enkätundersökning som genomförts av utredningen framgår emellertid att det finns några kända fall. Inte heller inom ramen för Öresundskommitténs arbete har det framkommit att numerären är stor.

Det går dock att konstatera att andelen pendlare över rikets gränser ökar. Av StatNords statistik framgår att antalet arbetspendlare från Sverige till Norge och Danmark i åldrarna 16–plus 65 år ökade från 30 143 personer år 2006 till 47 031 personer år 2008. Bland pendlarna återfinns de största grupperna i åldrarna 20–45 år. Hur stor andel av dessa som är förtroendevalda finns det inga uppgifter om. Hur många som är potentiella framtida förtroendevalda går inte heller att få fram. Mot bakgrund av den generella ökningen av arbetspendlare kan det emellertid finnas en risk att gränspendlare som vill vara politiskt aktiva i hemlandet upplever att de begränsas på grund av att de saknar rätt till ledighet från arbete i annat land.

Det kan finnas vissa rättsliga frågetecken kring huruvida den gällande rätten till ledighet i 4 kap. 11 § KL strider mot med EU-rättens regler om förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet. Detsamma gäller huruvida det är mest lämpligt att införa en reglering som gäller för samtliga medborgare med förtroendeuppdrag inom unionen eller om en reglering bör avgränsas till de nordiska länderna. Utredningen kom dock inte fram till någon slutsats i denna fråga, varför den bör utredas vidare.

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att det inte är det exakta antalet berörda som är den springande punkten för en möjlig reglering utan att frågan är mer av principiell karaktär. Mot bakgrund av att merparten av de svenskar som arbetspendlar över riksgränsen pendlar till Norge, Danmark eller Finland får det primära behovet av att införa en rätt till ledighet för svenska förtroendevalda som arbetar i ett annat land anses finnas mellan Sverige och de övriga nordiska länderna.

Inom Nordiska ministerrådet pågår arbete för att avskaffa hinder för rörligheten mellan de nordiska länderna. Nordiskt gränshinderforum är ett politiskt tillsatt organ, som har de nordiska regeringarnas uppdrag att

främja den fria rörligheten inom Norden för såväl enskilda som företag. Gränshinderforum ska identifiera och föreslå lösningar på konkreta gränshinder mellan länderna. Forumet leds av en av statsministrarna utsedd ordförande. En fråga som forumet arbetar med är rätt till ledighet för förtroendevalda, som arbetar i annat nordiskt land. Gränshinderforums mandat går ut år 2013 och inom Nordiska ministerrådet pågår arbete med att fastställa formerna för det framtida arbetet.

8 Ändrad mandattid för fullmäktige efter val

8.1 Kommunallagens regler om mandattider

Enligt 5 kap. 5 § KL, ska ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige väljas för fyra år räknat från och med den 1 november valåret. I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret. Enligt huvudregeln inleder nämnder och styrelser den nya mandatperioden den 1 januari året efter de kommunala valen (6 kap. 12 § KL). Ledamöter och ersättare i styrelsen väljs för fyra år räknat från och med detta datum. Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid ska räknas från och med det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val till styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall ska nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde (6 kap. 12 § KL). Mandattiderna för andra nämnder än styrelsen bestäms av fullmäktige (6 kap. 13 § KL).

8.2 Förändring av fullmäktiges mandatperiod

Regeringens förslag: Mandattiden för ledamöter och ersättare i fullmäktige ska räknas från och med den 15 oktober valåret.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till eller lämnar förslaget utan erinran. *Lunds kommun* tillstyrker och menar att den något minskade perioden för partiernas nomineringsarbete uppvägs till viss del av att tidpunkten för de allmänna valen ligger en vecka tidigare jämfört med tidigare val. *Solna kommun* och *Helsingborgs kommun* är generellt positiva till förslaget men anser att det kan bli problematiskt att faktiskt hinna få till stånd en fungerande majoritet och att det är osäkert om det är praktiskt möjligt för partierna att hinna med nomineringar till kommunalråd med flera poster på kortare tid. *Uppsala läns landsting* tillstyrker förslaget och anser att det är positivt att det behålls en möjlighet att inom vissa gränser besluta tillträdesdatum för styrelse och nämnder men anser att det bör preciseras vad utredningen avser med vissa gränser.

Ett fåtal remissinstanser tillstyrker delvis eller är tveksamma till förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholm* menar att förändringen bland annat innebär att bevis till de invalda inte kommer att vara utskickade förrän ca en vecka före mandatperiodens början. *Stockholms läns landsting* pekar också på de praktiska problemen. *Karlskrona kommun* tillstyrker delvis och anser att det bör införas en övergångsregel för de som är valda innevarande mandatperiod dvs. till 31 oktober 2014. *Linköpings kommun* och *Trelleborgs kommun* tillstyrker delvis men anser att kommunerna bör ha rätt att välja tillträdesdatum. *Valmyndigheten* hänvisar till att det är länsstyrelserna som bäst kan bedöma tidsåtgången för de åtgärder som behöver genomföras såväl före som efter det att valresultatet fastställts.

Västra Götalands län avstyrker förslaget med hänvisning till att förslaget inte innebär någon större tidsvinst för den tillträdande majoriteten. Den förkortade tiden kan, mot bakgrund av de svårigheter som på vissa håll har förekommit, snarare skapa ytterligare problem i detta hänseende. *SmåKom* avstyrker förslaget mot bakgrund av att det finns svårigheter att slutföra förhandlingar, som ofta kan ske i många olika konstellationer i små kommuner, inom den korta tidsperiod som föreligger mellan slutligt valresultat och föreslagen verksamhetsstart.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna om fullmäktiges tillträde är tvingande och ger inte utrymme för alternativa modeller. Det innebär enligt gällande lagstiftning att valresultatet kan få ett genomslag i fullmäktige tidigast den 1 november i landets samtliga kommuner och landsting (undantaget Stockholms kommun). Valresultatets genomslag i styrelse och nämnder är beroende av fullmäktiges beslut i den enskilda kommunen. En kommun eller ett landsting kan besluta att valresultatet ska få fullt genomslag i de kommunala organen så snart det är möjligt efter den 1 november valåret.

Regeringen anser att betydelsen av att valresultatet får ett tydligt och snabbt genomslag ökat i takt med att kommunalpolitiken alltmer har kommit att präglas av partipolitik. Ur en demokratisk synvinkel är det av stor betydelse att valresultatet slår igenom så snabbt som det är praktiskt möjligt. Det är betydelsefullt att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar så snart det är möjligt efter valet. Ett snabbt genomslag för valresultatet utgör dessutom en signal till väljarna om att deras röster har fått ett omedelbart genomslag i den praktiska politiken. Fördelarna med ett snabbare genomslag måste dock vägas mot de negativa effekter som kan tänkas uppkomma till följd av en sådan reglering.

En förändring av KL:s regler för att få ett snabbare valgenomslag kan ske på flera olika sätt. Det kan bl.a. ske genom att tidpunkten för fullmäktiges tillträde tidigareläggs, att de formella procedurerna som kan fördröja inledandet av det politiska arbetet efter mandatperiodens början förändras eller att reglerna om styrelsens och övriga nämnders tillträde ändras så att det måste ske vid en viss tidigare tidpunkt.

När det gäller de formella procedurerna är det framför allt reglerna om kungörelse av fullmäktiges första sammanträde som påverkar tillträdet. Enligt 5 kap. 8–10 §§ KL ska kungörelse ske minst en vecka före sammanträdesdagen. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det inte är lämpligt att förändra reglerna om kungörelse eftersom dessa fyller en viktig kommunaldemokratisk funktion och tillgodoser intresset att

såväl fullmäktige som kommuninvånaren får god information om vad som ska avhandlas på fullmäktiges sammanträde. Dessutom skulle en förändring av dessa regler inte leda till någon större tidsvinst.

De största tidsvinsterna kan nås genom att tidigarelägga tillträdet för de politiska organen fullmäktige, styrelse och nämnder. Tidsåtgången för nomineringsprocessen varierar från kommun till kommun och landsting till landsting. Den kan dessutom vara mer eller mindre komplicerad beroende på utfallet i valet. Den ökade förekomsten av lokala partier och bildandet av otraditionella majoritetskonstellationer kan innebära att behovet av förhandlingar mellan partierna ökar och kan komma att ta mer tid i anspråk. Regeringen anser att nomineringsprocessen av ledamöter och ersättare till styrelse och nämnder inte får försvåras genom att det införs snävare tidsfrister för detta arbete. Den nuvarande lagstiftningen får anses vara utformad på ett sätt som ger kommuner och landsting en frihet att bestämma tillträdestidpunkten för dessa. Den enda gräns som lagstiftningen ställer upp för nomineringsarbetet är att styrelsen måste väljas så att dess mandattid på fyra år kan börja löpa senast den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige ägt rum. Övriga nämnders mandattider bestämmer fullmäktige fritt.

Möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod beror i hög grad på tidsåtgången för röstsammanräkningen efter valet. Det gällande tillträdesdatumet grundar sig på de beräkningar som Riksskatteverket gjorde i samband med 1975 års demokratiutredning. Enligt dessa var röstsammanräkningarna färdiga senast 25–30 dagar efter valdagen. Riksskatteverkets beräkningar till 1983 års demokratiberedning visade att sammanräkningen då normalt var färdig före den 15 oktober.

I utredningen har Valmyndigheten, på kommitténs begäran, avgett ett yttrande. Av detta framgår att vid 2010 års allmänna val var de registrerade slutdatumerna för röstsammanräkningen för val till fullmäktige den 28 september–6 oktober. I samtliga län utom Skåne var sammanräkningen färdig före september månads utgång. Av yttrandet går det att dra slutsatsen att röstsammanräkningen avslutas drygt en vecka tidigare än vad som var fallet 1975. Denna utveckling, samt den omständigheten att valdagen sedan den 1 januari 2011 är tidigarelagd en vecka, talar för att det finns ett visst utrymme för att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod.

Av Valmyndighetens utvärdering av valet 2010 framgår emellertid att den s.k. onsdagsräkningen i valnämnderna tar allt längre tid på grund av det ökade antalet förtidsröster. Enligt Valmyndigheten har ett flertal kommuner uttryckt önskemål om att lagstiftningen ska ändras för att möjliggöra att valnämnderna kan fortsätta förrättningen också under torsdagen efter valdagen. Valmyndigheten gör i sitt yttrande till kommittén bedömningen att en sådan lagändring skulle innebära motsvarande försening av den slutliga röstsammanräkningen hos länsstyrelserna. Valmyndighetens utvärdering pekar vidare på att den slutliga rösträkningen avseende främst de kommunala valen även tar allt längre tid för länsstyrelserna främst på grund av det stora antalet förtidsröster och mängden tillskrivna namn som måste identifieras.

Sammantaget kan regeringen konstatera att det å ena sidan finns tendenser vid 2010 års allmänna val som tyder på att det finns

omständigheter, som fler förtidsröster, som innebär att rösträkningen är mer komplicerad, å andra sidan går röstsammanräkningen väsentligen snabbare jämfört med när nuvarande tillträdesdag för fullmäktige infördes. Dessutom har valdagen tidigarelagts en vecka.

Vid en samlad bedömning av för- och nackdelar samt det starka intresse som finns för att valresultatet ska få ett tidigt genomslag överväger fördelarna med att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod. Det måste dock ske en avvägning av hur tidigt fullmäktiges mandatperiod rimligen kan inledas. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att tillträdesdatum, på grund av den snabbare röstsammanräkningen och den tidigarelagda valdagen, kan sättas till samma tidpunkt som i dag gäller för Stockholms kommun, dvs. den 15 oktober valåret. Förändringen innebär att mandatperioden för de ledamöter som valdes in genom 2010 års val förkortas från den 30 oktober till den 14 oktober 2014. Till skillnad mot vad som anförts av *Karlskrona kommun* anser regeringen att förändringen inte kräver övergångsregler med innebörden att mandatperioden för de som är valda innevarande mandatperiod ska gälla till 31 oktober 2014. Förändringen omfattas inte av bestämmelsen i 2 kap. 10 § regeringsformen och kan inte anses innebära ett beslut med otillåten retroaktiv verkan. En jämförelse kan göras med den lagändringen som gjordes i samband med när mandatperioden för riksdag, landsting och kommuner ändrades från tre till fyra år. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995 men den förlängda mandatperioden började räknas från det ordinarie val som förrättats år 1994. En övergångsregel enligt Karlskrona kommuns förslag skulle också i praktiken innebära att de reglerna om ändrad mandatperiod inte skulle kunna tillämpas förrän i och med valet 2018.

Linköpings kommun och *Trelleborgs kommun* har fört fram att kommunerna bör ha rätt att välja tillträdesdatum. Fullmäktige väljs i de allmänna valen och genom direkta val. Mandatperioden är i hög grad relaterad till att valmyndigheterna på såväl lokal, regional som nationell nivå ska ges rimliga förutsättningar att planera och genomföra de allmänna valen. Val till fullmäktige skiljer sig mot vad som gäller för styrelse och nämnder. Dessa väljs av fullmäktige och de förtroendevalda i dessa organ är s.k. indirekt valda. Fullmäktige har inom ramen för vad som anges i 5 kap. 12 och 13 §§ KL möjlighet att bestämma mandattid. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt att införa en möjlighet för kommuner och landsting att besluta om tillträdesdag för fullmäktige.

9 Kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd – hel- och deltidsarvoderade förtroendevalda

9.1 Gällande regler för kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd

Av 4 kap. 12 § KL framgår indirekt att det kan finnas förtroendevalda som särskiljer sig genom att de fullgör uppdragen på heltid eller betydande del av heltid. Enligt 4 kap. 14 § gäller att fullmäktige får besluta om arvode till förtroendevalda. Detta arvode skiljer sig från den obligatoriska ersättning till förtroendevalda för bl.a. förlorad arbetsinkomst som utgår enligt 4 kap. 12 § KL.

Hel- eller deltidsarvoderade förtroendevalda finns i stort sett i alla svenska kommuner och landsting. De benämns ofta kommunal- eller landstingsråd. De förtroendevalda som företräder oppositionen benämns vanligen oppositionsråd. Antalet kommunal- och oppositionsråd varierar från kommun till kommun. Stockholms kommun använder sig av en speciell modell med s.k. borgarråd. I den fortsatta framställningen används benämningen kommunalråd som samlingsnamn för alla hel- och deltidsengagerade politiker inom såväl kommun som landsting, om det inte finns anledning att göra skillnad dem emellan.

En förutsättning för att kunna utse någon till kommunalråd är att hon eller han först har valts till något förtroendeuppdrag t.ex. ledamot eller ersättare i fullmäktige, styrelse eller annan nämnd. Därefter kan fullmäktige besluta om arvodering. Majoriteten av kommunalråd har sin organisatoriska bas i kommunstyrelsen och är vanligen ordförande i kommunstyrelsen eller ordförande i någon annan nämnd. Kommunalråd har inte några särskilda rättsliga befogenheter utan dessa bestäms av det förtroendeuppdrag som han eller hon har. I praktiken kan det dock förekomma att t.ex. nämnder använder delegeringsreglerna så att delegering rent faktisk sker till kommunalråd i större utsträckning än till andra förtroendevalda. Av rättspraxis följer att tillsättande av kommunalråd anses utgöra en särskild beredning enligt 3 kap. 7 § KL. I övrigt saknas särskilda regler för kommunalråden.

Att kommunalråd politiskt sett har en stark ställning beror dels på att de ofta har ordförandeposten i kommun- eller landstingsstyrelsen, dels på att de ofta kan ägna hela sin tid åt sitt uppdrag.

Frågan om kommunalrådets ställning har behandlats i tidigare utredningar. I promemorian Ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52) anfördes att de del- och heltidsengagerade spelade en så framträdande roll i kretsen av förtroendevalda att en regel om deras funktion borde införas. Det ansågs också lämpligt att föra in beteckningarna kommunalråd och landstingsråd i lagtexten eftersom de var de vanligast förekommande benämningarna. Det skulle dock inte innebära något formellt hinder mot att använda av andra benämningar. Däremot ansågs det olämpligt att genom lag styra kommuner och landsting i fråga om kommunalrådets sysselsättningsgrad. Det föreslogs

därför att det skulle anges att råden på hel- eller deltid skulle fullgöra särskilda uppdrag åt kommunen eller landstinget.

Förslagen ledde emellertid inte till någon lagstiftning. Som skäl för detta anfördes i propositionen till den nya kommunallagen (prop. 1990/91:117) att framhållandet av en viss grupp förtroendevalda skulle kunna uppfattas som ett avsteg från principen att alla förtroendevalda ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten.

9.1.1 Borgarråden i Stockholm

Kommunallagen har karaktär av ramlag och bygger på att kommuner och landsting ska lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Som ett resultat av denna utgångspunkt har detaljföreskrifter lämnats utanför lagen för att i stället tas in i arbetsordningar, reglementen och instruktioner. Trots att särreglerna blivit färre innehåller KL dock fortfarande ett antal särbestämmelser som gäller Stockholms kommun.

Stockholms kommun hade fram till 1970-talet hand om de landstingskommunala uppgifterna, hade tidigt en mer politiserad struktur än andra kommuner och var den första kommun som införde ett system med heltidsengagerade förtroendevalda, de s.k. borgarråden. Flertalet av de skillnader som kunnat motivera en särreglering för Stockholms kommun har numera fallit bort. Stockholms kommun har inte längre landstingsuppgifter, partipolitikens roll har ökat i övriga kommuner och systemet med heltidsengagerade förtroendevalda tillämpas i samtliga kommuner och landsting.

Särregler om borgarråden i Stockholm

Av 24 § KL framgår att borgarrådsinstitutet är frivilligt. Borgarråd får väljas när som helst under mandatperioden och inte bara efter ett val till fullmäktige. Mandattiden är densamma som för fullmäktige dvs. fyra år. Borgarråd som väljs under mandattiden motsvarar den tid som är kvar på mandatperioden. I 27 § anges att fullmäktige får ge borgarråden ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens anställda.

Regleringen i 24 § innebär att fullmäktige kan utse borgarråd genom särskilda val. Till skillnad mot kommunalråden krävs således inte att borgarråden först har valts till något förtroendeuppdrag.

Även om borgarråd inte är ledamöter av fullmäktige ska borgarråden enligt 28 § närvara vid fullmäktiges sammanträden. De får lägga fram förslag och delta i överläggningen, men inte i besluten.

Av det reglemente som Stockholms kommunfullmäktige antagit framgår bl.a. följande. Det är då val till fullmäktige ägt rum i hela landet väljer fullmäktige borgarråd med föredragningskyldighet och borgarråd utan föredragningskyldighet (oppositionsborgarråd) till det antal som fullmäktige bestämmer. För närvarande finns det åtta styrande borgarråd och två oppositionsborgarråd. Borgarråden bildar tillsammans en borgarrådsberedning som ska bereda och framlägga förslag i de ärenden som ska behandlas av kommunstyrelsen samfällt. Fördelningen av föredragningskyldigheten (rotelindelningen) mellan borgarråden

beslutas av kommunstyrelsen med iakttagande av kommunfullmäktiges val av ordförande i nämnder och styrelser. Varje borgarråd är alltså chef för en avdelning som kallas rotel. Rotlarna har sina speciella ansvarsområden och varje borgarråd är föredragande i kommunstyrelsen för de frågor som beretts inom hans eller hennes rotel. Oppositionsborgarråden har inga egna rotlar.

Sedan borgarråden valts utses ett av dem att under tjänstgöringstiden vara ordförande i beredningen. Beredningens ordförande benämns finansborgarråd. Denne är dessutom chef för finansroteln och ordförande i kommunstyrelsen. Arvode utges till borgarråden med belopp motsvarande en viss andel av statsrådarvodet. Borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande inneha annan tjänst eller därmed jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag.

9.2 Behov av att tydliggöra kommunalrådets roll

Regeringens förslag: Det ska framgå av kommunallagen att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* tillstyrker förslaget och anser att det är ett välkommet förslag att omnämna kommunal- och landstingsråd eftersom det skapar större tydlighet kring uppdragets innebörd. *Lunds kommun* anser att det är positivt att kommunalrådets roll tydliggörs men anser att ”betydande del av heltid” är vag. *Sollentuna kommun* tillstyrker förslaget men menar att KL för tydlighetens skull även borde reglera att benämningen kommunalråd eller liknande får tilldelas förtroendevald som av fullmäktige valts till ordförande eller vice ordförande i styrelsen. *Solna kommun* tillstyrker och betonar vikten av att kommunalrådets ställning och roll i organisationen även fortsättningsvis kan anpassas efter den egna kommunens behov. *Stockholms kommun* välkomnar särskilt att det inte läggs fram något förslag om ändring av regleringen av borgarråden. *SKL* menar att det framstår som en lämplig reglering för närvarande att det framgår att de förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller viss del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, regionråd, landstingsråd och oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. Att särreglera kommunalråden ytterligare skulle innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Falkenbergs kommun anser att benämningen kommunråd bör införas i stället för kommunalråd men har ingen erinran mot förslaget i övrigt. *Sundsvalls kommun* anser att det finns ett behov av att införa benämningen kommunalråd i lagtexten men anser att den bör omformuleras till ”Benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd avser förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid

eller betydande del av heltid” eftersom förslaget kan misstolkas till att samtliga förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha någon form av titel.

Tre remissinstanser avstyrker förslaget. *Umeå universitet* anser att utredningen borde ha gjort en mer seriös prövning av att stärka det politiska ledarskapet genom en tydligare roll för de mest framträdande politikerna och övervägt någon slags mekanism som säkerställer oppositionens rätt att utse sina egna företrädare. *Stockholms läns landsting* anser inte att förändringen är nödvändig. *SmåKom* avstyrker förslaget eftersom det i flera små kommuner finns oppositionsråd och andra förtroendevalda som arvoderas från några procent och uppåt som om förslaget genomförs inte skulle kunna ha benämningen ”råd”.

Skälen för regeringens förslag: Det svenska kommunalrådsinstitutet har vuxit fram under en lång tidsperiod utan någon reglering i KL. Kommunernas frihet att lokalt bestämma kommunalrådets ställning och roll i organisationen har inneburit att det finns olika varianter på utformning kommunalrådsinstitutet i svenska kommuner och landsting. Detta beror bland annat på olikheter vad gäller kommunernas storlek, geografiska läge och ekonomiska förutsättningar. Skillnaderna beror sannolikt även på att kommuner och landsting gör olika prioriteringar och har olika uppfattning om hur den politiska organisationen bäst bör vara ordnad. Möjligheterna att anpassa kommunalrådets antal och funktion efter de egna lokala eller regionala utgångspunkter får anses utgöra ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen. Det flexibla kommunalrådsinstitutet förefaller fungera väl.

En ingående reglering av kommunalrådets befogenheter, ansvar och rättsliga ställning i övrigt skulle, enligt regeringens mening, innebära att det skapas en ny funktion med en enhetlig reglering för samtliga kommuner och landsting. Som utredningen konstaterar har kommuner och landsting inte uttryckt något missnöje med den gällande ordningen. Det har inte heller getts uttryck för någon bredare efterfrågan efter en lagreglering av kommunalrådets befogenheter. Organisatoriskt sett kan det inte sägas ha framkommit något stort behov av att reglera kommunalrådets ställning. En ingående reglering av kommunalråden bör inte heller ske frikopplad från en diskussion om den kommunala styrelseordningen som helhet. En reglering av kommunalråden vad gäller ansvar, befogenheter och ställning bör därför endast ske i samband med förändringar av den kommunala styrelseordningen i stort. Någon sådan förändring är inte aktuell i dagsläget. Regeringen anser därför att det inte finns skäl att ändra den flexibla ordning som gäller i dag avseende kommunalråden ställning och roll i organisationen.

Regeringen anser emellertid att det finns behov av att benämningarna kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd nämns uttryckligen i KL:s bestämmelser om de förtroendevalda. Syftet är att förtydliga att dessa är förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller deltid.

Behovet att införa en reglering kan anses härröra från kommunmedlemmarna. Även om flertalet kommunmedlemmar sannolikt känner till att kommunalråd finns torde många sakna en korrekt bild av vad ett kommunalråd är och vilken ställning kommunalråden har i den kommunala organisationen. Det får anses otillfredsställande att detta inte går att utläsa ur KL. Regeringen delar därför utredningens bedömning att

den reglering som för närvarande framstår som lämplig är en reglering av att kommunalråd är hel- eller deltidsarvoderade förtroendevalda. Utöver begreppet kommunalråd bör även de vanligt förekommande begreppen landstingsråd och oppositionsråd nämnas uttryckligen i lagtexten. Regeringen föreslår att det framgår av bestämmelsen att förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråden eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. En sådan benämning kan t.ex. vara kommunråd. Den föreslagna bestämmelsen avser inte att ge någon legal definition av kommunalrådsinstitutet utan syftar till att föra in de aktuella begreppen i KL och anknyta till den indirekta beskrivning av kommunalråden som ges i KL:s regler om ekonomiska förmåner (4 kap. 12 och 15 §§).

9.2.1 Särreglering av borgarråden i Stockholm

Regeringens bedömning: Kommunallagens särreglering om borgarråden i Stockholms kommun bör inte förändras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser är positiva till, lämnar bedömningen utan erinran eller har inte kommenterat frågan särskilt. *Stockholms kommun* välkomnar att det inte läggs fram något förslag om ändring av Stockholms särreglering av borgarråd.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att behovet av en särreglering av borgarråden i Stockholm är litet och skulle i princip kunna tas bort från KL utan att det skulle innebära några större förändringar i borgarrådsinstitutet.

Den mest påtagliga förändringen av att ta bort särregleringen om borgarråden i Stockholms kommun är ur praktisk synvinkel att Stockholms kommun förlorar möjligheten att utse borgarråd utan något annat kommunalt uppdrag. Ett borttagande av regleringen i 4 kap. 24 § skulle innebära att borgarråden skulle behöva utses ur kretsen av förtroendevalda.

Regeringen anser att således att det finns ett visst utrymme för att avskaffa särregleringen om borgarråd. *Stockholms kommun* anser emellertid att en sådan förändring i viss utsträckning skulle hindra kommunen från att tillämpa sitt nuvarande arbetssätt. Regeringen anser därför att de skäl som finns för att avskaffa särregleringen inte har sådan tyngd att den bör avskaffas mot Stockholms kommuns vilja.

10 Nämndpresidiernas uppdrag

10.1 Nuvarande reglering

Fullmäktige väljer nämnder (3 kap. 9 § KL). Styrelsen utgör också en nämnd i KL:s mening. De flesta av bestämmelserna om nämnder gäller därför även styrelsen. För styrelsen finns dock även vissa särskilda bestämmelser.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (6 kap. 7 §).

Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år, som huvudregel räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet (6 kap. 12 §). För andra nämnder än styrelsen bestämmer fullmäktige mandattiderna (6 kap. 13 §). Fullmäktige ska, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande (6 kap. 15 §).

Fullmäktige får i vissa speciella situationer återkalla uppdragen för enskilda förtroendevalda (4 kap. 9 och 10 §§). Fullmäktige får även återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller vid förändringar i nämndorganisationen (4 kap. 10 a §).

Fullmäktige får dock inte återkalla uppdraget för en nämndordförande eller ett nämndpresidium på grund av att den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats utan att samtidigt återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i nämnden. Högsta förvaltningsdomstolen har dessutom slagit fast att bestämmelsen i 4 kap. 10 a § inte kan åberopas till grund för ett beslut att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd av det skälet att nämndens presidium inte har utsetts av den nya majoriteten (RÅ 2010 ref. 57).

10.2 En nämnds ordförande och vice ordförande utgör nämndens presidium

<p>Regeringens förslag: Det ska framgå av kommunallagen att en nämnds ordförande och vice ordförande tillsammans utgör nämndens presidium.</p>

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig över utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 4.4 behandlas regeringens förslag att det av kommunallagen ska framgå att fullmäktiges ordförande och vice ordförande tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Förslaget motiveras av behovet av att kunna ge fullmäktiges presidium särskilda

uppgifter för att vitalisera fullmäktiges arbete. För nämndernas del är det behovet inte lika framträdande. För enhetlighetens skull anser regeringen dock att det av KL bör framgå även när det gäller nämnderna att ordföranden tillsammans med vice ordförandena utgör nämndens presidium.

10.3 Återkallelse av nämndpresidiers uppdrag

Regeringens förslag: Om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som en nämnds ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten, får fullmäktige välja ett nytt nämndpresidium.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Utredningens lagförslag har dock en delvis annan utformning än regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Jönköpings kommun* anser dock att det kan finnas skäl att närmare förklara vad som avses med politisk majoritet för att göra bestämmelsen tydlig för kommuner som styrs i minoritet. *Malmö kommun* och *SKL* framför liknande synpunkter. *SKL* anför även att fullmäktige ska ha rätt att utse ett nytt nämndpresidium om det parti som nämndordförande representerar, genom en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige, har blivit en del av den politiska minoriteten i fullmäktige. För kommuninvånarnas tillit till det demokratiska systemet krävs att majoriteten har möjlighet att styra i de olika politiska organen. *Solna kommun* anser att det är betydelsefullt att övriga nämndledamöter inte kan bytas ut på samma sätt, eftersom tryggheten i de politiska uppdragen annars skulle kunna urholkas.

Östersunds kommun anför att samtliga nämnduppdrag bör kunna återkallas i den angivna situationen. *Karlskrona kommun* anser att befintliga presidier inte bör kunna avsättas med stöd av den föreslagna bestämmelsen under innevarande mandatperiod varför förändringen inte bör träda i kraft förrän efter 2014.

Skälen för regeringens förslag: Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera partier i fullmäktige den politiska majoritet som ska leda arbetet under den nya mandatperioden. Med en politisk majoritet avses ofta en konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. En sådan konstellation är vanligen stabil under hela mandatperioden. Det är inte ovanligt att partier som avser att samarbeta politiskt utfärdar gemensamma politiska deklARATIONER eller programförklaringar.

De politiska majoritetsförhållandena i fullmäktige återspeglas normalt i fullmäktiges val av styrelsens och nämndernas presidier. Vanligen utses ordförande och andre vice ordförande som företräder det eller de partier som hör till majoriteten och förste vice ordförande som företräder de partier som bildar oppositionen.

Både ordförande och vice ordförande har till uppgift att leda nämndens sammanträden, var och en i den utsträckning som de tjänstgör som ordförande vid sammanträdena. Den som valts till ordförande för nämnden har härutöver till uppgift att leda nämndens arbete. Ordföranden har därigenom ett särskilt inflytande över beredningen av nämndens ärenden. I den rollen är det angeläget att ordföranden åtnjuter både nämndens och fullmäktiges förtroende.

Under senare år har allt fler partier tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna. De politiska majoriteterna har därigenom på många håll blivit mindre förutsägbara och ibland instabila. I några fall har ändrade politiska majoritetsförhållanden under en pågående mandatperiod lett till svårigheter i styrelsens och nämndernas arbete.

En svårighet kan vara att de personer som valts till ordförande i styrelse och nämnder efter en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige inte har stöd av den nya majoriteten. Spänningen mellan den nya fullmäktigemajoriteten och de gamla presidierna kan göra att möjligheterna att styra kommunen eller landstinget försämras. Problem med styrningen tenderar att bli mest påtagliga i förhållande till nämnder vars verksamhet är politiskt färgad. I nämnder där det politiska inslaget är mindre framträdande, t.ex. där uppgifter som innefattar myndighetsutövning dominerar, behöver en sådan konflikt inte bli lika tydlig.

Omfattningen av konflikterna vid en ändring av de politiska majoritetsförhållandena beror till stor del på det samarbetsklimat som råder inom kommunen eller landstinget. I många fall får en politisk obalans mellan fullmäktigemajoriteten och nämndordförandena sin lösning genom att ordförandena avgår av egen vilja. Möjligen kan det även förekomma fall där ett gott samarbetsklimat innebär att ordförandena kan sitta kvar utan att det uppstår alltför stora problem. Hur stor majoritetens vilja är att byta ut ordförandena beror sannolikt också på hur lång tid som återstår av nämndens mandatperiod.

Om en ändring av majoritetsförhållandena i fullmäktige inträffar i början av mandatperioden och det råder ett dåligt samarbetsklimat mellan politikerna i kommunen eller landstinget skulle styrningsproblemen kunna bli så allvarliga att de orsakar skada för invånarna, t.ex. genom försämrad service.

Regeringen anser mot den här bakgrunden att en under mandatperioden nybildad politisk majoritet i fullmäktige bör ges möjlighet att tillsätta nya ordförande i styrelse och nämnder, så att beredningen av nämndernas ärenden kan ske med den politiska inriktning som nämndens och fullmäktiges majoritet förväntar sig.

En förändring av den politiska majoriteten innebär även en förändring av oppositionens sammansättning. Eftersom en nämnds presidium vanligen är sammansatt av företrädare för både majoriteten och oppositionen bör fullmäktige ges möjlighet att byta ut inte bara ordföranden utan hela presidiet.

En förutsättning för att fullmäktige ska få återkalla nämndpresidiernas uppdrag är som nämnts att det skett en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige. Uttrycket ”politisk majoritet” är helt inte entydigt, vilket flera remissinstanser uppmärksammar. *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun* och *SKL* påpekar att det finns kommuner som styrs av en minoritet i fullmäktige. Vad det i dessa fall är fråga om är att

ordförande i nämnderna valts med stöd av mindre än hälften av fullmäktiges ledamöter. Denna situation kan uppkomma om en del av fullmäktiges ledamöter avstår från att rösta vid valen av ordförande för nämnderna. De ledamöter som bestämt utgången av valen utgör dock en majoritet i den mening som avses i 5 kap. 43 § KL där det anges att utgången av ett ärende bestäms med enkel majoritet, dvs. en majoritet bland de röstande.

Det kan naturligtvis även förekomma att valet av nämndordförande avgörs utan omröstning. I dessa fall kommer majoriteten inte till tydligt uttryck på samma sätt som vid en omröstning. Möjligen kan majoriteten i ett sådant fall sägas bestå av samtliga beslutande. Om en majoritet i fullmäktige senare vill byta ut ordföranden i en nämnd uppkommer frågan om denna majoritet är en annan än den som valde ordföranden. Om frågan om att återkalla uppdraget för en nämndordförande i en sådan situation avgörs genom omröstning, och omröstningen visar att det råder motsatta ståndpunkter mellan de olika partierna i fullmäktige, måste majoritetsförhållandena anses ha förändrats. Regeringens uppfattning är därför att det i praktiken sällan torde råda någon tvekan om huruvida den politiska majoriteten har förändrats eller inte.

Östersunds kommun anser att samtliga nämnduppdrag bör kunna återkallas när den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats. Regeringen delar inte den uppfattningen. När en ny politisk majoritet har bildats i fullmäktige kan det undantagsvis hända att de partier som bildar den nya majoriteten i fullmäktige endast utgör en minoritet bland ledamöterna i en nämnd. Det beror på att en nämnd består av färre ledamöter än fullmäktige. Vid valet till nämnden kan därför inte varje parti få en representation som står i exakt proportion till dess styrka i fullmäktige. Reglerna om proportionella val är dock utformade så att en majoritet i fullmäktige alltid kan tillsätta en majoritet av ledamöterna i nämnden. För de undantagssituationer då den nya politiska majoriteten utgör en minoritet i en nämnd har fullmäktige redan enligt nuvarande reglering möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga nämndledamöter och välja en ny nämnd (4 kap. 10 a § första stycket 1 KL). I övriga fall, dvs. när den nya politiska majoriteten i fullmäktige redan har majoritet i nämnderna ser regeringen inte något skäl att ge fullmäktige ökat utrymme att ändra nämndernas sammansättning, utöver att som nu föreslås byta ut nämndernas presidier. Om fullmäktige vill förbehålla sig rätten att byta ut hela nämnden under mandatperioden i andra situationer än de som regleras i KL har fullmäktige möjlighet att bestämma tiden för nämndens uppdrag till en kortare tid än fyra år. Detta gäller dock inte vid valet till styrelsen (6 kap. 13 § KL).

Karlskrona kommun anser att uppdragen för de nämndpresidier som valts för den innevarande mandatperioden inte bör kunna återkallas med stöd av den föreslagna lagstiftningen och att lagändringen därför inte bör träda i kraft förrän efter 2014. Regeringen anser emellertid inte att det finns något skäl att skjuta upp ikraftträdandet av den nu aktuella lagändringen eller att undanta nämndpresidier som valts före ikraftträdandet från tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna.

11 Val till geografiska nämnder

11.1 Nuvarande reglering

Fullmäktige ska, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får besluta att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget (3 kap. 4 § första stycket 2 KL). I många kommuner benämns sådana geografiska nämnder kommundelsnämnder.

Att välja ledamöter och ersättare i nämnderna hör till fullmäktiges grundläggande uppgifter och sådana ärenden får inte delegeras (3 kap. 9 och 10 §§ KL). Vid valet av ledamöter och ersättare i en nämnd ska platserna fördelas proportionellt mellan partierna i fullmäktige enligt lagen (1992:339) om proportionellt valsätt om förutsättningarna för proportionella val är uppfyllda (5 kap. 46 § KL).

Ett val ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, ska den avrundas till närmast högre hela tal (2 § lagen om proportionellt valsätt). Om valet exempelvis gäller en nämnd med sju ledamöter och fullmäktige som ska välja nämnden består av 51 ledamöter som alla är närvarande vid valet räcker det alltså att sju ledamöter begär att valet ska vara proportionellt ($51 / [7 + 1] = 6,4$ avrundas uppåt till 7). Det motsvarar ungefär 14 procent eller en sjundedel av fullmäktigeledamöterna.

Om inte tillräckligt många ledamöter begär att valet ska vara proportionellt avgörs valet på samma sätt som andra ärenden i fullmäktige, dvs. genom majoritetsbeslut (5 kap. 43 § KL).

11.2 En särskild bestämmelse om val till geografiska nämnder

Regeringens förslag: Bestämmelserna om proportionella val ska inte tillämpas vid val till en geografisk nämnd, om fullmäktige vid inrättandet av nämnden har beslutat med kvalificerad majoritet att nämndens ledamöter ska tillsättas på annan grund än partipolitisk.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget. *Göteborgs universitet* välkomnar att kommittén inte har valt att ytterligare underlätta möjligheten att inrätta de indirekt valda opolitiska nämnderna, eftersom de är en anomali i det politiska systemet som riskerar att underminera legitimiteten hos befintliga politiska institutioner. *Karlskrona kommun* skulle vilja se ett tydligare resonemang avseende hur opolitiska nämndledamöters politiska engagemang ska bedömas. *Lunds kommun* anser att det ökar fullmäktiges möjligheter att bestämma om kommunens

nämndsammansättning vilket är positivt. Dock kan det uppstå oklarheter då en geografisk nämnd ska bestå av både partipolitiker och ledamöter valda på annan grund än partipolitisk. SKL anser att, även om det finns ett litet intresse i kommunerna, så bör ett fullmäktige som med kvalificerad majoritet är intresserat av att inrätta indirekt valda geografiska nämnder ges möjlighet till detta.

Thomas Bengtsson (mp) m.fl. anser att lagstiftaren även borde möjliggöra för kommuner att inrätta direktvalda kommundelsnämnder.

Stockholms kommun, Timrå kommun, Uppsala läns landsting och Västra Götalands läns landsting avstyrker förslaget. De ser inget behov av att underlätta tillsättandet av opolitiska nämnder, eftersom det går att göra det inom ramen för gällande regelverk. *Västra Götalands läns landsting* framhåller att det inom nuvarande regelverk finns möjlighet att tillgodose de behov som utredningen söker säkerställa.

Skälen för regeringens förslag: Det har i olika sammanhang diskuterats om ledamöter i geografiska nämnder borde kunna utses genom direkta val. De skäl som kan anföras för en sådan ordning är bl.a. att det skulle bidra större närhet mellan medborgare och beslutsfattare samt att det skulle öka det lokalpolitiska engagemanget. Det finns även nackdelar med direktvalda nämnder, bl.a. kan kommunen eller landstinget bli svårt att styra om den direktvalda nämnden driver en politik som inte överensstämmer med den som styrelsen och övriga nämnder driver. En förutsättning för en fungerande styrning är att fullmäktige har ett grundläggande förtroende för samtliga nämnder. Regeringen anser därför inte att KL bör ändras för att möjliggöra direktvalda geografiska nämnder. Däremot finns det skäl att överväga förändringar av den reglering som gäller vid de indirekta valen till geografiska nämnder.

Många kommuner har geografiska nämnder. I några enstaka fall har partierna i fullmäktige kommit överens om att anordna ett lokalt val av ledamöter till den geografiska nämnden. Fullmäktige har därefter utsett de ledamöter som fått flest röster i det lokala valet. Svågadalensnämnden i Hudiksvalls kommun utgör en geografisk nämnd som valts på detta sätt. I Kallbygdens områdesstyrelse i Åre kommun utses hälften av ledamöterna på detta sätt medan hälften av ledamöterna utses på partipolitisk grund.

Den nuvarande regleringen innebär att det i och för sig är tillåtet för fullmäktige att tillsätta ledamöter i en geografisk nämnd på andra grunder än partipolitisk. En utgångspunkt för fullmäktiges val kan som nämnts vara ett lokalt icke bindande val bland de boende i det geografiska område som nämndens verksamhet avser. En sådan ordning förutsätter emellertid att partierna i fullmäktige är ense om detta. Om en liten minoritet kräver att reglerna om proportionellt valsätt ska tillämpas kan fullmäktige inte utse hela nämnden med utgångspunkt i resultatet av det lokala valet.

Regeringen anser att det är viktigt att fullmäktige ges stor frihet att utforma nämndorganisationen på det sätt som fullmäktige finner lämpligt med hänsyn till de lokala förhållandena. Reglerna om proportionellt valsätt innebär att en liten minoritet kan förhindra förändringar som en stor majoritet finner nödvändiga för att utveckla kommunens eller landstingets verksamhet. I en nämnd vars ledamöter tillsätts på annan

grund än partipolitisk finns inte heller samma behov skydd för minoriteten som i andra nämnder. Regeringen anser därför att reglerna om proportionellt valsätt inte bör tillämpas vid valet till en geografisk nämnd vars ledamöter inte ska tillsättas på partipolitisk grund.

Ett beslut att inrätta en geografisk nämnd vars ledamöter ska tillsättas på annan grund än partipolitisk innebär en betydande förändring i förhållande till den huvudsakliga ordning för styrning av den kommunala verksamheten som KL föreskriver. Ett sådant beslut bör enligt regeringens mening fattas endast om det råder en bred samstämmighet om att det innebär en lämplig ordning. Det bör därför krävas en kvalificerad majoritet för ett beslut att inrätta en geografisk nämnd vars ledamöter ska tillsättas på annan grund än partipolitisk.

Några remissinstanser, däribland *Karlskrona kommun*, väcker frågor om de icke partianknutna nämndledamöternas roll. Regeringens uppfattning är att det finns en risk att det uppkommer oklarheter i förhållandet mellan icke partianknutna nämndledamöter och den traditionella kommunala organisationen. Den risken måste naturligtvis beaktas när en kommun eller ett landsting överväger att inrätta geografiska nämnder med icke partianknutna ledamöter. Regeringen anser dock inte att risken för oklarheter kring de icke partianknutna ledamöternas roll utgör något avgörande skäl mot att underlätta inrättandet av opolitiska geografiska nämnder i de kommuner och landsting som önskar det.

12 Kommunal samverkan

12.1 Det generella behovet av samverkan

12.1.1 Olika former av samverkan

Det finns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Omfattningen av samverkan kan variera från samråd och informationsutbyte till fördjupad samverkan som innebär en gemensam politik på ett eller flera områden. Det finns både offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan.

Valet av form styrs i stor utsträckning av vilken verksamhet som samverkan avser, om den t.ex. innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Omfattningen av verksamheten är också av betydelse.

Det är vanligen politiska, ekonomiska och demografiska förändringar som ligger bakom initiativ till samverkan mellan kommuner. Samarbete bygger på att båda parter har behov av att agera i en större konstellation eller ett beroende av varandras resurser, t.ex. bättre kunskap, större handlingskraft på marknaden, ökad effektivisering, och få ut fördelar av det.

I enstaka fall är kommunal samverkan obligatorisk. Skyldighet att samverka föreskrivs till exempel i 1 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och i 7 a § bibliotekslagen (1996:1596).

Kommunalförbund

Kommuner kan med stöd av 3 kap. 20 § KL bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Det krav som ställs på den verksamhet man vill samverka om är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens kompetens. Samverkan i kommunalförbund är således möjlig för alla kommunala angelägenheter och kan även avse uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Den uppgift som överlämnas behöver inte vara gemensam för alla förbundsmedlemmar. Medlemskommunerna har dock ett gemensamt finansiellt ansvar för de aktiviteter som utförs genom kommunalförbundet.

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor som medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens.

Gemensam nämnd

Kommuner och landsting kan sedan 1997 samverka i gemensam nämnd (3 kap. 3 a § KL). En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna (s.k. värdkommun) och ingår i denna kommuns organisation. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte någon egen juridisk person men är likväl en offentligrättslig samverkan. I stället verkar den gemensamma nämnden som företrädare för sina huvudmän. Även om den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens organisation, ska övriga ingående kommuner (eller landsting) ha lika mycket inflytande på nämnden som värdkommunen har.

Varje kommun behåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden. Nämnden kan inte fatta beslut, anställa personal eller ingå avtal i eget namn utan endast för huvudmännens räkning. En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter som inte faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt. Till skillnad från kommunalförbund måste dock uppgifterna som ska överlämnas vara gemensamma för de samverkande parterna.

Kommunal samverkan i privaträttsliga subjekt

De privaträttsliga samverkansformerna är bolag, stiftelser och ideella föreningar. När två eller flera kommuner eller landsting samverkar i sådan form talar man om interkommunala företag. Företagen är egna juridiska personer. Grundläggande förutsättningar för all privaträttslig samverkan, oavsett form, ges i KL. Det framgår där att kommuner får överlämna vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ (3 kap. 16 § KL).

Interkommunala avtal

KL saknar uttryckliga regler om avtal som samverkansform. Frågan om lagreglering diskuterades redan vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbunds lag, men avvisades bl.a. med hänvisning till att de uppgifter som var föremål för avtalsamverkan var så skiftande att avtalsreglerna skulle få ett mycket allmänt innehåll. En reglering sågs också som ett olämpligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Tanken på en lagreglering avfärdades senast 2008 av regeringen, som avrådde från att införa en specifik reglering i kommunallagen eftersom det ansågs innebära för stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen.

Samverkan genom avtal innebär att kommunerna agerar vidare i eget namn och inom den egna organisationen. Avtalen kan utgöras av allt ifrån formlösa överenskommelser till formella skrivna avtal med en hög grad av bundenhet för parterna.

Det finns även områden där kommuner genom särskilt lagstöd i speciell lag har möjlighet att samverka i avtalsform. Det förekommer bland annat inom ramen för socialtjänstlagen (2001:435), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och skollagen (2010:800). Inom tillsynsområdet finns också flera möjligheter till avtalsamverkan, bl.a. inom områdena alkohol, tobak och plan- och bygg. Uppräkningen är inte avsedd att vara uttömmande utan för att åskådliggöra den mångfald av områden inom vilka kommuner kan samverka genom avtal.

Kommunal samverkan om myndighetsutövning

Kommunal samverkan om myndighetsutövning kan ske inom ramen för kommunalförbund och gemensam nämnd. För att kommuner och landsting ska kunna samverka vid hanteringen av ärenden som omfattat myndighetsutövning krävs lagstöd. Sådant lagstöd finns t.ex. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ges förutsättningar för kommuner att delegera beslutanderätt i ärenden som gäller sådana uppgifter som kommunen har enligt denna lag. Enligt bestämmelsen får en kommun efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i sådana ärenden som avses i 6 kap. 34 § KL. Vidare anges att bestämmelserna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ KL om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut. I huvudsak samma innehåll finns i bl.a. 26 kap. 7 § andra stycket miljöbalken (1998:808) och 14 § andra stycket livsmedelslagen (2006:804) för att nämna några.

12.1.2 Behovet av interkommunal samverkan

Regeringens bedömning: Regeringen ser positivt på fördjupad samverkan mellan kommuner och landsting. Interkommunal samverkan är och kommer fortsatt att vara nödvändig.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser instämmer i bedömningen eller lämnar den utan erinran. *Kommerskollegium* betonar att samverkan bör ses som ett medel att sprida kompetens och inte ett verktyg för att slippa upphandlingsförfarandet helt. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* understryker att det finns ett behov av fortsatt utveckling av samordning av kommunernas verksamhet för att de ska kunna klara sina uppgifter till rimliga kostnader. *Konkurrensverket* delar bedömningen att behovet av samverkan med största sannolikhet kommer att öka, eftersom kraven på tjänsterna kommer att öka medan det ekonomiska utrymmet för att klara av dessa inte ökar i samma utsträckning. Ett flertal remissinstanser däribland *Arjeplogs kommun*, *Tranås kommun*, *Trelleborgs kommun*, *Östersunds kommun* och *SKL* anser att behovet av samverkan och specialistkompetens ökar.

Skälen för regeringens bedömning: Behovet av samverkan förväntas öka i takt med att kraven på specialistkompetenser blir större och på grund av den demografiska utvecklingen och ekonomiska utmaningar. Ibland kommer dock inte samverkan till stånd i den utsträckning som kanske skulle behövas, vilket kan bero på att de reglerade samverkansformerna ibland uppfattas som komplicerade. Regeringen anser därför att kommunal samverkan bör uppmuntras och underlättas i möjligaste mån.

I propositionen Kommunala kompetensfrågor (prop. 2008/09:21) konstaterade regeringen att lagstiftningen erbjuder en rad verktyg för interkommunal samverkan. Kommuner kan samverka genom informella nätverk, interkommunala avtal, kommunalförbund, gemensam nämnd samt genom privaträttsliga former såsom företag, stiftelser och föreningar. Samverkan i demokratiska former kan därför inte i så hög grad anses vara en lagstiftningsfråga utan är snarare en fråga om tillämpning av regelverket. Det kan därför konstateras att det finns behov av att fortlöpande sammanställa erfarenheter och tillämpning av bestämmelser, så att kunskap om verktygen och erfarenhet sprids. Något behov av ytterligare reglering har dock inte framkommit.

12.2 Gemensam styrelse och behovet av nya samverkansformer

12.2.1 Kommunala kompetensutredningens förslag

Kommunala kompetensutredningen presenterade i sitt slutbetänkande (SOU 2007:72) ett förslag om försöksverksamhet med gemensam styrelse i kommuner.

En gemensam styrelse består enligt förslaget av två eller flera angränsande kommuner, som utvecklar en fördjupad samverkan kring flera uppgifter under en och samma politiska överbyggnad. Modellen innebär inte att en ny juridisk form för samverkan skapas, utan bygger huvudsakligen på kommunallagens bestämmelser för gemensam nämnd. Vid samverkan i gemensam styrelse ska alltså lokaliseringprincipen utsträckas till att omfatta de samverkande kommunernas hela område. Samverkansformen ska även innefatta möjlighet att delegera uppgift till anställd i annan kommun.

En gemensam styrelse ska enligt förslaget kunna samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Förutom att ansvara för drift och förvaltning av de uppgifter kommunerna överlämnar till den gemensamma styrelsen, är meningen att den gemensamma styrelsen ska kunna ha en mer strategisk roll för att se utvecklingsmöjligheter och nya potentiella samverkansområden.

Utredningen gjorde bedömningen att det sannolikt inte skulle bli aktuellt med upphandling enligt LOU mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen. I den efterföljande propositionen ansåg regeringen dock att det var osäkert om denna att bedömning var riktig. Med hänsyn till de frågetecken som ansågs föreligga kring kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling fann regeringen att förslaget om gemensam styrelse inte kunde föras fram. Regeringen ansåg därför att frågan om utvidgade möjligheter till fördjupad samverkan borde utredas ytterligare.

12.2.2 Behov av nya samverkansformer

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en ny lagreglerad samverkansform med politisk överbyggnad.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser instämmer i bedömningen, lämnar den utan erinran eller har inte kommenterat den särskilt. *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)* påpekar att det är mycket svårt för medborgare att få insyn i och möjlighet att påverka verksamheter som bedrivs i samverkans organ. Detta gäller särskilt verksamheter med många aktörer inblandade och verksamheter i privaträttslig form. Dessa demokratiska problem borde bli föremål för fortsatt utredning eftersom samverkan kommer att öka och det kommer att bli mer angeläget att öka den demokratiska styrningen i samverkansorganen. *Konkurrensverket* instämmer i bedömning att förslaget om gemensam styrelse inte har upphandlingsrättsliga fördelar jämfört med gemensam nämnd. Utifrån ett upphandlingsperspektiv finns därför ingen anledning att gå vidare med förslaget om gemensam styrelse. Upphandlingslagstiftningen, de bakomliggande direktiven och de grundläggande principerna i EU-rätten ställer vissa krav på hur kommunal samverkan ska vara utformad för att vara förenlig med lagstiftningen om offentlig upphandling. En grundförutsättning är att det rör sig om ”samarbete” och inte köp av tjänst eller vara. *Helsingborgs kommun* instämmer i bedömningen att det inte behövs några ytterligare

former för samverkan. *Lunds kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun* och *SKL* anser att det inte föreligger några behov av lagstiftningsändringar för ökad samverkan. *Säffle kommun* anser att de regelverk som existerar ger fullt utrymme för nya, kreativa och rättssäkra lösningar för effektiv samverkan.

Skälen för regeringens bedömning: Av utredningen framgår att Kommunala kompetensutredningens föreslagna modell med gemensam styrelse organisatoriskt i mycket hög grad kan likställas med en gemensam nämnd. Det har inte framkommit något som visar att samverkan i gemensam styrelse skulle innebära några väsentligt ökade möjligheter till samverkan jämfört med de former som finns enligt kommunallagen idag. De upphandlingsrättsliga konsekvenserna av samverkan i en gemensam styrelse får i allt väsentligt bedömas vara desamma som vid samverkan i en gemensam nämnd. Några fördelar ur upphandlingsrättslig synpunkt kan därför inte heller anses föreligga med en gemensam styrelse. I förslaget om gemensam styrelse framhålls avtalssamverkan och extern delegation i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda, som en del av förslaget. Regeringen delar utredningens bedömning att möjlighet att samverka i dessa delar utan upphandlingsrättsliga konsekvenser inte är beroende av att parterna samverkar i en gemensam styrelse utan beror på om verksamheten som utövas inom ramen för sådan samverkan kan bedömas vara undantagen från upphandlingslagstiftningen enligt undantaget för verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt. Till detta kommer att det finns begränsningar enligt de kommunala kompetensreglerna som avgör huruvida det är möjligt att avtalssamverka och medge extern delegation i ärenden som innefattar myndighetsutövning.

Det har inte framkommit att det finns några särskilda fördelar med förslaget om gemensam styrelse i förhållande till de samverkansformer som redan finns i dag. Det har inte framkommit att det finns något behov av ytterligare formaliserade kommunala samverkansformer. Mot denna bakgrund anser regeringen sammanfattningsvis att en lagstiftning om gemensam styrelse inte bör införas. Kommunalförbund och gemensamma nämnder får i dagsläget anses tillgodose behovet av formaliserad kommunal samverkan med politisk överbyggnad och demokratisk kontroll.

12.3 Interkommunal avtalssamverkan

12.3.1 Generell avtalssamverkan

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en generell möjlighet till avtalssamverkan.
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Helsingborgs kommun* anser att frågan om lokaliseringsprincipen och den begränsning denna utgör för omfattningen på samverkan, behöver utredas ytterligare. Möjligheten att införa en generell regel om samverkan gällande sådana uppgifter som enligt lag eller andra bestämmelser ankommer på kommunen att utföra bör utredas.

Hallands läns landsting anser att det finns behov av en utvecklad och förenklad form av avtalssamverkan.

Skälen för regeringens bedömning: Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04) undersökte möjligheten att införa en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen mot bakgrund av att kommunala företrädare efterfrågat ett enklare alternativ till kommunalförbund eller gemensam nämnd. En enkel form skulle enligt utredningen kunna innebära t.ex. att de ingående kommunerna inte behövde skapa en politisk överbyggnad till varje enskild fråga de ville samverka kring. Regelverket kring samverkansformen skulle inte heller upplevas som krångligt.

Kompetensutredningen såg i detta sammanhang fördelar med utökade möjligheter till avtalssamverkan, t.ex. för mindre kommuner att på ett enkelt sätt kunna dela på en specialistkompetens. En sådan bestämmelse skulle enligt utredningens mening kunna innebära en förenkling jämfört med de olika bestämmelser om interkommunala avtal som finns i speciallagstiftningen. Vid övervägandet av en generell bestämmelse fann dock utredningen sammantaget att det förelåg fler nackdelar än fördelar med en så långtgående bestämmelse och bedömde därför att en sådan inte borde införas (SOU 2007:72).

I den efterföljande propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. (prop. 2008/09:21 s. 70 och 71) pekade regeringen bl.a. de stora principiella förändringar som en generell regel om avtalssamverkan skulle innebära för den kommunala kompetensen. Regeringen underströk vidare att en sådan regel dels skulle kunna få konsekvenser för konkurrensen mellan kommunala och privata aktörer, dels skulle kunna komma i konflikt med de upphandlingsrättsliga reglerna. Regeringen instämde därför i utredningens bedömning att en generell regel för interkommunala avtal inte borde införas.

Regeringen vidhåller sin bedömning att det inte är lämpligt att utvidga den kommunala kompetensen på så sätt att kommuner och landsting genom en generell avtalsrätt kan vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot den andra kommunens eller landstingets medlemmar. Det finns i dagsläget möjlighet att samverka genom inom ramen för speciallagstiftningen. Konsekvensen blir således att det är reglerna om den kommunala kompetensen tillsammans med speciallagstiftningen som reglerar vad kommuner och landsting får och inte får avtala om.

Det kan inte heller uteslutas att en möjlighet till generell avtalssamverkan skulle kunna påverka valet av driftsform för de verksamheter där det i dag förekommer entreprenadverksamhet. Även om många tjänster inom det obligatoriska området är sådana att de inte finns att tillgå på den privata marknaden, så är det trots allt många tjänster, där samverkan sker i dag, som ska upphandlas i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

En utökning av samverkanslösningar i avtal skulle också kunna få vissa negativa konsekvenser för demokratin eftersom systemet på sikt riskerar att bli omöjligt att överskåda. Vid överväganden om en generell bestämmelse om interkommunala avtal bör införas gör regeringen således bedömningen att nackdelarna överväger de fördelar som en sådan förenkling skulle kunna innebära. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det inte bör införas någon generell möjlighet till

avtalssamverkan. Möjligheten att samverka genom avtal kan således fortsatt ske inom ramen speciallagstiftningen med beaktande av upphandlingslagstiftningen. Utvidgade möjligheter till avtalssamverkan bör även fortsättningsvis hanteras inom ramen för speciallagstiftningen.

12.3.2 Avtalssamverkan och extern delegation avseende uppgifter som utgör myndighetsutövning

Regeringens bedömning: En generell möjlighet till avtalssamverkan avseende myndighetsutövning bör inte utredas för närvarande.

Utredningens bedömning: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén anser att frågan om en generell reglering i kommunallagen bör utredas i särskild ordning.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser instämmer i eller har inget att erinra mot bedömningen. Ett flertal remissinstanser däribland *Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan)*, *Uppsala universitet*, *Konkurrensverket*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Stockholms kommun* och *SKL* anser att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för undantaget för icke ekonomisk verksamhet från upphandlingsreglerna bör utredas vidare eftersom det råder osäkerhet om upphandlingsreglernas tillämpningsområde och vad som gäller vid avtalssamverkan med koppling till myndighetsutövning. *Göteborgs kommun* framhåller det finns ett stort behov av att införa regler som möjliggör extern delegation men att eventuell lagstiftning bör avvakta den förändring av upphandlingsdirektivet som är under beredning i EU och som troligen kommer att innefatta preciseringar av undantag för samverkan mellan kommuner.

Skälen för regeringens bedömning: En stor del av den kommunala verksamheten består av myndighetsutövning. Framför allt inom det obligatoriska området handlägger och beslutar kommuner och landsting i mycket stor utsträckning ärenden som berör enskilda. I de flesta fall kan detta betraktas som myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning saknar en entydig definition, men det kan sägas omfatta beslut eller andra åtgärder som ger uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs att den beslutande myndigheten grundar sin befogenhet på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Det kan vara svårt att dra en exakt gräns mellan vad som är service- och tjänsteproduktion och vad som är myndighetsutövning. Det finns verksamheter som har inslag av båda delar. Kommunal samverkan om myndighetsutövning kan ske inom ramen för kommunalförbund och gemensam nämnd. För att kommuner och landsting ska kunna samverka vid hanteringen av myndighetsutövningsärenden krävs lagstöd (se även avsnitt 12.1.1).

En annan aspekt som avgör på vilket sätt samverkan är möjlig är det upphandlingsrättsliga regelverket. Regler om upphandling återfinns i bl.a. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, förkortad LUF, och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, förkortad LUF5.

I LOU genomförs i huvudsak Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster (det s.k. klassiska direktivet). I LUF genomförs i huvudsak Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet). Genom LUF genomförs huvudsakligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

I december 2010 lämnade Europeiska kommissionen förslag till revidering av det klassiska direktivet (KOM(2011) 896 slutlig) och försörjningsdirektivet (KOM(2011) 895 slutlig) samt ett förslag till direktiv om tilldelning av koncessioner (KOM(2011) 897 slutlig). Det pågår för närvarande förhandlingar om kommissionens förslag. Dessa beräknas vara slutförda tidigast under hösten 2013.

Reglerna om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital utgör grunden för EU-rätten och EU:s inre marknad. En verksamhet som är helt undandragen marknadens spelregler faller utanför EU-rättens tillämpningsområde vad gäller den inre marknaden. Inom EU-rätten är det möjligt för medlemsstaterna att göra vissa undantag från exempelvis statsstöds- och upphandlingsreglerna om en tjänst är av s.k. allmänt intresse. Begreppet tjänst av allmänt intresse finns bl.a. i artikel 14 och artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Begreppet är mångfacetterat och kan ha olika innebörd i olika medlemsstater. Grundtanken är dock att företag som tillhandahåller samhällsnyttiga tjänster inte ska förhindras att utföra sitt uppdrag på grund av bland annat EU:s konkurrens- och statsstödsregler. Tjänster av allmänt intresse är indelade i två kategorier; tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och tjänster av icke-ekonomiskt intresse. En bedömning av vad som är ekonomisk eller icke-ekonomisk tjänst måste göras från fall till fall eftersom det saknas en fördragsbaserad definition.

Många av de välfärdstjänster som tillhandahålls av svenska kommuner och landsting, såsom bl.a. hälso- och sjukvård, äldreomsorg, barn- och ungdomsutbildning, renhållning och avfallshantering kan sannolikt inom unionsrätten definieras som tjänster (ekonomiska eller icke-ekonomiska) av allmänt intresse.

Tillhandahållandet av dessa allmännyttiga tjänster sker i Sverige i dag i en allt större omfattning genom att privata aktörer står för det faktiska utförandet av verksamheten. Att dessa tjänster således tillhandahålls på en marknad innebär att unionsrättens tillämpningsområde vidgas så att bl.a. konkurrens- och statsstödsreglerna blir tillämpliga.

I Sverige har, till skillnad från vad som är fallet i flera andra medlemsländer, möjligheten att göra vissa undantag från exempelvis statsstöds- och upphandlingsreglerna som unionsrätten anvisar, använts mycket sällan vid konkurrensutsättning av välfärdstjänster. För att kunna ta ställning till i vad mån Sverige bör använda sig av detta utrymme inom unionsrätten finns ett behov av att vidare analysera hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

förhåller sig till svensk rätt, framför allt i förhållande till de kommunala välfärdstjänsterna. Regeringen tillsatte bl.a. därför hösten 2012 en särskild utredare med uppdrag att föreslå en modernisering av kommunallagen (Fi 2012:07). Av direktiven framgår att utredaren ska göra en analys av hur kommunallagens regler förhåller sig till unionsrätten. Ett område som i detta sammanhang ska analyseras särskilt är regleringen av sådana tjänster som inom unionsrätten kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och på vilket sätt den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ytterligare skulle kunna användas i Sverige. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

I de fall det går att konstatera att det är fråga om samverkan som innebär gemensam myndighetsutövning och som inte kan involvera privata aktörer, bör en sådan samverkan inte ha några upphandlingsrättsliga konsekvenser. Möjlighet till sådan samverkan finns i viss utsträckning redan i dag och regleras i speciallagstiftning. Det gäller bl.a. sådan samverkan om myndighetsutövning och möjlighet att överlämna beslutanderätt till anställda i andra kommuner som har berörts ovan i avsnitt 12.1.1.

Även om regeringen ser många fördelar med denna typ av avtalssamverkan finns det även ett antal nackdelar. Som framgått ovan har regeringen tidigare anfört att en generell reglering om avtalssamverkan i kommunallagen inte är lämplig. Delegering av myndighetsutövning ställer krav på en precisering av vem uppgiften lämnas till. Författningar om myndighetsutövning får därför inte vara för allmänt hållna.

En annan svårighet med en generell delegationsmöjlighet av myndighetsutövning är att det måste dras en gräns mellan ren myndighetsutövning, såsom själva beslutsfattandet, och exempelvis utredande åtgärder som ligger till grund för ett beslut. Ju längre åtgärderna ligger från myndighetsutövningens kärnområde desto större är sannolikheten för att de faller under upphandlingsreglernas tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det inte är lämpligt att i nuläget utreda frågan om en generell avtalsrätt att delegera myndighetsutövning till anställda i andra kommuner eller landsting. Ett ställningstagande kring tillsättandet av en sådan utredning bör avvakta den pågående kommunallagsutredningen och förhandlingarna av det EU-rättsliga upphandlingsregelverket. I avvaktan på detta kan, i de fall det är motiverat att möjliggöra kommunal samverkan om myndighetsutövning, preciseringar ske genom regleringar i speciallagstiftningen.

13 Det kommunala partistödet

13.1 Partistödets ändamål

Regeringens förslag: Partistödets ändamål – att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin – ska anges uttryckligen i kommunallagen.

Utredningens bedömning: Partistödets syfte är att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin. Partistödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till utbetalande kommun eller landsting. Utredningen anser dock inte att det finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot utredningens bedömning.

Flera remissinstanser påpekar dock att det vore lämpligt att tydliggöra syftet i lagtexten. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det finns anledning att lyfta fram den geografiska begränsningen i en bestämmelse om kommunalt partistöd. *Nynäshamns kommun* anser – med hänsyn till att utredningen föreslår att mottagare av partistöd ska ge in en redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte – att syftet bör tas in i KL, samt att det bör förtydligas att den politiska verksamheten ska vara anknuten till politisk verksamhet inom kommunens respektive landstingets verksamhetsområde. Även *Svedala kommun*, *Södermanlands läns landsting* och *Värmlands läns landsting* betonar att syftet bör uttryckas tydligare.

Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms läns landsting*, anser att det inte är önskvärt med någon mer detaljerad beskrivning i lagtexten av hur och till vad partistödet ska användas.

Skälen för regeringens förslag

Tillåtna ändamål enligt nuvarande reglering

Genom KL:s bestämmelser om partistöd ges kommuner och landsting befogenhet att lämna partistöd. Lagtexten anger vissa begränsningar i den befogenheten, såsom att stöd endast får lämnas till politiska partier som är representerade i fullmäktige och att fördelningen av stödet inte får otillbörligt gynna eller missgynna något parti. Däremot anges det inte i lagtexten någon begränsning när det gäller för vilka ändamål stödet får lämnas.

Av lagstiftningens förarbeten framgår att den övergripande målsättningen med bestämmelserna om kommunalt partistöd är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. När den kommunala kompetensen vidgades genom att kommuner och landsting fick befogenheten att ge partistöd avsågs fortfarande den s.k. lokaliseringsprincipen upprätthållas som innebär att kommuners och landstings verksamhet ska tillgodose ett till kommunen respektive landstinget knutet intresse (prop. 1969:126 s. 20). I de ursprungliga förarbetena betonades även att stödet skulle främja partiernas informations-

verksamhet (prop. 1969:126 s. 17–21). Senare har det uttalats att partistödet bör ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin (prop. 1991/92:66 s. 8). Dessa uttalanden ger en beskrivning av lagstiftarens syfte med bestämmelserna om kommunalt partistöd.

De ändamål för vilka partistödet lämnas utgör från ett principiellt perspektiv någonting annat än lagstiftningens syfte. Lagstiftningens syfte utgörs av de skäl som låg bakom dess införande. Partistödets ändamål däremot avser de aktiviteter, den verksamhet eller de kostnader för vilka kommuner och landsting lämnar stöd.

Den nuvarande regleringen anger, som nämnts, inte för vilka ändamål partistöd får lämnas. Lagstiftningen har emellertid kommit att tolkas med utgångspunkt i de syften som framgår av de återgivna förarbetsuttalandena. Innebörden av den nuvarande regleringen får därför anses vara att partistöd får lämnas för alla ändamål som är förenliga med lagstiftningens syfte.

Behov av reglering av partistödets ändamål

Av den riksdagsrapport, Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23), som redovisas i utredningen framgår att det inom flera partier förekommer att kommunalt partistöd överförs från den lokala partiorganisationen till regional nivå eller riksnivå. Dessa överföringar sker inte alltid som betalning för varor eller tjänster till den lokala nivån. Detta innebär att det kommunala partistödet ibland används för politiskt arbete utan anknytning till den utbetalande kommunen eller landstinget, vilket är ändamål som inte är förenliga med lagstiftningens syfte.

Att stöd till politiskt arbete utan anknytning till kommunen eller landstinget utgör ett otillåtet ändamål för partistöd framgår visserligen redan av bestämmelsen i 2 kap. 1 § KL, som begränsar den kommunala kompetensen till sådana angelägenheter som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. De ändamål för partistöd som är tillåtna begränsas emellertid inte endast genom kravet på en geografisk anknytning till kommunen eller landstinget. Av förarbetenas uttalanden om partiernas medverkan i opinionsbildningen framgår även att stödet är avsett för sådan partiverksamhet som direkt eller indirekt har ett utåtriktat syfte.

Utredningen ansåg att någon detaljerad skrivning om hur och till vad partistödet ska användas inte var önskvärd, eftersom partierna inom ramen för syftet borde tillåtas maximal flexibilitet. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Nynäshamns kommun*, framhåller emellertid att det vore lämpligt att tydliggöra partistödets syfte i lagtexten. Några andra remissinstanser, bl.a. *Stockholms läns landsting*, anser att det inte är önskvärt.

Regeringen delar bedömningen att det inte bör införas någon detaljerad reglering av vad partistödet får användas till. För att undvika felaktig användning av stödet anser regeringen dock att de ändamål för vilka partistöd får lämnas på något sätt bör beskrivas i KL.

I avsnitt 0 föreslår regeringen att mottagare av partistöd årligen ska lämna en skriftlig redovisning. Den redovisningen ska visa att partistödet har använts för sitt avsedda ändamål. Om redovisningen ska ha en sådan utgångspunkt utgör det ytterligare ett skäl för att lagstiftningen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse som anger partistödets ändamål.

Det är inte regeringens avsikt att de ändamål för vilka partistöd får lämnas ska begränsas i förhållande till vad som gäller idag. Lagstiftningens beskrivning av partistödets ändamål måste därför vara vidsträckt. Beskrivningen av ändamålet måste fånga in all sådan verksamhet som tillgodoser det syfte som angetts för systemet med partistöd. Regeringen anser därför att det i KL ska anges att partistöd får lämnas för att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin.

13.2 Representationskravet

Regeringens förslag: Partistödsbestämmelsernas s.k. representationskrav – som innebär att partistöd endast får ges till partier som är representerade i fullmäktige – preciseras genom att det i en särskild bestämmelse anges vad som avses med representerad. Ett parti ska vara representerat om det fått mandat i fullmäktige och vald ledamot är fastställd enligt vallagen för mandatet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Några remissinstanser riktar kritik mot förslaget. *Nynäshamns kommun* och *Svedala kommun* anser att s.k. politiska vildar inte ska anses representera det parti som de lämnat. *Lomma kommun* påpekar att på valsedlar tillskrivna ledamöter ibland avsäger sig sina uppdrag omedelbart efter det att de blivit fastställda ledamöter för partiet efter valet. Kommunen anser därför att det bör förtydligas att kravet på representation vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet också gäller mandatperiodens första år.

Skälen för regeringens förslag

Det nuvarande representationskravet

Enligt 2 kap. 9 § första stycket KL får kommuner och landsting ge partistöd till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Detta representationskrav motsvarar det som ställdes i de ursprungliga bestämmelserna om kommunalt partistöd. Den närmare innebörden av representationskravet berördes inte i förarbetena till de ursprungliga bestämmelserna.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket får partistöd också ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Den här utvidgade befogenheten att ge partistöd infördes 1992. I samband med det uttalades i förarbetena

att ett parti måste ha fått mandat och tagit plats i fullmäktige för att få rätt till stöd (prop. 1991/92:66 s. 10).

Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett nybildat parti inte kan göra anspråk på partistöd om det inte blivit representerat i fullmäktige vid tiden för kommunalvalet (RÅ 1976:90). I en efterföljande dom uttalades emellertid att om ett parti med representation i fullmäktige ombildats, dvs. helt eller delvis ersatts av ett annat parti, bör ersättarpartiet också kunna anses uppfylla representationsvillkoret (RÅ 1978 2:10).

I kammarrättspraxis har representationskravet ansetts uppfyllt även i ett fall när ett partis samtliga ledamöter har avgått och platserna inte kunnat återbesättas (Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2011 i mål nr 6116-10).

Fastställande av valda ledamöter enligt vallagen

Enligt bestämmelserna i 14 kap. vallagen ska länsstyrelsen, i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige, på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan partierna och fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter (1, 6, 9–13 §§).

Om en ledamot avgår under valperioden, ska länsstyrelsen utse en ny ledamot (21 §).

När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter ska valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. Därmed är valet avslutat. Detsamma ska gälla när nya ledamöter utsetts (26 §).

För den som blivit utsedd till ledamot av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska länsstyrelsen genast utfärda bevis om detta. I beviset ska länsstyrelsen ange bl.a. det parti som ledamoten blivit utsedd för. Bevis som avser landstings- och kommunfullmäktige ska skickas till respektive fullmäktige (28 och 29 §§).

Ett preciserat representationskrav

Regeringen föreslår att representationskravet preciseras genom att det i en särskild bestämmelse anges vad som avses med representerad. Ett parti är enligt bestämmelsen representerat om det fått mandat i fullmäktige för vilket vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått minst ett mandat i fullmäktige för vilket en ledamot blivit fastställd enligt vallagen.

För att behålla representationen under valperioden krävs att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. Om ett partis enda fullmäktigeledamot avgår under valperioden och länsstyrelsen inte kan utse någon ny ledamot pga. att ytterligare kandidater saknas, förblir partiets mandat obesatt. Med den föreslagna definitionen av representerat parti har partiets representation i fullmäktige därmed upphört.

I en sådan situation finns det anledning att uppmärksamma bestämmelsen i 2 kap. 9 § andra stycket KL att stöd får ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige dock endast under ett år efter att representationen upphörde. Om ett partis samtliga fullmäktige-

ledamöter har avgått följer av bestämmelsen att partistöd får ges för högst ett år efter det att den sista ledamoten avgick.

Den föreslagna preciseringen av representationskravet underlättar för kommunerna och landstingen att avgöra till vilka partier och för vilka tidsperioder som partistöd får ges. Genom att representationskravet knyts till länsstyrelsens beslut om fastställda ledamöter för respektive parti torde det sällan uppstå någon osäkerhet huruvida ett parti är representerat i fullmäktige eller inte. I regel finns uppgifter om huruvida någon ledamot är fastställd för ett parti hos fullmäktige och vid tveksamhet kan sådana uppgifter inhämtas från länsstyrelsen.

Nynäshamns kommun och *Svedala kommun* nämner i sina remissyttranden s.k. politiska vildar, dvs. ledamöter som utan att avgå ur fullmäktige förklarar att de inte längre kommer att företräda det parti som de blivit invalda för. Det är enligt regeringens uppfattning angeläget att bestämmelserna om den kommunala befogenheten att lämna partistöd är så enkla att tillämpa som möjligt. Om befogenheten att lämna partistöd skulle avgöras med beaktande av ledamöternas varierande vilja att företräda det parti de blivit invalda för riskerar det att uppkomma utrymme för olika bedömningar, vilket bör undvikas. De framförda remissynpunkterna ger dessutom anledning att påpeka att partistöd lämnas till stöd för partiernas arbete inte de enskilda fullmäktigeledamöternas.

Lomma kommun påpekar att ledamöter ibland avsäger sig sina uppdrag omedelbart efter det att de blivit fastställda ledamöter för partiet efter valet, och att det bör förtydligas att kravet på representation vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet också gäller mandatperiodens första år. Det råder enligt regeringens mening inte någon tvekan om att det föreslagna representationskravet gäller vid varje tidpunkt. Det innebär som nämnts att partistöd får betalas ut som längst under ett år efter det att representationen upphörde. Enligt regeringens mening föreligger inte heller något hinder för en kommun eller ett landsting att för sådant förlängt partistöd uppställa kravet att partiet ska ha varit representerat under en viss tid. Ett sådant krav skulle kunna medföra att ett parti som tar plats i fullmäktige för första gången kan uteslutas från förlängt stöd om partiets representation upphör kort efter valet.

13.3 Mottagarna av partistöd

Regeringens förslag: Kravet att en mottagare av partistöd ska vara juridisk person ska anges uttryckligen i en bestämmelse i kommunallagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna om kommunalt partistöd anges att begreppet politiskt parti enligt vedertagen praxis avser varje politisk sammanslutning eller

grupp av väljare som uppträder i val under en särskild beteckning. Detta motsvarar det partibegrepp som följer av 3 kap. 1 § regeringsformen.

Av förarbetsuttalandena framgår emellertid att reglerna om kommunalt partistöd avser att omfatta partier som definieras inom snävare ramar. Mottagaren av kommunalt partistöd måste vara en juridisk person (prop. 1991/92:66 s. 10).

Regeringen anser att kravet att en mottagare av partistöd ska vara juridisk person uttryckligen ska framgå av en bestämmelse i KL.

13.4 Fördelningen av partistöd

13.4.1 Obesatta mandat behöver inte beaktas vid fördelningen

Regeringens förslag: Fördelningen av partistöd får göras så att endast mandat för vilket vald ledamot är fastställd beaktas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Kungsbacka kommun avstyrker förslaget och anför att de mandat som väljarna har gett partierna i det senaste valet ska avgöra partistödets storlek. *Nynäshamns kommun* anser att ett parti som under föregående år i väsentlig omfattning haft tomma stolar vid fullmäktiges sammanträden inte ska ha rätt till partistöd eller endast rätt till begränsat partistöd.

Skälen för regeringens förslag: När kommunerna och landstingen 1969 tilläts lämna partistöd angavs det i lagen att beslutet om partistöd skulle innehålla att bidrag utgick till varje parti med samma belopp för varje plats som partiet hade i fullmäktige. År 1992 infördes möjligheten att dela upp partistödet i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd.

I samband med den översyn av bestämmelserna om partistödet som gjordes 1972 formulerades ett antal grundläggande principer för utformningen av systemet med partistöd. En av dessa principer var att bidragens storlek borde stå i relation till partiernas styrka (SOU 1972:62 s. 45). Även efter de ändringar som infördes 1992 kan denna princip sägas ligga till grund för partistödsreglerna. Med återopande av principen om fördelning i relation till partiernas styrka skulle det kunna hävdas antingen att stödet bör fördelas med utgångspunkt i partiernas styrkeförhållande såsom den kommer till uttryck i valet till fullmäktige, eller att stödet bör fördelas med utgångspunkt i partiernas faktiska röststyrka i fullmäktige.

Den synpunkt som framförts av *Kungsbacka kommun* att de mandat som väljarna har gett partierna i det senaste valet ska avgöra partistödets storlek innebär ett förordande av det förra synsättet. Att låta kommunerna och landstingen även i fortsättningen fullt ut fördela partistöd med utgångspunkt i antalet mandat som partierna fått i valet är emellertid inte förenligt med det preciserade representationskrav som regeringen föreslår och som innebär att partistöd endast får ges till partier som blivit

representerade i fullmäktige genom mandat med fastställda ledamöter, se avsnitt 13.2.

Regeringen anser i stället att bland de partier som uppfyller representationskravet, dvs. har minst en fastställd ledamot, bör de kommuner och landsting som så önskar ges möjlighet att fördela partistöd efter partiernas faktiska röststyrka i fullmäktige. En bestämmelse bör därför införas som innebär att fullmäktige i sitt reglemente för partistöd får ta in bestämmelser om att endast mandat för vilket vald ledamot är fastställd ska beaktas vid fördelningen av partistödet.

Däremot anser regeringen inte att partistödets storlek ska få påverkas av i vilken mån partiernas ledamöter varit närvarande vid fullmäktiges sammanträden. Det bör till att börja med påpekas att partistödet inte riktar sig till de enskilda ledamöterna, utan till det parti de blivit invalda för. Om ledamöternas närvarograd skulle beaktas vid fördelningen av partistöd skulle det dessutom bli nödvändigt för kommunerna och landstingen att fastställa regler om vilken närvarograd som skulle krävas för fullt partistöd och liknande frågor, bl.a. om ersättares tjänstgöring i frånvarande ledamöters ställe och närvaro vid endast en del av ett sammanträde skulle innebära att närvarokravet är uppfyllt. Detta skulle göra tillämpningen av partistödsbestämmelserna komplicerad och skapa onödigt utrymme för oenighet om hur partistödet ska fördelas.

13.4.2 Politiska sekreterare ska inte beaktas vid fördelningen

Regeringens förslag: När partistödet fördelas ska det inte längre beaktas om det har anställts politiska sekreterare för partierna.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Kungsbacka kommun avstyrker förslaget och anför att en målsättning bör vara att upprätthålla en klar gräns mellan den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen. Även *Täby kommun* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kommuner och landsting får enligt 4 kap. 30 § KL anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. I 4 kap. 31 och 32 §§ KL finns särskilda bestämmelser om de politiska sekreterarnas anställningsförhållanden.

Partistödet är avsett att stödja partierna i deras utåtriktade verksamhet. De politiska sekreterarna utgör framför allt ett stöd till den kommunala förtroendemannaaorganisationen. Regeringen anser därför att kostnaderna för politiska sekreterare inte ska beaktas vid fördelningen av partistödet.

Regeringen anser inte att den oro som *Kungsbacka kommun* uttrycker för att gränsen mellan den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen skulle bli otydlig är befogad. Att de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter hänför sig till det politiska arbetet framgår tydligt av den nämnda bestämmelsen i 4 kap. 30 § KL.

13.5 Utbetalning av partistöd

Regeringens förslag: Beslut om utbetalning av kommunalt partistöd ska fattas av fullmäktige minst en gång per år.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att beslut om utbetalning ska fattas ”årligen”.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag.

Helsingborgs kommun och *Kungsbacka kommun* anser att det räcker att beslut fattas en gång per mandatperiod. Även *Svedala kommun* och *Trelleborgs kommun* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till att kommunens eller landstingets beslut om hur mycket partistöd som ska betalas ut till respektive parti avser de politiska partierna i fullmäktige bör beslutet fattas av fullmäktige.

Regeringen föreslår att partistöd endast ska få ges till partier som är representerade i fullmäktige genom mandat för vilket en vald ledamot har blivit fastställd enligt 14 kap. vallagen. Sedan tidigare gäller att partistöd får ges som längst under ett år efter det att partiets representation i fullmäktige upphörde, se avsnitt 13.2. För att dessa krav ska kunna upprätthållas är det inte tillräckligt att fullmäktige en gång per mandatperiod tar ställning till hur mycket partistöd som ska betalas ut till respektive parti.

Om ett parti under mandatperioden upphör att vara representerat i fullmäktige, t.ex. till följd av att samtliga ledamöter har avgått, får fortsatt partistöd betalas ut för som mest ett år efter det att representationen upphörde. För att utbetalningarna av stöd ska kunna anpassas till det måste fullmäktige minst en gång per år ta förnyad ställning till hur mycket stöd som ska betalas ut till respektive parti.

Om kommunen eller landstinget har valt att utforma partistödet så att endast mandat med fastställda ledamöter beaktas, kan den årliga avstämningen även medföra att ett parti som i och för sig är representerat genom minst en fastställd ledamot, men även har obesatta mandat, får sitt stöd reducerat, se avsnitt 13.4.1.

Om kommunen eller landstinget har bestämt att partistöd inte ska lämnas till partier som underlåter att lämna redovisning, kan det årliga utbetalningsbeslutet även innebära att utbetalningarna till ett parti upphör av det skälet, se avsnitt 0.

13.6 Krav på redovisning av partistödets användning

Regeringens förslag: Om kommunen eller landstinget ska ge partistöd, ska fullmäktige besluta att mottagare av partistöd årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för sitt avsedda ändamål, nämligen att stärka det politiska partiets ställning i den kommunala demokratin. Redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Fullmäktige får besluta att partistöd inte ska betalas till parti som inte lämnar redovisning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens lagförslag är dock utformat som ett direkt åliggande för mottagarna av partistöd att lämna redovisning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. Av de remissinstanser som är positiva till förslaget är dock *Göteborgs universitet*, *Helsingborgs kommun* och *Södermanlands läns landsting* tveksamma till om förslaget fyller något syfte. Några remissinstanser, bl.a. *Solna kommun*, pekar även på bristen på uttryckliga krav på redovisningens utformning. *Stockholms kommun* anser å andra sidan att det ska stå varje kommun fritt att besluta om formerna för redovisningen.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Sollentuna kommun* anser att förslaget kommer att leda till ökad arbetsbörda och administration för såväl kommuner som politiska partier. *Kungsbacka kommun*, *Svedala kommun*, *Trelleborgs kommun* och *Täby kommun* framför liknande synpunkter. *Hallands läns landsting* anser inte att olägenheterna med nuvarande ordning är så stora att det föranleder införandet av ett generellt återrapporteringsystem. *Uppsala kommun* framför liknande synpunkter. *SKL* anför att det finns skäl att utveckla formerna för redovisning för att stärka förutsättningarna för att det kommunala partistödet används för det avsedda ändamålet. En redovisning kan dock inkräkta på partiernas behov av att genomföra strategiska planer för sitt lokala partiarbete.

Skälen för regeringens förslag

Tidigare överväganden angående kontroll av partistödets användning

Av förarbetena till bestämmelserna om partistöd framgår att syftet med att ge kommunerna och landstingen befogenheten att lämna partistöd har varit att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Det har under lång tid ansetts att det syftet är väl förenligt med att inte kontrollera hur mottagarna av partistödet använder stödet.

I den första propositionen om kommunalt partistöd uttalades att partistödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen eller landstinget. Det ansågs dock självfallet att det inte skulle förekomma någon kontroll av att stödet kom till användning bara för sådan verksamhet (prop. 1969:126 s. 20). I samband med den första översynen av partistödet angavs som en av de grundläggande principerna för systemet med partistöd att någon kontroll av hur partistödet användes inte skulle förekomma från det allmännas sida (SOU 1972:62 s. 45). Detta synsätt

har varit förhärskande sedan dess. De nuvarande bestämmelserna innehåller följaktligen inte något krav på kommunerna och landstingen att begära redovisning av hur mottagarna av partistöd har använt stödet.

Behovet av redovisning

Regeringen anser att den tidigare formulerade principen att det inte bör ske någon kontroll av hur partierna använder partistödet även i fortsättningen bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av systemet med partistöd. I vart fall bör det inte förekomma någon kontroll som innebär att kommuner och landsting på grundval av hur utbetalt partistöd används tar ställning till om fortsatt partistöd ska lämnas. Ett starkt skäl för detta utgör en annan av de grundläggande principer som angetts för systemet med partistöd, nämligen att stödet ska fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönsmässig bedömning (SOU 1972:62 s. 45). I vilken mån utbetalt partistöd i varje enskilt fall har använts för det ändamål för vilket det lämnades utgör i hög grad en bedömningsfråga och kan därför inte tillåtas ingå underlaget för kommunernas och landstingens ställningstagande till fördelningen av partistöd.

Av den riksdagsrapport, Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23), som redovisas i utredningen framgår emellertid att det inom flera partier förekommer att kommunalt partistöd överförs från den lokala partiorganisationen till regional nivå eller riksnivå. Dessa överföringar sker inte alltid som betalning för varor eller tjänster till den lokala nivån. Detta innebär att det kommunala partistödet ibland används för annat än att stärka partiernas ställning i kommunen eller landstinget, vilket är ändamål som inte är förenliga med lagstiftningens syfte, se avsnitt 13.1.

Om det kommunala partistödet används för andra ändamål än det avsedda innebär det att de politiska partierna på lokal och regional nivå inte får det stöd som fullmäktige har bedömt som lämpligt och beslutat om. Det kan på sikt leda till att demokratin i kommuner och landsting fungerar sämre. Därför är det angeläget att vidta åtgärder för att partistödet verkligen ska komma till användning för det ändamål det är avsett för.

När kommuner och landsting lämnar partistöd innebär det att offentliga medel överförs till enskilda organisationer. Liksom när det gäller andra former av bidrag till enskilda organisationer bör någon form av uppföljning ske som säkerställer att bidragen används för det som de är avsedda för. Inte minst har kommunens respektive landstingets medlemmar ett berättigat intresse av att få ett visst mått av insyn i hur deras skattemedel används. Regeringen anser därför – trots att kommuner och landsting inte ska göra någon prövning av hur partistödet har använts – att det bör krävas av mottagarna av partistöd att de redovisar hur stödet har använts. En sådan redovisning innebär en ökad öppenhet vilket i sin tur är ägnat att bidra både till att stödet används för sitt avsedda ändamål och att systemet med partistöd får fortsatt legitimitet.

Några remissinstanser anför som ett skäl mot att ställa krav på redovisning av partistödet användning att det skulle medföra en ökad administrativ belastning på såväl kommuner och landsting som mottagarna av partistödet. Den administrativa börda som ett redovis-

ningskrav innebär för mottagarna av partistöd är emellertid inte större än för andra mottagare av bidrag från kommuner och landsting. För kommunernas och landstingens del innebär redovisningskravet endast att fullmäktige ska ta emot redovisningen och hålla den tillgänglig för allmänheten. Det finns därför inte någon anledning att avstå från att ställa krav på redovisning av hur partistödet används på grund av att det skulle vara orimligt administrativt betungande för kommuner, landsting och mottagarna av partistöd.

SKL anför att redovisningen kan inkräkta på partiernas behov av att genomföra strategiska planer för sitt lokala partiarbete. Regeringen anser att det förhållandet inte utgör ett tillräckligt skäl att helt underlåta att kräva att partierna redovisar hur stödet har använts. Däremot kan det vara en omständighet att beakta vid utformningen av redovisningen. Regeringen återkommer till frågan om redovisningens utformning nedan.

Redovisning till fullmäktige

Det föreslagna kravet på redovisning syftar till att genom ökad öppenhet bidra till att partistödet används för sitt avsedda ändamål och till att systemet med partistöd får fortsatt legitimitet. Öppenheten i fråga om varje partis användning av det stöd som utgår av offentliga medel ger allmänheten och media möjlighet att ifrågasätta både partiernas användning av partistödet och deras redovisning av användningen.

För att säkerställa denna öppenhet föreslår regeringen att partiernas redovisning av hur de använt stödet ska ges in till fullmäktige. Därigenom blir redovisningen offentlig och kan bli föremål för den avsedda debatten.

Ett parti som antingen inte lämnar någon redovisning alls eller lämnar en bristfällig redovisning kan räkna med stark kritik och minskat förtroende. Kommunerna och landstingen bör emellertid även ges möjlighet att stoppa fortsatta utbetalningar av partistöd till mottagare som inte lämnar någon redovisning. Regeringen föreslår därför att fullmäktige i sitt reglemente för partistöd får ta in bestämmelser om att partistöd inte ska betalas till ett parti som underlåter att lämna redovisning.

Redovisningens utformning

Redovisningens övergripande syfte är att visa att partistödet har använts för sitt avsedda ändamål nämligen att stärka det politiska partiets ställning i den kommunala demokratin. KL bör dock inte innehålla några detaljerade bestämmelser om redovisningens utformning. Det väsentliga är att redovisningen är utformad på ett sådant sätt att den ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. Det innebär bl.a. att redovisningen bör omfatta allt det partistöd som har använts, både det som har mottagits för det senaste året och det som eventuellt sparats från tidigare år. Däremot kan naturligtvis inte partierna tvingas att redovisa användningen av partistöd som har mottagits för tid före det att de föreslagna redovisningsbestämmelserna ska tillämpas.

Några remissinstanser anför att redovisningen kan inkräkta på partiernas behov av att genomföra strategiska planer för sitt lokala partiarbete. Det kan vara en omständighet att beakta vid utformningen av redovisningen. Den närmare utformningen av redovisningen bör som

nämnts inte lagregleras. För att redovisningen ska visa att partistödet har använts för att stärka partiets ställning i den kommunala demokratin är det dock nödvändigt att redovisningen innehåller något mer än ett uttalande att stödet har använts på det sättet. Ett sådant uttalande innebär endast ett påstående om hur stödet har använts. Det ger emellertid inte något som helst stöd för att påståendet är riktigt. För detta krävs något fler detaljer.

Redovisningen ska som nämnts visa att partistödet har använts för att stärka partiets ställning i den kommunala demokratin. Därför bör det av redovisningen bl.a. framgå i vilken mån överföringar har gjorts till delar av partiorganisationen utanför den utbetalande kommunen eller landstinget samt vilka motprestationer som i så fall har erhållits.

Det får antas att allmänhetens och mediernas granskning kommer att leda till att det bland mottagarna av partistöd utvecklas en praxis med mer detaljerade krav på redovisningens utformning, en form av god sed vid redovisning av partistöd.

Kompetensregler eller åligganden för enskilda

De nuvarande bestämmelserna om partistöd i KL är utformade som kompetensregler. Det innebär att bestämmelserna anger gränserna för den kommunala kompetensen att lämna partistöd.

De förändringar som nu föreslås innebär att partistödsreglerna blir mer detaljerade. När det gäller bestämmelserna om redovisning blir regleringen så detaljerad att kommunernas och landstingens handlingsutrymme blir ytterst begränsat. Det är emellertid inte något nytt att i lag detaljreglera vad ett kommunalt beslut om partistöd ska innehålla. Redan i den första lagen om kommunalt partistöd fanns en bestämmelse om vad det kommunala beslutet att lämna stöd skulle innehålla (bidrag med samma belopp för varje plats i fullmäktige).

Det finns trots detta anledning att överväga en reglering som i stället för att ange gränserna för den kommunala kompetensen att lämna partistöd direkt anger vilka skyldigheter mottagare av kommunalt partistöd har att redovisa hur stödet har använts. Utredningens förslag innebär en sådan reglering. Regeringen anser emellertid att bestämmelser som innebär åligganden för enskilda så långt det är möjligt bör undvikas i KL. Regeringens förslag är därför utformat så att det ålägger en kommun eller ett landsting som avser att lämna partistöd att ställa krav på redovisning av stödets användning. Om några krav på redovisning inte ställs, eller om kraven utformas på ett sätt som strider mot bestämmelserna i KL innebär det att partistöd lämnas utöver den kompetens som KL ger kommunerna och landstingen.

13.7 Granskning av redovisningen av partistödets användning

Regeringens förslag: En särskild granskare som utses av mottagaren av partistöd ska granska om mottagarens redovisning ger en rättvisande bild av hur partistödet har använts. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som inte lämnar granskningsrapport.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår till skillnad från regeringen att granskningen ska göras av en revisor.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna är det endast två som särskilt har berört frågan om granskning av redovisningen. *Lunds kommun* anser att granskningen ska göras av en kommunal revisor. *FAR* anser att det i avsaknad av något fastställt ramverk för redovisningen inte är möjligt att revidera redovisningen. *FAR* förespråkar i stället att redovisningen ska granskas av en särskild granskningsman.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av granskning

De föreslagna reglerna för redovisning av partistödets användning skapar öppenheten i fråga om varje partis användning av stödet, vilket ger allmänheten och mediernas underlag för debatt om partiernas användning av partistödet. En förutsättning för att partiernas redovisning ska kunna läggas till grund för en sådan debatt är dock att redovisningen innehåller både korrekta och relevanta uppgifter. För att säkerställa det bör redovisningen underkastas någon form av granskning av en person som har närmare insyn i hur partistödet har använts.

Granskningen

Syftet med den nu aktuella granskningen av redovisningen bör inte vara att ge svar på frågan om partistödet har använts för sitt avsedda ändamål. Det är en bedömning som ska överlåtas till den allmänna debatten. Granskningen ska i stället säkerställa att redovisningen ger en rättvisande bild av hur partistödet har använts, så att andra kan bilda sig en uppfattning om huruvida stödet har använts för sitt avsedda ändamål.

Den föreslagna regleringen av redovisningen av partistödets användning kommer endast att innehålla det grundläggande kravet att redovisningen ska visa att stödet har använts för att stärka partiets ställning i den kommunala demokratin. Detta krav är inte av den karaktären att det kan läggas till grund för en revision av redovisningen i den mening som uttrycket revision har i annan lagstiftning. Regeringen delar den uppfattning som framförts av *FAR* nämligen att det i avsaknad av ett fastställt ramverk för redovisningen inte är möjligt att revidera redovisningen. Granskningen av redovisningen bör därför betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision.

En särskild granskare

Granskningen av redovisningen bör som nyss nämnts betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision. Den granskning som avses här har vissa likheter med sådan särskild granskning som regleras i 10 kap. 21 § aktiebolagslagen (2005:551). Den som utför granskningen bör i linje med vad som gäller enligt aktiebolagslagen benämnas särskild granskare.

De politiska partierna är ofta organiserade som ideella föreningar. I en ideell förening granskas föreningsstyrelsens ekonomiska redovisning och förvaltning av en eller flera lekmanarevisorer utsedda av föreningsstämman. Lagstiftningen innehåller inte någon reglering vare sig av hur redovisningen ska utformas eller hur lekmanarevisorerna ska utföra sitt uppdrag.

Lunds kommun anser att granskningen ska göras av en kommunal revisor. Regeringen delar inte den uppfattningen. De kommunala revisorernas uppgift är att granska den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden (9 kap. 9 § KL). De politiska partierna utgör enskilda organisationer. Regeringen anser att det inte kan komma ifråga att utvidga de kommunala revisorernas uppgift till att omfatta granskning av partiernas verksamhet.

Regeringen anser att den särskilda granskaren ska utses av mottagaren av partistödet. Det vanliga får antas bli att granskningen sköts av den lekmanarevisor som granskar partiföreningens redovisning och förvaltning på föreningsstämmans uppdrag.

Regeringen anser inte att det är nödvändigt att lagreglera vilka skyldigheter partiföreningens styrelse har att lämna biträde och upplysningar åt den särskilda granskaren. En utgångspunkt bör dock vara att den särskilda granskaren ska få tillgång till räkenskapsmaterial, styrelseprotokoll och andra handlingar av betydelse i samma utsträckning som föreningens revisor.

Granskningsrapport

Den särskilda granskaren ska avge en rapport över sin granskning. Det granskaren i första hand ska uttala sig om är huruvida redovisningen ger en rättvisande bild av hur partistödet har använts. Däremot är det som redan nämnts inte granskarens uppgift att uttala sig i frågan om användningen överensstämmer med ändamålet för partistödet.

Granskningsrapporten bör även innehålla en redogörelse för på vilket sätt granskningen genomförts och vilket material som legat till grund för granskningen. Det ger utomstående en möjlighet att värdera den särskilda granskarens uttalande i frågan om redovisningen ger en rättvisande bild.

Granskningsrapporten bifogas redovisningen till fullmäktige

För att säkerställa den öppenhet som är redovisningens syfte föreslår regeringen att redovisningen ska ges in till fullmäktige. Därigenom blir redovisningen offentlig och kan bli föremål för debatt. Detsamma bör gälla för den särskilda granskarens rapport.

Kommunerna och landstingen bör på samma sätt som föreslås när det gäller själva redovisningen ges möjlighet att stoppa fortsatta utbetalningar av partistöd till mottagare som inte lämnar någon gransknings-

rapport. Regeringen föreslår därför att fullmäktige i sitt reglemente för partistöd får ta in bestämmelser om att partistöd inte ska betalas till parti som underlåter att lämna granskningsrapport.

14 Kommuner och landsting i kris

14.1 Den kommunala självstyrelsen och regeringsformen

Av 1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF, framgår att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Därutöver innehåller regeringsformen ett antal bestämmelser, främst i kapitel 14 men även i kapitel 1 och 8, som tillsammans bildar den konstitutionella kärnan för den nationella politikens relation till kommunal självstyrelse.

I 1 kap. 7 § RF anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. I 8 kap. 2 § RF anges att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag.

I 14 kap. 1 § RF anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt kommunala angelägenheter reglerade i särskild lagstiftning på den kommunala självstyrelsens grund. Av bestämmelsen framgår även att det i lag finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen. Av 14 kap. 4 § RF framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsbedömning innebär att det ska göras en prövning av om skälen för den tilltänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som bestämmelsen innebär. Prövningen innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. Syftet med konventionen är att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick.

För Sveriges del är konventionen tillämplig på kommuner och landsting. Den reglerar ett antal grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. I de anslutna staterna ska finnas

grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende.

I konventionen förskrivs bl.a. följande skyldigheter:

- Principen om kommunal självstyrelse ska erkännas i författning, helst i grundlag (artikel 2)
- Vissa grundläggande drag i självstyrelsen ska erkännas i författning, helst i grundlag (artikel 4.1.)
- Beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt (artikel 4.3)
- Kommunerna ska ha rätt att bestämma om sin inre organisation (artikel 6.1)
- Kommunerna ska ges tillfälle att yttra sig i lagstiftningsärenden som direkt berör dem (artikel 4.6)
- Kommunerna ska ha tillräckliga ekonomiska resurser till sitt förfogande (artikel 9)
- Kommunerna ska ha tillgång till rättsmedel för det fall den kommunala självstyrelsen kränkts (artikel 11)

14.2 Lagstiftning om kommuner och landsting i kris och andra extraordinära situationer

14.2.1 Krissituationer till följd av krig och krigsfara

För att möjliggöra en delegering av den kommunala beslutanderätten som tillkommer fullmäktige föreskrivs i 15 kap. 12 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas på det sätt som anges i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämmelsen syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig.

Av 1 kap. 3 § KL framgår att föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. Lagen innebär bl.a. att kommunstyrelsen under vissa förutsättningar får besluta i fullmäktiges ställe och att fullmäktige och styrelse är beslutsföra om minst en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter i styrelsen måste dock vara minst tre. Av förarbetena (prop. 1987/88:6) framgår att den kommunala beslutsprocessen i krig så långt som möjligt bör vara densamma som i fredstid.

14.2.2 Extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Av 1 kap. 3 § KL framgår vidare att föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Med extraordinär händelse i fredstid avses i lagen en händelse som avviker från det normala och som innebär en allvarlig störning eller

överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget. Det kan röra händelser som påverkar viktiga samhällsfunktioner såsom exempelvis hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet, och som kräver skyndsamma insatser.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som följd av en längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. Av förarbetena (prop. 2001/02:184) framgår att det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och kräver snabba beslut.

Kommuner och landsting är skyldiga att göra en risk- och sårbarhetsanalys och för varje ny mandatperiod fastställa en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras. Vidare ska det i kommuner och landsting finnas en krisledningsnämnd som kan fullgöra uppgifter vid extraordinära händelser. Krisledningsnämnden har möjlighet att i en nödsituation överta hela eller delar av verksamhetsområdet från övriga nämnder.

Med höjd beredskap avses antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Högsta beredskap råder när Sverige är i krig. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.

Det finns inte någon reglering, motsvarande den i 15 kap. 12 § RF, som gör det möjligt att i lag förändra den kommunala beslutanderätten i civila nödsituationer. Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innefattar därför inte några möjligheter till förändringar av fullmäktiges och styrelsens beslutanderätt enligt KL.

14.2.3 Extra val

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i 5 kap. 5 a § KL som ger kommuner och landsting möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i de situationer där det inte går att få till stånd ett fungerande styre i kommunen eller landstinget under en hel eller stor del av valperioden. I förarbetena (prop. 2009/10:80) konstateras att oklara majoritetsförhållanden och andra omständigheter kan innebära så stora problem att det inte är tillräckligt att under löpande mandatperiod kunna göra förändringar i nämndernas sammansättning med stöd av 4 kap. 10 § KL. Förhållandet att en ledamot i fullmäktige efter ett val lämnar sitt parti men sitter kvar och arbetar för ett nytt parti eller som ”politisk vilde” ansågs kunna få sådana

konsekvenser. En annan omständighet som nämndes var att det inte finns någon garanti för att samtliga mandat i fullmäktige blir besatta vid mandatperiodens ingång.

Det är fullmäktige som beslutar om extra val. Någon särskild initiativrätt för styrelse eller övriga nämnder finns inte. Beslut om extra val kan fattas om minst två tredjedelar av de närvarande fullmäktigeledamöterna röstar för det. Regeln om kvalificerad majoritet markerar att extravalsmöjligheten endast är avsedd för extraordinära situationer när en klar majoritet av fullmäktige anser att det behövs. Det måste ha gått sex månader in på mandatperioden från fullmäktiges första sammanträde innan beslut om extra val kan fattas.

14.3 Tidigare åtgärder med anknytning till kris i kommuner och landsting

Kommundelegationen

Under andra hälften av 1990-talet fanns det stora ekonomiska problem i många kommuner och landsting. År 1999 gjorde regeringen bedömningen att det fanns ett antal kommuner och landsting som hade problem i första hand till följd av strukturella faktorer där särskilda åtgärder behövde vidtas för att kravet på ekonomisk balans skulle kunna uppnås. Mot denna bakgrund tillsattes Kommundelegationen.

Kommundelegationens uppdrag var att inför regeringens beslut bereda ärendet om huruvida ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans. I uppdraget ingick att överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de borde vidta. Regeringen beslutade om vilka ärenden som skulle beredas av delegationen. Delegationen skulle enligt sina direktiv göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som borde vidtas och vilka krav som borde ställas för att stöd skulle bli aktuellt. Behovet av stöd prövades både mot kommunens eller landstingets egna förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effekt.

Bostadsdelegationen

Effekterna av finanskrisen under 1990-talet träffade med viss fördröjning kommunerna i deras egenskap av ägare eller garantier för stora delar av det bostadsbestånd som inte längre kunde bära sina kostnader och som inte heller mötte någon efterfrågan. År 1998 inrättades en tillfällig stödordning för de mest utsatta kommunerna. En ny myndighet – Bostadsdelegationen – kunde efter prövning av varje särskilt fall lämna stöd för att hjälpa kommunerna att klara sina åtaganden för boendet. Bostadsdelegationens uppgifter övertogs 2002 av den nyinrättade Statens bostadsnämnd, samtidigt med att stödprogrammet gavs en långsiktigare utformning. Statens bostadsnämnd avvecklades i och med utgången av år 2005 och uppgiften fördes över på Statens bostadskreditnämnd. Statens bostadskreditnämnd slogs i oktober 2012 samman med Boverket.

14.4 Behovet av ytterligare lagstiftning om kommuner och landsting i kris

Regeringens bedömning: Frågan om en särskild lagstiftning för kommuner och landsting i kris bör utredas vidare.

Utredningens bedömning: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen anser att det redan i dagsläget är möjligt för staten att bistå kommuner och landsting med rådgivning och medling, varför det inte krävs någon lagstiftning för detta. Det föreligger inte heller något behov som motiverar en lagstiftning som möjliggör att kommuner och landsting delegerar vissa uppgifter till staten. Utredningen anser däremot att det är värdefullt att frågan diskuteras varför utredningen har valt att presentera ett förslag till regelverk som kan utgöra en utgångspunkt för diskussioner och analyser bland kommuner och landsting samt inom den stats- och rättsvetenskapliga forskningen.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser instämmer i bedömningen att det inte finns något behov av en lagstiftning avseende statligt bistånd till kommuner och landsting i kris. Övriga remissinstanser har ingen erinran mot bedömningen eller har avstått från att yttra sig i denna del. *Uppsala universitet* anser att vad som möjligen skulle kunna behöva regleras är hur ett extraval ska kunna utlysas om sittande fullmäktige saknar förmåga att själv utlysa sådant, eftersom frågan om kommunens styrning i krisläge i första hand bör återföras till kommunmedlemmarna. *Helsingborgs kommun* anför att de erfarenheter som finns av allvarlig kris handlar om insatser som rör ekonomiska problem och att kommunerna i dessa situationer tagit ansvar för att hantera den uppkomna situationen. *Jönköpings kommun* och *Linköpings kommun m.fl.* framhåller att en krislagstiftning skulle inverka negativt på självstyrelseprincipen. *SKL* påpekar att de få exempel som finns där extraordinära insatser har gjorts har rör ekonomiska problem och att erfarenheterna visar att kommuner och landsting tar ansvar för att hantera svårigheter och krislägen, vilket utgör en viktig del i den svenska politiska kulturen.

Av remissinstanserna är det vidare en majoritet som valt att inte kommentera utredningens diskussionsförslag. Av de som kommenterat förslaget närmare har följande synpunkter förts fram. *Solna kommun* anser att diskussionsförslaget skulle kunna vara en acceptabel lösning. *Stockholms läns landsting* och *Östergötlands läns landsting* anser att förslaget kan utgöra underlag för fortsatt diskussion i frågan. *Göteborgs Universitet* anser att huvudprincipen i förslaget är en lösning som värnar om det lokala självstyret samtidigt som det ger regeringen rimligt handlingsutrymme och att regeländringar som möjliggör detta bör tas fram. En huvudinvändning är dock att förslaget inte differentierar mellan olika typer av kriser. *Falkenbergs kommun* och *Halmstads kommun* anser att det är positivt att kommunerna kan få hjälp av en kriskommitté om de hamnar i allvarlig styrningskris men att kommitténs ansvar dock bör preciseras och förtydligas. *Göteborgs kommun* är tveksam till om förslaget är verksamt eftersom det sannolikt är problematiskt att enas om

man anser sig vara i kris eller inte. *Kungsbacka kommun* anser att eftersom staten har det yttersta ansvaret för samtliga medborgare i landet är det bra att ha ett regelverk som man på förhand kan diskutera hur staten kan bistå kommunerna om en kris skulle uppstå. Staten bör dock inte ha möjlighet att ingripa vid politisk kris. *Trelleborgs kommun* och *Östersunds kommun* anser att utgångspunkt för en eventuell reglering måste vara den kommunala självstyrelsen. Därför ska statligt biträde enbart kunna bli aktuellt efter ansökan från en kommun. *Trelleborgs kommun* anser vidare att det bör finnas en definition av vad som menas med kommun i. *Norrbottens läns landsting* anser att det är svårt att bedöma förslaget påverkan på den kommunala självstyrelsen. *Journalistförbundet* påpekar att största möjliga öppenhet måste råda även i en kriskommittés arbete eftersom det omfattar allmänfinansierad verksamhet och att utgångspunkten måste vara att verksamheten ska omfattas av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Av de remissinstanser som avstyrkt diskussionsförslaget har följande synpunkter förts fram. *Uppsala universitet* anser att en reglering i enlighet med diskussionsförslaget inte fyller någon egentlig funktion. *Stockholms kommun* menar att det inte finns någon övertygande redovisning för varför en hypotetisk lagstiftning bör diskuteras och anser att det finns betydande principiella invändningar mot förslaget. Ett förfaringsätt där ekonomisk eller politisk kris kan likställas med andra krisartade händelser som avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap skulle kunna vara att föredra. *Västerås kommun* konstaterar att en lag enligt förslaget förefaller olämplig. *Värmlands läns landsting* menar att om ett lagförslag skulle tas fram så måste inskränkningen i den kommunala självstyrelsen beaktas så att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändig. *Västra Götalands läns landsting* anser att det framstår som paradoxalt att vid ett politiskt krisläge, där det anses vara omöjligt att få till stånd ett fungerande styre, förvänta sig att styret ändå skulle kunna fatta beslut om att överlåta sitt mandat till en statlig instans. *SKL* anser att om förslaget skulle genomföras, så riskerar relationen mellan stat och kommun att förändras avsevärt och den kommunala självstyrelsen skulle förändras i grunden. Förbundet anser vidare att varje situation är unik och kräver specialanpassade lösningar som bäst utvecklas och genomförs i den enskilda kommunen eller landstinget.

Skälen för regeringens bedömning: I kommuner och landsting kan allvarliga styrningskriser uppkomma. Reglerna om extra val i kommunallagen har tillkommit för att kunna användas som verktyg i en sådan extraordinär situation. I en kommun eller ett landsting där det råder kris kan det även uppstå behov av att ha tillgång till andra verktyg. Det kan uppstå behov av att få hjälp från utomstående aktörer för att reda upp situationen. Det kan också finnas behov av regler som bland annat klargör vilka åtgärder som ska och kan vidtas i en krissituation.

För att invånarna ska garanteras en grundläggande nivå av service och fungerande demokrati kan också staten, som är ytterst ansvarig för landets medborgare, behöva verktyg för att hantera kriser på den kommunala nivån. Eventuella krissituationer kan av förklarliga skäl kräva snabba insatser av såväl kommuner och landsting som av staten.

Vilka åtgärder som behövs i en viss styrningskris beror på krisens karaktär. Har krisen väsentligen ekonomiska orsaker kan styrningsproblemen sannolikt lösas genom åtgärder inriktade specifikt på det området. Är svårigheterna att styra kommunen eller landstinget kopplade till problem inom de beslutande organen och det inte finns några konkreta yttre problem som kan sägas ha orsakat dessa, kan behovet av åtgärder se annorlunda ut. De åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med styrningsproblem spänner därför över många olika områden.

Det har tidigare konstaterats att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte ryms inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen. De eventuella åtgärder som finns för handen är därför sådana som bygger på att kommuner och landsting lämnar sitt samtycke eller aktivt agerar själva. Ett sådant exempel är Kommundelagationen. En utgångspunkt för statens åtgärder i förhållande till krisdrabbade kommuner och landsting i sådana situationer är att dessa huvudsakligen består i att staten erbjuder rådgivning i någon form eller annan hjälp som behövs för att krisen ska få en långsiktig lösning. Staten kan redan i dag hjälpa kommuner och landsting i kris på detta sätt, t.ex. genom att bilda tillfälliga hjälporgan när behov uppstår. Sådana delegationer kan sannolikt tillsättas med kort varsel och uppdraget utformas efter behoven i det enskilda fallet. En nackdel med sådana åtgärder är emellertid att de tillsätts ad hoc och att det inte finns några regler eller rutiner för hur detta ska ske.

Utredningen har funnit att det i dagsläget inte anses föreligga något större behov av lagstiftning som möjliggör att kommuner och landsting kan överföra viss beslutanderätt till staten. Detta bekräftas också av remissinstanserna. Regeringen delar till del utredningens bedömning att det i dagsläget inte finns något omedelbart behov av att genom lagstiftning skapa särskilda former för statlig rådgivning eller delegation till staten.

Som utredningen dock påpekat kan förhållandena i kommuner och landsting emellertid komma att utvecklas i en riktning som innebär att behovet av en krislagstiftning ökar. En sådan förändring kan dessutom ske mycket snabbt. I en sådan situation är det värdefullt att ha ett i förväg fastlagt regelverk som anger på vilket sätt staten kan stötta kommuner och landsting och vilka formella krav som ska uppfyllas för att en åtgärd ska bli aktuell. Med en sådan lagstiftning kan arbetet då koncentreras på att lösa krisen, i stället för att i en krissituation behöva diskutera svårösta frågor om tillvägagångssätt och uppgiftsfördelning. Detta synsätt bekräftas bl.a. av *Kungsbacka kommun* som menar att staten har det yttersta ansvaret för samtliga medborgare i landet och det därför bra att ha ett regelverk om hur staten kan bistå kommunerna. Även *Göteborgs Universitet (Förvaltningshögskolan)*, *Solna kommun*, *Stockholms läns landsting* och *Östergötlands läns landsting* anser att utredningens förslag kan utgöra underlag för fortsatt diskussion i frågan.

Stockholms kommun, *Västerås kommun* och *SKL* anser att det finns betydande principiella invändningar mot det förslag som utredningen lagt fram. De pekar bl.a. på de negativa konsekvenser förslaget skulle ha för den kommunala självstyrelsen. *SKL* pekar vidare på att varje situation är

unik och kräver specialanpassade lösningar som bäst utvecklas och genomförs i den enskilda kommunen eller landstinget.

Till skillnad från t.ex. *Uppsala universitet* och *Västra Götalands läns landsting* anser regeringen att en reglering som tar sin utgångspunkt i diskussionsförslaget kan fylla en viktig funktion. Regeringen anser dock att det är angeläget att det finns åtgärder att tillgå om det uppstår ett akut krisläge. Regeringen avser därför att utreda frågan vidare. I en sådan utredning är det viktigt att överväga vilka typer av kriser som kan omfattas, hur det lokala självstyret ska värnas, behovet av möjlighet till extern delegation och hur den statliga nivån ska kunna ta det yttersta ansvaret för samtliga invånare i landet.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna i kommunallagen ska träda i kraft den 1 januari 2014. Äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för partistöd som avser tid före den 15 oktober 2014.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 30 juni 2013.

Remissinstanserna: *Karlskrona kommun* anser att befintliga nämndpresidier inte bör kunna avsättas med stöd av den föreslagna lagändringen under innevarande mandatperiod och att förändringen därför inte bör träda i kraft förrän efter 2014. Övriga remissinstanser har inga invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår flera ändringar i kommunallagen. Den föreslagna ändringen i 5 kap. 1 § ger de minsta kommunerna möjlighet att minska fullmäktiges storlek till 21 ledamöter. För att ett beslut att minska fullmäktiges storlek ska kunna tillämpas vid det allmänna valet 2014 krävs att beslutet fattas av fullmäktige före utgången av februari månad 2014. Regeringen anser därför att de föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2014.

För huvuddelen av förslagen gäller att de inte ställer några omedelbara krav på kommunerna och landstingen att vidta några förberedelser inför ikraftträdandet. Detta gäller bestämmelserna om benämningen kommunalråd och liknande i 4 kap. 1 §, bestämmelserna om fullmäktiges respektive nämndernas presidier i 5 kap. 6 och 64 §§ första stycket och 6 kap. 15 §, bestämmelserna om beslutsfattande på distans i 5 kap. 38 a § och 64 § tredje stycket och 6 kap. 32 § samt bestämmelserna om val till geografiska nämnder i 5 kap. 46 §. Kommuner och landsting som vill tillåta beslutsfattande på distans behöver naturligtvis vidta en rad förberedelser för detta. Varje kommun och landsting bestämmer emellertid själv om beslutsfattande på distans ska tillåtas och kan därigenom själv välja tidpunkten för införandet av en sådan ordning. På liknande sätt förhåller det sig om en kommun eller ett landsting vill inrätta en geografisk nämnd vars ledamöter ska väljas på annan grund än

partipolitisk. *Karlskrona kommun* anser att uppdragen för de nämndpresidier som valts för innevarande mandatperiod inte ska kunna återkallas med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 15 §. Regeringen delar inte den uppfattningen, se avsnitt 10.3. Regeringen anser att det saknas anledning att förena någon av de nu nämnda bestämmelserna med övergångsbestämmelser.

Den föreslagna ändringen i 5 kap. 1 § ger de minsta kommunerna möjlighet att minska fullmäktiges storlek till 21 mandat. För att ett beslut att minska fullmäktiges storlek ska kunna tillämpas vid det allmänna valet 2014 krävs, som nämnts, att beslutet fattas av fullmäktige före utgången av februari månad 2014. Bestämmelsen om fullmäktiges storlek innebär emellertid inte någon skyldighet för kommunerna att fatta beslut. Regeringen anser därför att inte heller den här bestämmelsen bör förenas med övergångsbestämmelser.

Bestämmelsen om tidigareläggande av fullmäktiges tillträdesdag i 5 kap. 5 § kommer att tillämpas första gången efter det allmänna valet 2014. Regeringen bedömer att det ger skälig tid för omställning och att det därför inte finns något behov av övergångsbestämmelser till den här bestämmelsen.

De föreslagna bestämmelserna om kommunalt partistöd i 2 kap. 9–12 §§ innebär en förändring av kommunernas och landstingens befogenhet att ge sådant stöd. Kommunernas och landstingens beslut om utbetalning av partistöd grundar sig ofta på reglementen eller andra beslut av principiell karaktär i vilka fullmäktige har tagit ställning till partistödets utformning och omfattning. De nya bestämmelserna i 2 kap. 11 § om redovisning av partistödets användning och granskning av redovisningen innebär att kommuner och landsting som avser att lämna partistöd måste ställa krav på mottagarna av stödet avseende redovisning och granskning. För att ge tid för en nödvändig anpassning av de kommunala besluten om partistöd anser regeringen att de nya bestämmelserna bör gälla först för beslut om partistöd som avser den mandatperiod som enligt regeringens förslag börjar den 15 oktober 2014.

16 Konsekvenser

16.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens förslag har inte någon direkt påverkan på kostnaderna för staten, kommer och landsting, företag eller andra enskilda.

Valmyndigheten har i sitt remissvar pekat på att ett beslut om lagändring i viss mån påverkar valadministrationens gemensamma it-stöd men att den kan rymmas inom givna budget- och planeringsramar inför valet 2014 om beslut fattas senast den 1 september 2013. Vid ett närmare efterhörande har Valmyndigheten emellertid konstaterat att även förändringar i valadministrationen på grund av en lagändring som kommer till stånd efter den 1 september 2013 kommer att rymmas inom givna budget- och planeringsramar.

Beslutsfattande på distans kan både medföra kostnadsökningar på grund av investeringar i ny teknisk utrustning och besparingar på grund av lägre kostnader för resor. Varje kommun och landsting avgör själv om ledamöter i fullmäktige och nämnder ska få delta i sammanträden på distans, och får därvid göra en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant beslut.

När det gäller det kommunala partistödet kan den föreslagna preciseringen av representationskravet i enstaka kommuner medföra att något parti inte kan få partistöd. Det innebär i så fall en minskning av kostnaden för partistöd i en sådan kommun. Förslaget att fördelningen av partistöd får göras så att endast mandat för vilket vald ledamot är fastställt beaktas. Den föreslagna bestämmelsen att obesatta mandat

16.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Fullmäktigeförsamlingarnas storlek, fullmäktiges mandattid och fullmäktiges presidium

Förslaget om ändrade latituder för fullmäktigeförsamlingarnas storlek innebär ökad frihet för de minsta kommunerna att själva bestämma hur många ledamöter fullmäktige ska ha.

Förslaget angående fullmäktiges presidium innebär inte någon förändring av rättsläget. Förslaget om ändrad mandattid för fullmäktige har inte någon betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Beslutsfattande på distans

Förslaget angående beslutsfattande på distans ger kommuner och landsting ökad frihet att själva bestämma formerna för fullmäktiges och nämndernas sammanträden.

Hel- och deltidarvoderade förtroendevalda

Förslaget att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer innebär inte någon förändring av rättsläget.

Återkallelse av nämndpresidiers uppdrag

Förslaget att fullmäktige ska få välja nya nämndpresidier när vissa förändringar av den politiska majoriteten i fullmäktige har ingen direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Val till geografiska nämnder

Förslaget att bestämmelserna om proportionella val i vissa fall inte ska tillämpas vid val till geografiska nämnder har ingen direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen.

Det kommunala partistödet

De förslag som berör den kommunala befogenheten att lämna partistöd innebär delvis att det i KL förs in bestämmelser om sådant som för närvarande endast kan utläsas ur rättspraxis och förarbetena till den nu gällande lagstiftningen. Detta gäller förslaget angående partistödets ändamål och förslaget att mottagare av partistöd ska vara en juridisk person. Dessa förslag innebär varken någon utvidgning eller inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om ett preciserat representationskrav innebär att partistöd endast får ges till partier som är representerade i fullmäktige med ett mandat för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837). Det nuvarande representationskravet innebär – såsom det har utvecklats i rättspraxis – att utrymmet för kommuner och landsting att själva bestämma vilka partier som ska få partistöd är helt obefintligt. Den precisering av representationskravet som regeringen föreslår innebär en förändring av representationskravet. Däremot innebär förslaget varken någon utvidgning eller inskränkning av utrymmet för kommuner och landsting att själva bestämma vilka partier som ska få partistöd.

Förslaget att kommuner och landsting ska besluta om utbetalning av partistöd minst en gång per år läggs fram för att förändringar av partiernas representation i fullmäktige ska kunna påverka partistödet även under en pågående mandatperiod. Förslaget har inte i sig någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om redovisning av partistödets användning och granskning av redovisningen innebär att kommuner och landsting som avser att lämna partistöd ska ställa krav på mottagarna av stödet avseende redovisning och granskning. Förslagen innebär ett nytt krav på kommunerna och landstingen för att få lämna partistöd. Kommunernas och landstingens frihet att själva bestämma utformningen av stödet påverkas dock inte av förslaget.

Förslaget att fördelningen av partistöd får göras så att endast mandat för vilket en vald ledamot är fastställd beaktas innebär att kommuner och landsting själva får avgöra om obesatta mandat ska beaktas vid fördelningen av partistöd. Förslaget innebär en ökad frihet för kommuner och landsting att själva bestämma över utformningen av partistödet.

Förslaget att kostnaderna för anställning av politiska sekreterare inte längre ska beaktas vid fördelningen av partistödet innebär att kommuner och landsting ges en ökad frihet att bestämma på vilket sätt de vill främja den kommunala demokratin. Förslaget innebär att stöd genom anställning av politiska sekreterare och genom partistöd kan lämnas oberoende av varandra.

16.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget om beslutsfattande på distans innebär att ledamöter får delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden om fullmäktige bestämmer det. I de kommuner och landsting som väljer att utnyttja den här möjligheten kommer det att bli lättare för både kvinnor och män att

kombinera förtroendeuppdrag med annan sysselsättning och föräldraskap. Det ökar sannolikheten för att bl.a. yngre förtroendevalda och förtroendevalda som är småbarnsföräldrar kommer att fullfölja sina förtroendeuppdrag. Det är troligt att den här förändringen i något högre grad kommer att visa sig bland kvinnor än män. Förslaget kan därför antas få en positiv påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Övriga förslag väntas inte få någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

17 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

2 kap. 9 §

Paragrafen, som ger kommuner och landsting befogenhet att lämna partistöd, har behandlats i avsnitten 13.1–13.3.

Bestämmelserna om partistöd i 2 kap. kommunallagen anger gränserna för befogenheten att lämna sådant stöd. I den här paragrafen anges för närvarande endast till vilka partier partistöd får lämnas och under vilken tid det får ske.

I *första stycket* görs två ändringar. Den ena ändringen innebär att de ändamål för vilka kommunalt partistöd får lämnas nämns uttryckligen i lagen. De tillåtna ändamålen beskrivs med orden ”för att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin”. Formuleringen är avsedd att fånga in alla ändamål som är förenliga med lagstiftningens syfte såsom det har beskrivits i tidigare förarbeten. Någon ändring i sak av den kommunala befogenheten att lämna partistöd är inte avsedd.

Den andra ändringen innebär att det s.k. representationskravet lyfts ut från det här stycket.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som innehåller ett nytt mer preciserat representationskrav. Det tidigare kravet att partistöd endast får lämnas till partier som är representerade i fullmäktige behålls. Dock införs en särskild definition av vad som avses med representerat parti. Med representerat parti avses ett parti som fått mandat i fullmäktige för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått minst ett mandat i fullmäktige för vilket en ledamot blivit fastställd. För att behålla representationen under valperioden krävs att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. Om ett partis samtliga fullmäktigeledamöter har avgått under valperioden och länsstyrelsen inte kan utse någon ny ledamot på grund av att ytterligare kandidater saknas, förblir partiets mandat obesatta. Med den föreslagna definitionen av representerat parti har partiets representation i fullmäktige därmed upphört.

Tredje stycket är likalydande med nuvarande andra stycket. Den nya definitionen av representerat parti i andra stycket får dock betydelse även för tillämpningen av tredje stycket. Om ett partis samtliga fullmäktigeledamöter har avgått och någon ny ledamot inte kan utses har med den nya definitionen partiets representation upphört. Av bestämmelsen i tredje stycket följer att partistöd får ges för maximalt ett år efter det att den sista ledamoten avgick.

I ett nytt *fjärde stycke* anges att en mottagare av partistöd ska vara juridisk person. Politiska partier är ofta organiserade som ideella föreningar. Det finns inte någon associationsrättslig lagstiftning om ideella föreningar. En ideell förening som har antagit stadgar och valt en styrelse anses dock i rättspraxis som en juridisk person.

Det framgår inte av kommunallagen vad som avses med ett parti. Däremot anges i förarbetena till de redan gällande bestämmelserna att med parti avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under en särskild beteckning (prop. 1991/92:66 s. 10). En sådan sammanslutning eller grupp utgör dock inte alltid en juridisk person. Den omständigheten att ett parti som är representerat i fullmäktige inte motsvaras av någon lokal partiförening hindrar emellertid inte att kommunen eller landstinget lämnar partistöd till det partiet. Utbetalning av stödet måste dock göras till en juridisk person. Uttrycket ”mottagare av partistöd” är således inte synonymt med ”parti”.

Om ett parti i fullmäktige inte har någon lokalförening i den kommun eller det landsting som betalar ut stödet kan utbetalningen i stället göras till en juridisk person som bedriver verksamhet inom flera kommuner eller landsting. En sådan mottagare av partistöd måste dock hålla stödet från de olika kommunerna och landstingen åtskilt i sin bokföring. Att stödet hålls åtskilt på det sättet är en förutsättning för att mottagaren vid redovisningen av partistödet användning ska kunna visa att stödet från varje kommun och landsting har använts för sitt avsedda ändamål, vilket bl.a. innebär att det använts för politisk verksamhet med anknytning till den kommun eller det landsting som lämnat stödet, se vidare i kommentaren till 2 kap. 11 §.

2 kap. 10 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om partistödet utformning, har behandlats i avsnitt 13.4.

Bestämmelserna om partistöd i 2 kap. kommunallagen anger gränserna för kommuners och landstings befogenhet att lämna sådant stöd. För det fall partistöd lämnas följer av den här paragrafen att fullmäktige ska besluta om stödets omfattning och formerna för det. Vanligtvis görs det genom att fullmäktige beslutar ett reglemente för partistöd. I paragrafen anges det grundläggande kravet att stödet utformas så att det inte otillbörligt gynnar eller missgynnar något parti.

I *första stycket* införs en ny tredje mening som anger att fullmäktige vid beslut om partistödet utformning får bestämma att endast mandat för vilket en vald ledamot är fastställd ska beaktas vid fördelningen av stöd. Bestämmelsen beskriver en tillåten utformning av partistödet, men hindrar inte att partistödet utformas på ett sådant sätt att även obesatta mandat beaktas vid fördelningen av stöd. Det innebär att inte något av de

båda alternativen utgör ett otillbörligt gynnande eller missgynnande av något parti.

Den nuvarande bestämmelsen i *andra stycket*, att det när partistödet bestäms ska beaktas om det har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, tas bort.

2 kap. 11 §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om redovisning av partistödets användning. Den har behandlats i avsnitten 0 och 0.

Paragrafen anger ytterligare villkor för att få lämna partistöd utöver vad som framgår av 2 kap. 10 §. Av paragrafen framgår att partistöd måste förenas med vissa krav på mottagarna av stödet avseende redovisning av partistödets användning och granskning av den redovisningen. Det är vanligt att fullmäktige beslutar ett reglemente för partistöd med bestämmelser om partistödets utformning och omfattning, se kommentaren till 2 kap. 10 §. För det fall fullmäktige tar in kraven på redovisning och granskning i ett sådant reglemente måste kraven även anges i ett beslut som är riktat till mottagarna av partistödet. Det kan ske genom att det i ett sådant beslut görs en hänvisning till reglementets bestämmelser.

I *första stycket* anges att fullmäktige ska besluta att mottagare av partistöd ska lämna en redovisning över hur partistödet har använts. Redovisningen ska vara skriftlig och lämnas årligen. När det gäller redovisningens innehåll anges att den ska visa att partistödet har använts för det ändamål som anges i 9 § nämligen att stärka det politiska partiets ställning i den kommunala demokratin.

Redovisningskravet ska rikta sig till mottagaren av partistödet, dvs. den juridiska person till vilken stödet utbetalas. Mottagaren av partistödet kan vara en juridisk person som bedriver verksamhet inom flera kommuner eller landsting, se kommentaren till 2 kap. 9 §.

I *andra stycket* första meningen anges att redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång och att redovisningen ska ges in till fullmäktige.

Andra meningen och tredje meningen innehåller bestämmelser om granskning av redovisningen. Granskningen ska utföras av en av stödmottagaren utsedd särskild granskare. Den särskilda granskarens uppgift är att kontrollera om redovisningen ger en rättvisande bild av hur partistödet har använts. Granskaren ska redogöra för sina iakttagelser i en rapport som lämnas till fullmäktige tillsammans med redovisningen. Genom att redovisningen och granskningsrapporten ges in till fullmäktige blir de offentliga och kan bli föremål för diskussion bland allmänheten och i massmedia. Redovisningens innehåll ska däremot inte läggas till grund för något ställningstagande från fullmäktiges sida. Fullmäktiges roll begränsar sig till att ta emot och hålla redovisningen tillgänglig för den som vill ta del av den.

Enligt *tredje stycket* får dock fullmäktige besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som underlåter att ge in redovisningen och granskningsrapporten. Det innebär att kommunen eller landstinget får möjlighet att stoppa fortsatta utbetalningar till mottagare av partistöd som

inte lämnar redovisning och granskningsrapport. Fortsatta utbetalningar kan däremot inte stoppas med hänvisning till redovisningens innehåll.

2 kap. 12 §

Paragrafen är ny och anger att beslut om att betala ut partistöd ska fattas minst en gång per år. Den har behandlats i avsnitt 13.5. Den nya definitionen i 2 kap. 9 § av vad som avses med representerat parti medför att ett partis representation i fullmäktige kan upphöra under en pågående mandatperiod. Av samma paragraf följer att partistöd inte får lämnas till ett parti under längre tid än ett år efter det att partiets representation i fullmäktige upphörde. Paragrafens krav på förnyat ställningstagande minst en gång per år till utbetalningarna av partistöd syftar till att säkerställa att partistöd inte betalas ut under längre tid än tillåtet till ett parti vars representation i fullmäktige har upphört.

4 kap. 1 §

Paragrafen, som för närvarande anger vad som avses med förtroendevalda i kommunallagen, har behandlats i avsnitt 9.2.

I paragrafen införs ett nytt tredje stycke som anger att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer. Ändringen innebär endast att de vanligt förekommande benämningarna kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd omnämns i kommunallagen. Syftet med detta är att kommunallagens bestämmelser på ett korrekt sätt ska återge de förtroendevaldas olika roller i styrningen av kommuner och landsting. Någon förändring av gällande rätt är inte avsedd.

Friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter kvarstår.

Även andra benämningar än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd kan naturligtvis användas. Likaså kan dessa benämningar användas även för en förtroendevald som är verksam i mindre omfattning än ”betydande del av heltid”.

5 kap. 1 §

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om fullmäktiges storlek och hur det beslutas. Den har behandlats i avsnitt 4.3.

I *första stycket* görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* ändras de latituder som reglerar det minsta tillåtna antalet ledamöter i fullmäktige. En ny latitud införs för kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare. I dessa kommuner ska fullmäktige ha minst 21 ledamöter. De två därpå följande latituderna förändras så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter och kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare ska ha minst 41 fullmäktigeledamöter. Övriga latituder är oförändrade.

I *tredje stycket* görs en redaktionell ändring.

5 kap. 5 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om fullmäktiges mandattid, har behandlats i avsnitt 8.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att inledningen av mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige flyttas från den 1 november till den 15 oktober valåret. Mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige kommer därmed att inledas vid samma tidpunkt i landets samtliga kommuner och landsting. I första stycket har även gjorts en redaktionell ändring.

I *andra stycket* görs en redaktionell ändring.

Som följd av ändringen i första stycket utgår den särskilda regleringen för Stockholms kommun i *tredje stycket*.

5 kap. 6 §

Paragrafen, som gäller fullmäktiges val av ordförande och vice ordförande för fullmäktige, har behandlats i avsnitt 4.4.

I *första stycket* införs en upplysning om att ordförandena tillsammans utgör fullmäktiges presidium.

5 kap. 38 a §

Paragrafen är ny och innehåller de grundläggande bestämmelserna om beslutsfattande på distans i fullmäktige. Den har behandlats i avsnitt 6.2.

Första stycket anger att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Fullmäktiges arbetsordning ska i så fall innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

Bestämmelsen anger ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en ledamot som inte befinner sig i sammanträdeslokalen ska kvalificeras som deltagande på distans i lagens mening. Deltagandet ska ske genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

För det första måste det alltså ske en överföring av både ljud och bild i realtid. Bild- och ljudöverföring måste även ske på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Det är således inte tillräckligt att de som är närvarande i sammanträdeslokalen kan se den distansdeltagande ledamoten. Den distansdeltagande måste även kunna se samtliga andra deltagare. Om flera ledamöter deltar på distans måste även de kunna se varandra.

Ytterligare ett krav är att samtliga deltagare kan delta på lika villkor. Det innebär att ljud- och bildöverföringen måste vara stabil och av hög kvalitet. Om bild- eller ljudkvaliteten försämras eller förbindelsen bryts måste sammanträdet avbrytas tills en förbindelse av sådan kvalitet har återupprättats att alla åter kan sägas delta på lika villkor.

Den som deltar på distans måste även ha möjlighet att ta del av handlingar som delas ut vid sammanträdet och delta i avgörandet av ärendena, även i de fall avgörandet sker genom omröstning. Om den som deltar på distans inte kan vara fullt delaktig i alla de ärenden som behandlas vid sammanträdet kan nämligen deltagandet i det sammanträdet inte sägas ske på lika villkor för alla ledamöter.

När det gäller öppna omröstningar genomförs de ofta genom att de beslutande ropas upp en efter en och därvid avger sin röst. Ett sådant förfarande förutsätter ingen annan teknisk lösning än den redan nämnda bild- och ljudöverföringen.

Slutna omröstningar ställer andra krav. Den tekniska lösning som används måste säkerställa att valhemligheten bevaras, att alla de beslutandes röster kommer med i rösträkningen och att alla ges möjlighet till insyn i förfarandet så att omröstningen inte kan manipuleras. Om inte alla dessa krav kan tillgodoses får distansdeltagande inte ske vid sammanträden då slutna omröstning kan komma att tillämpas, dvs. då ärenden som gäller val eller anställning av personal ska avgöras.

I *andra stycket* anges att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet. Det innebär bl.a. att en ledamot som deltar på distans kan delta i avgörandet av ärendena. En ledamot som deltar på distans ska naturligtvis även antecknas som närvarande i sammanträdesprotokollet.

En ledamot kan delta i fullmäktiges sammanträde utan att de tidigare nämnda kraven är uppfyllda. Det kan exempelvis vara fallet om ledamoten deltar via telefon utan att någon bildöverföring sker. I ett sådant fall får ledamoten inte delta i avgörandet av ärendena, men kan tillåtas både att lyssna till det som sägs vid sammanträdet och att yttra sig.

5 kap. 46 §

Paragrafen, som nämner de fall då proportionellt valsätt ska tillämpas i fullmäktige, har behandlats i avsnitt 11.2.

I ett nytt *tredje stycke* görs ett undantag som innebär att paragrafens bestämmelser om proportionellt valsätt inte ska tillämpas om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige har röstat för att inrätta en geografisk nämnd i vilken ledamöter väljs på annan grund än partipolitisk. Valet av ledamöter avgörs i sådana fall genom enkel majoritet.

5 kap. 64 §

Paragrafen reglerar innehållet i fullmäktiges arbetsordning. Den har behandlats i avsnitt 6.2.

De grundläggande bestämmelserna om beslutfattande på distans i fullmäktige finns i 5 kap. 38 a §.

I den här paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen enligt den nya bestämmelsen innehålla föreskrifter om i vilken utsträckning deltagande på distans får ske.

6 kap. 15 §

Paragrafen, som gäller fullmäktiges val av ordförande och vice ordförande i nämnderna, har behandlats i avsnitt 10.

I *första stycket* införs en ny andra mening i vilken det anges att ordförandena tillsammans utgör nämndens presidium. I övrigt görs redaktionella ändringar.

Ett nytt *andra stycke* införs som anger att fullmäktige får välja ett nytt presidium om den politiska majoriteten i fullmäktige har förändrats på ett sådant sätt att det parti som nämndens ordförande företräder inte längre ingår i den politiska majoriteten.

En förutsättning för att fullmäktige ska få återkalla nämndpresidiernas uppdrag är att det skett en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige. Med majoritet avses här en sådan majoritet som enligt 5 kap. 43 § avgör utgången av valet av nämndordförande, dvs. en majoritet bland de röstande ledamöterna. Även en minoritet av fullmäktiges ledamöter kan vid valet av nämndordförande utgöra en sådan majoritet om några av fullmäktiges ledamöter avstår från att rösta i valet.

En förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige har inträffat när nya val av nämndordförande skulle utfalla på ett annat sätt än tidigare val, och denna förändring beror på att partierna i fullmäktige samverkar på ett nytt sätt. Den omständigheten att fullmäktiges majoritet är missnöjda med en ordförandes sätt att leda nämndens arbete är således inte tillräckligt.

Det kan naturligtvis förekomma att valet av nämndordförande avgörs utan omröstning. I sådana fall kommer majoriteten inte till tydligt uttryck på samma sätt som vid en omröstning. Möjligen kan majoriteten i ett sådant fall sägas bestå av samtliga beslutande. Om en majoritet i fullmäktige senare vill byta ut ordföranden i en nämnd uppkommer frågan huruvida denna majoritet är en annan än den som valde ordföranden. Om frågan om att återkalla uppdraget för en nämndordförande i en sådan situation avgörs genom omröstning och omröstningen visar att det råder motsatta ståndpunkter mellan de olika partierna i fullmäktige tyder det på att den politiska majoriteten har förändrats.

Även andra omständigheter än utfallet vid omröstningar i valärenden kan behöva beaktas för att avgöra om den politiska majoriteten har förändrats. Politiska deklarationer som de olika partierna har gjort och hur partierna har röstat i viktigare ärenden exempelvis om kommunens eller landstingets budget kan vara av betydelse.

6 kap. 32 §

I paragrafen som reglerar innehållet i fullmäktiges reglemente för nämndernas verksamhet och arbetsformer införs tre nya stycken. Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.2.

I ett nytt *andra stycke* anges i första meningen att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter och ersättare får delta i nämndens sammanträden på distans. Att besluta om nämndernas organisation och verksamhetsformer hör enligt 3 kap. 9 § till fullmäktiges centrala uppgifter. Dessa uppgifter får enligt 3 kap. 10 § inte delegeras. Förutsatt att fullmäktige i reglementet har angett att deltagande på distans får ske i en nämnd kan dock fullmäktige överlåta till nämnden att närmare bestämma i vilka situationer deltagande på distans ska få ske och vad som ytterligare ska gälla för sådant deltagande.

Enligt andra meningen ska deltagande på distans ske på det sätt som anges i 5 kap. 38 a §, se kommentaren till den paragrafen.

I ett nytt *tredje stycke* anges att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid sammanträdet, se kommentaren till 5 kap. 38 a §.

Fjärde stycket har samma lydelse som tidigare andra stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna har behandlats i avsnitt 15.

I *punkt 1* anges att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2014.

I *punkt 2* anges att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för partistöd som avser tid före den 15 oktober 2014.

Avgörande för vilka bestämmelser som ska tillämpas är vilken tidsperiod det partistöd avser som är föremål för beslut.

För tid före den 15 oktober 2014 får partistöd lämnas enligt de äldre bestämmelserna även om beslutet fattas efter den 15 oktober 2014.

Å andra sidan ska de nya bestämmelserna tillämpas när det gäller beslut om partistöd som avser tid fr.o.m. den 15 oktober 2014 även i de fall ett sådant beslut fattas före den dagen.

Fr.o.m. den 15 oktober 2014 får naturligtvis inte partistöd lämnas till partier som inte uppfyller det nya preciserade representationskravet. Det preciserade representationskravet ska emellertid tillämpas även för förlängt partistöd enligt 2 kap. 9 § tredje stycket som avser tid fr.o.m. den 15 oktober 2014. Om ett partis representation genom besatta mandat har upphört mer än ett år före den 15 oktober 2014 får partistöd inte lämnas till det partiet för tid fr.o.m. den 15 oktober 2014. Detta gäller även om partiet enligt de äldre bestämmelserna skulle anses representerat i fullmäktige fram till den 14 oktober 2014 och stöd därför kunnat lämnas till det partiet fram till den dagen enligt huvudregeln i 2 kap. 9 § andra stycket.

Sammanfattning av betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30)

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt har haft i uppdrag att utreda behovet av förändringar i framförallt kommunallagen för att förbättra fullmäktiges och nämndernas funktionalitet och därigenom förstärka den kommunala demokratins funktionssätt. Tyngdpunkten för kommitténs arbete har legat på att utreda och analysera de förtroendevaldas behov men kommittén har också beaktat hur styrformer och beslutsprocesser i kommuner och landsting fortsatt ska kunna ha en hög legitimitet och lättare kunna förstås av medborgarna.

Kommitténs överväganden och förslag tar sin utgångspunkt i att förutsättningarna ser väldigt olika ut för Sveriges 310 kommuner, och landsting. Lokala och regionala förhållanden och önskemål skiljer sig åt. Det finns dock behov av grundläggande regler för organisation och beslutsfattande som är gemensamma. Kommittén har haft som mål att bidra till och förstärka den flexibilitet som redan finns i kommunallagen, för att därigenom möjliggöra för kommuner, landsting och regioner att välja de former som passar dem bäst utan att detta äventyrar medborgarnas berättigade krav på likabehandling oavsett var i landet de bor. De förändringar som kommittén föreslår kan sägas ha två gemensamma nämnare; tydliggörande och möjliggörande.

Kommittén har haft ett stort antal frågor att utreda vilka sinsemellan är mycket olika. Kommittén har bedömt att det endast är i en del av dessa frågor som lagändringar kan bidra till att tydliggöra de förhållanden som råder eller möjliggöra lösningar på befintliga problem. I vissa fall har kommittén bedömt att det finns ytterligare behov av utredning medan det i vissa fall har ansetts att problemen inte kan förklaras med brister i lagstiftningen. Detta innebär att betänkandet i några fall innehåller förslag till ny eller ändrad lagstiftning och i andra fall bedömningar av vad som bör göras. Adressaten för förslagen är inte bara staten utan i hög grad även kommuner, landsting och de politiska partierna.

Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

Kommittén har haft i uppdrag att ge exempel på hur fullmäktiges roll som central politisk arena kan utformas och vid behov föreslå författningsändringar.

Minskat fullmäktige

Enligt kommunallagen måste kommunfullmäktige i en kommun med upp till 12 000 rösträttsberättigade invånare bestå av minst 31 ledamöter. Av SCBs statistik från 2010 framgår att 31 av Sveriges totalt 290 kommuner har färre än 8 000 rösträttsberättigade invånare.

Omsättningen av fullmäktigeledamöter vid 2010 års val var mycket hög, 39,2 procent av samtliga kommunfullmäktiges ledamöter och 45,5 procent av landstingsfullmäktiges ledamöter är nya. Även under mandatperioden sker förändringar. Under perioden 2006–2010 lämnade 16 procent av kommunfullmäktiges ledamöter sina uppdrag.

Kommitténs utredning visar att partierna i framförallt små men även medelstora kommuner har svårt att fylla sina listor. I dessa kommuner finns också en tendens att fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag oftare än i större kommuner.

Enligt kommitténs uppfattning finns det därför skäl att se över villkoren för de mindre kommunerna och möjliggöra förändringar i de demokratiska strukturerna så att deras funktionssätt kan stärkas. Även det grundläggande förhållningssättet att kommuner och landsting ska ges ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst utgör skäl för att införa en förändring.

Kommittén har analyserat riskerna med att minska fullmäktiges storlek för de minsta kommunerna och kommit fram till fördelarna för mindre kommuner att ha en möjlighet att minska fullmäktiges antal överväger nackdelarna. Kommittén föreslår därför att det införs en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare och att nästa latitud utökas så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter.

Fullmäktiges presidium

Kommitténs utredning visar att det finns en efterfrågan att precisera fullmäktigepresidiets roll. Av kommunallagen framgår att fullmäktige ska välja en ordförande och en eller flera vice ordförande. Presidiet, d.v.s. ordförande och vice ordföranden, är inget kommunalrättsligt organ och en vice ordförande får bara inträda som ordförande då den ordinarie ordföranden inte kan närvara. Ordföranden har det formella ansvaret för att leda fullmäktiges arbete.

Kommittén anser att det är angeläget att fullmäktiges presidium kan ges en mer aktiv roll när det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen, gärna i samarbete med partiernas gruppleadare. Eftersom presidiet inte omnämns som funktion i kommunallagen, kan det inte heller ges särskilda uppgifter.

Kommittén föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium och att presidiets uppgifter kan preciseras i arbetsordningen.

Fullmäktiges ställning

Kommitténs analys visar att fullmäktiges ställning i praktiken inte alltid är lika stark som dess formella ställning antyder. Det har i flera sammanhang förts fram önskemål om att fullmäktiges ställning bör stärkas. Det har också förts fram önskemål om att stärka och utveckla fullmäktiges roll som uppdragsgivare och ansvarsutkrävare.

I den problembeskrivning som framträder gällande fullmäktiges ställning kan kommittén konstatera att orsaken till att fullmäktige uppfattas som svagt i första hand är att hänföra till arbetssätt och metoder. Kommittén anser att fullmäktigeförsamlingarna i varierande grad har tagit vara på de möjligheter som finns inom ramen för fullmäktiges uppdrag och gällande lagstiftning att vara en mer aktiv part. Kommitténs bedömning är att dessa brister inte kan botas genom

lagstiftningsåtgärder utan att det i första hand gäller att lyfta fram de verktyg som redan existerar och utveckla kunskap och erfarenheter med hjälp av dessa om man vill vitalisera fullmäktige. Fullmäktige har redan idag möjligheter att vara en aktiv uppdragsgivare och en aktiv part i styrningen. I detta sammanhang kan kommittén konstatera att de projekt som genomförs i regi av Sveriges Kommuner och Landsting spelar en stor roll för att vitalisera fullmäktige. Även sådana initiativ som tagits av enskilda kommuner kan ses som en inspirationskälla för andra.

Majoritetsstyre

Kommitténs övergripande uppgift är att förbättra den kommunala demokratins funktionssätt och kommittén har inom ramen för direktivet lämnats möjlighet att föreslå försökslagstiftning. Kommittén har tolkat direktivet så att försök med att införa majoritetsstyre ryms inom uppdraget.

Kommittén föreslår att det införs en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommun- och landstingsstyrelser under perioden 30 juni 2013 – 31 december 2022.

Syftet med majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och var de politiska skiljelinjerna går. På så sätt kan det bli lättare för medborgarna att utkräva ansvar.

En av de största skillnaderna med att införa majoritetsstyre är att oppositionen förlorar den naturliga insyn i styrelsens arbete som dagens system ger. Kommittén betonar därför vikten av att oppositionens insyn hanteras på ett tillfredställande sätt.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. Ett införande av majoritetsstyre innebär dock sannolikt vissa förändringar för styrelsens ledamöter. Med majoritetsstyre blir fullmäktige den politiska arena där majoritet och opposition möts i öppen debatt. Detta kan leda till att medborgarna får ökade möjligheter till insyn i politiken.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Kommittén föreslår att det ska krävas att minst hälften av fullmäktige bifaller en talan om misstroende. Om styrelsen inte längre har förtroende från en majoritet av fullmäktige ska styrelsen avgå och fullmäktige ska då utse ny styrelse. För att möjliggöra att en fråga om misstroende ska kunna komma upp för beslut i fullmäktige föreslår kommittén att fråga om misstroende inte ska omfattas av beredningstvång.

En viktig del av ett försök med majoritetsstyre är, enligt kommitténs mening, att försöket följs upp genom en eller flera utvärderingar. Utvärderingarna bör inriktas dels på hur oppositionens insyn har tillgodosetts, dels vilka effekterna har blivit för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt.

Beslutsfattande på distans

Kommittén har haft i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att införa en möjlighet att närvara på distans, så att en person som inte är fysiskt närvarande på platsen för sammanträdet ska kunna anses som

närvarande och ha möjlighet att delta i beslutsfattandet på samma villkor som de som befinner sig i sammanträdeslokalen.

Av de ställningstaganden som gjorts i tidigare utredningar samt i viss juridisk doktrin har formuleringarna i kommunallagen ansetts omöjliggöra att en person som inte närvarar på den plats som anges i kallelsen, ska kunna anses som närvarande.

Kommittén kan konstatera att den tekniska utvecklingen har inneburit att direkt ljud- och bildöverföring i dagsläget får anses vara allmänt tillgänglig teknik. Detta medför att det uppstår en rad nya frågor kring begrepp som närvaro och plats.

Sammantaget kan kommittén konstatera att det finns flera olika skäl som talar för att det skulle vara värdefullt att införa en möjlighet att närvara på distans för att förbättra de förtroendevaldas situation.

Möjligheten kommer dock inte att innebära någon ändring av kommunallagens regler gällande votering, krav på enighet, dokumentation och behandling av sekretessbelagda ärenden. Kommittén föreslår därför att fullmäktige får besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt.

Med deltagande på distans avses sådan ljud- och bildöverföring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Tjänstledighet för förtroendeuppdrag från tjänst i annat land

Enligt direktivet ska kommittén kartlägga behovet av nya regler för tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag men som arbetar i ett annat land. Kommittén har samlat in uppgifter som visar att antalet förtroendevalda som direkt berörs av frågan är litet. Ett större problem är, enligt kommitténs mening, att uppskatta hur stort antalet är som inte ställer upp för nominering på grund av arbete i annat land. Av kommitténs undersökning framgår att det finns kända fall men att det sannolikt också finns ett mörkertal.

Enligt kommitténs mening är det dock inte antalet berörda som är den springande punkten, utan hur man bör ställa sig till frågan utifrån en principiell utgångspunkt.

Kommittén kan konstatera att andelen pendlare över rikets gränser ökar. Mot bakgrund av att merparten av de svenskar som arbetspendlar över riksgränsen pendlar till något av våra nordiska grannländer d.v.s. Norge, Danmark och Finland samt att det finns liknande regler om ledighet i dessa länder, anser kommittén att det primära behovet av att införa en rätt till ledighet för svenska förtroendevalda som arbetar i ett annat land finns inom de nordiska länderna. Kommittén anser vidare att det på motsvarande sätt borde införas en motsvarande rätt för förtroendevalda från Norge, Danmark och Finland som arbetar i Sverige. Att införa en nordisk reglering skulle också ligga helt i linje med Nordiska rådets arbete med att undanröja gränshinder i Norden.

Kommittén anser därför att frågan är principiellt viktig och att behovet är så stort att det finns skäl att ytterligare utreda möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, primärt mellan de nordiska länderna.

Kommittén anser det vara betydelsefullt att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar så snart som möjligt efter valet. Fördelarna med ett snabbare genomslag måste emellertid vägas mot de negativa effekter som kan tänkas uppkomma till följd av en sådan reglering.

Kommittén anser att de stora tidsvinsterna möjliggörs genom ett tidigareläggande av tillträdet för de politiska organen fullmäktige, styrelse och nämnder. Ett sådant samordnat tillträde kan dock inte anses vara praktiskt genomförbart eftersom arbetet med nomineringar till kommunalråds-, presidie-, nämnds- och styrelseposter skulle behöva bedrivas så snabbt att medlemmarnas inflytande i den lokala partiorganisationen skulle inskränkas.

Kommittén utgår från att nomineringsprocessen är olika i olika delar av landet och att det varierar hur lång tid den tar i anspråk. Den nuvarande lagstiftningen får i det avseendet anses vara utformad på ett lämpligt sätt eftersom den ger enskilda kommuner och landsting stor frihet att bestämma tillträdestidpunkten för styrelse och nämnder.

Kommittén anser vidare att arbetet med att bilda styrande majoriteter är av stor betydelse. Detta arbete får inte försvåras av genom snäva tidsfrister. Kommittén anser därför att kommuner och landsting bör få behålla möjligheten att inom vissa gränser själva bestämma tillträdestidpunkten för styrelse och nämnder.

Möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod beror i hög grad på tidsåtgången för röstsammanräkningen. Av kommitténs utredning framgår att rösträkningen numera avslutas tidigare än vad som var fallet 1975 då underlaget för bestämmelsen om den nuvarande tillträdesdagen för fullmäktige lades fram. Denna utveckling, samt den omständigheten att valdagen sedan den 1 januari 2011 är tidigarelagd en vecka, talar för att det finns utrymme att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod.

Kommittén föreslår därför att inledandet av fullmäktiges mandatperiod tidigareläggs till den 15 oktober valåret.

Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser

Kommittén har haft i uppdrag att se över behovet av att införa en möjlighet att återkalla uppdrag i nämnder och styrelser.

Av kommitténs utredning framgår att en under mandatperioden nybildad politisk majoritet i fullmäktige, som redan återspeglas i nämnder och styrelser, inte har någon möjlighet inom ramen för den nu gällande lagstiftningen att byta ut presidierna i styrelse och nämnder för att spegla majoritetens politiska inriktning.

Kommittén konstaterar att det lätt kan uppstå problem i den kommunala organisationen i de fall en ny majoritet inte får tillsätta ordförandeposterna. Spänningen mellan den nya majoriteten och de gamla presidierna kan innebära att möjligheten att styra kommunen eller landstinget försämras. Eftersom detta kan tänkas leda till allvarliga störningar i den kommunala verksamheten anser kommittén att det finns skäl att införa en regel som innebär att presidieposterna ska kunna bytas

ut när dessa genom ett maktskifte har kommit att tillhöra den gamla majoriteten.

Kommittén anser däremot inte att styrelsens och nämndernas presidier ska kunna väljas tillsvidare eftersom ett sådant system skulle utöka möjligheterna för fullmäktige att återkalla nämnduppdragen på ett sätt som kommittén inte anser vara önskvärt.

Direktvalda geografiska nämnder

Kommittén har haft i uppdrag att undersöka om det finns något behov av att införa en möjlighet att ha direktvalda geografiska nämnder.

I sin utredning har kommittén konstaterat att det finns ett antal argument både för och emot direktvalda geografiska nämnder. Kommittén kan också konstatera att efterfrågan efter direktvalda organ inte är särskilt stor. Kommuner kan redan i dagsläget överlåta åt invånarna i en kommunal del att i praktiken själva välja vilka som ska representera dem i nämnden. Detta sker genom att fullmäktige fattar beslut om att fastställa invånarnas val av ledamöter till nämnden. Kommittén anser att det är värdefullt att ta vara på det lokala engagemanget på detta sätt och vill underlätta för de kommuner som vill införa en ”indirekt vald” geografisk nämnd. Eftersom reglerna om proportionella val är tillämpliga vid tillsättandet av en ”indirekt” vald nämnd kan en mycket liten minoritet hindra att fullmäktige beslutar enligt det utfall de utlovat att följa. Kommittén föreslår därför att reglerna om proportionella val inte ska vara tillämplig på sådana geografiska nämnder som fullmäktige med två tredjedels majoritet beslutat att ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk.

Kommunal samverkan

Samverkan utgör i dag ett viktigt verktyg för kommuner och landsting i deras strävan att möta de många krav som ställs på dem. Kommittén bedömer att trenden med ett ökat behov av samverkan sannolikt kommer att fortsätta, framförallt när det gäller de mindre kommunerna i glesbygd. När det gäller formerna för samverkan anser kommittén att det inte finns några tydliga behov av nya reglerade samverkansformer med politisk överbyggnad. Intresset gäller istället enkla och flexibla samverkansformer utan krav på politisk överbyggnad.

Kommunal samverkan innebär i många fall att avtalsförhållanden uppstår mellan samverkande kommuner/landsting eller mellan samverkande kommuner/landsting och något helt eller delvis fristående samverkansorgan som samarbetsparterna etablerat. De uppkomna avtalen utgör i många fall upphandlingsrättsliga kontrakt som faller under tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling. Upphandlingslagstiftningen gör alltså i grunden inte något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting skaffar varor och tjänster från offentligrättsliga organ för kommunal samverkan eller hel-delägda kommunala bolag. Denna utgångspunkt i det upphandlingsrättsliga systemet innebär enligt kommitténs mening att reglerna i mycket hög grad sätter gränser för i vilken utsträckning kommuner och landsting fritt kan välja vilken aktör som ska leverera en viss vara eller en viss tjänst.

Enligt kommitténs uppfattning framstår undantaget från upphandlingskyldighet för icke- ekonomisk verksamhet och särskilt verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt som en värdefull möjlighet för kommuner och landsting som vill samverka med varandra. När det gäller kommunal verksamhet som innefattar myndighetsutövning – t.ex. beslutsfattande som innebär ett ensidigt bestämmande av enskildas rättigheter och skyldigheter – skulle samverkan kunna ske utan att upphandling behöver ske. Kommuner och landsting som saknar beslutskompetens rörande ett sällan förekommande ärendeslag skulle genom sådan samverkan kunna utnyttja kompetens som finns tillgänglig inom andra kommuner och landsting. Samverkan som innebär att kommuner och landsting kan utnyttja varandras kompetens är också enligt kommitténs bedömning en av de saker som det finns störst behov av. Kommittén anser det därför vara mycket angeläget att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för detta undantag från upphandlingsreglerna utredas vidare.

Kommittén konstaterar att Sverige inte har utnyttjat möjligheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning. Kommittén gör bedömningen att de tjänster som hör till det traditionella kommunala uppdraget skulle kunna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan dock för närvarande inte sägas innebära några klara och lättillämpade undantag från upphandlingsreglerna som kommuner och landsting kan dra nytta av när de samverkar. Framtida domar från EU-domstolen och nya EU-regleringar kan dock tänkas klargöra under vilka förutsättningar allmännyttiga verksamheter kan undantas från reglerna om offentlig upphandling.

Kommittén anser att kommunalförbund och gemensamma nämnder tillgodoser behovet av formaliserad kommunal samverkan med politisk överbyggnad och god demokratisk kontroll. Dessa samverkansformer har ibland uppfattats som komplicerade men kommittén anser att regelverken i stort är nödvändiga för att tillgodose kommunernas behov av att styra, påverka och kontrollera samverkansorganen. Att dessa behov kan tillgodoses är av stor betydelse ur demokratisynpunkt.

Kommittén gör bedömningen att det ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv inte finns några direkta fördelar med att skapa nya offentlighetsrättsliga samverkansformer.

Kommittén har fått i uppdrag att analysera Kommunala kompetensutredningens förslag om gemensam styrelse och då särskilt om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen.

Kommittén kan konstatera att den föreslagna modellen med gemensam styrelse organisatoriskt är detsamma som en gemensam nämnd. Enligt kommitténs bedömning framstår det inte som klart att samverkan i gemensam styrelse skulle innebära några väsentligt ökade möjligheter till samverkan jämfört med de som finns för närvarande. Kommittén anser vidare att de upphandlingsrättsliga konsekvenserna av samverkan i en gemensam styrelse i allt väsentligt är desamma som vid samverkan i en gemensam nämnd. Avtalssamverkan och extern delegation i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda, som utgör en del av förslaget om gemensam styrelse, torde enligt kommitténs bedömning vara undantagen från upphandlingslagstiftningen enligt undantaget för

verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt. Om denna bedömning är riktig innebär det att kommuner och landsting kan samverka utan upphandlingsrättsliga konsekvenser. Möjlighet är dock inte beroende av att parterna samverkar i samma gemensamma styrelse. Sammantaget anser kommittén att en lagstiftning om gemensam styrelse inte bör införas.

Kommunalt partistöd

Kommittén har fått i uppdrag att utreda reglerna om kommunalt partistöd för att söka undanröja den osäkerhet som råder både från kommunerna och partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna.

Enligt kommitténs bedömning ger det nuvarande systemet för kommunalt partistöd ett betydande utrymme för olika tolkningar. Detta gäller bl.a. frågan om vad som inryms i partistödet, den närmare tillämpningen av kravet på fullmäktigerepresentation och frågan om vilka ändamål som stödet får användas för. Vidare har från flera håll anförts att den bristande insynen i hur stödet används och misstankar om att kommunala medel används för att finansiera politik på riksnivå, riskerar att försvaga demokratin på lokal och regional nivå.

Av utredningen framgår att det råder osäkerhet kring vad som menas med representation i 2 kap 9 § KL. Kravet på representation är dock helt avgörande för om fullmäktige överhuvudtaget har rätt att besluta om utbetalningar av partistöd. Kommittén anser att den rådande osäkerheten om hur detta grundläggande krav ska tillämpas inte är godtagbar och måste rättas till genom ett förtydligande i kommunallagens partistödsregler.

Kommittén föreslår därför att representationskravet knyts till det resultat av valet till fullmäktige som fastställs av länsstyrelsen enligt 14 kap. vallagen. På så sätt kan representation fastslås genom valresultatet och utan att fullmäktige behöver ge sig in i några gränsdragningar.

För att behålla representationen under valperioden krävs att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. På detta sätt bör det inte uppstå någon osäkerhet om huruvida ett parti är representerat eller inte. Om ett partis enda fullmäktigeledamot avgår under valperioden anser kommittén att partiet dock ska ha rätt att behålla partistödet för hela den period som stöd har utbetalats oavsett om partiet varit representerat hela eller endast delar av denna period. Redan utbetalat stöd ska alltså inte återbetalas av det skälet att partiet varit representerat under endast en del av den tid som utbetalningsbeslutet omfattar.

För att uppnå en tydligare struktur i systemet med kommunalt partistöd föreslår kommittén att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året och att mottagarna ska vara juridiska personer. Något krav på att den juridiska personen ska ha lokal eller regional förankring föreskrivs inte.

Årliga utbetalningar av partistöd ger enligt kommitténs uppfattning större möjligheter till anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträffar under valperioden. De föreslagna reglerna om nytt representationskrav och årliga utbetalningsbeslut utgör tillsammans en

möjlighet för kommunen att undvika att betala ut stöd till partier som förlorat representationen i fullmäktige.

Föreskrifter om att ett parti kan förlora delar av sitt partistöd på grund av utevaro i fullmäktige kan inte på något självklart sätt anses rymmas inom det utrymme som 2 kap. 10 § KL ger. Kommittén anser därför att bestämmelser som innebär att rätten till partistöd görs beroende av partiernas närvaro i fullmäktige bör regleras i lag.

Ett partis frånvaro i fullmäktige kan bero på att partiet har ett eller flera obesatta mandat, d.v.s. att det inte finns någon fastställd ledamot eller ersättare vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. Frånvaron kan också bero på att en ledamot som besätter ett mandat uteblir från fullmäktiges sammanträden helt eller delvis. Båda dessa situationer kan sägas leda till att det uppkommer s.k. tomma stolar i fullmäktige. Kommitténs grunduppfattning är att partiernas frånvaro i fullmäktige ska få påverka rätten till partistöd, men det bör vara upp till fullmäktige att bestämma om sådana regler ska införas i en kommun eller ett landsting. Kommittén föreslår därför att ska framgå av kommunallagen att fullmäktige får besluta att partistöd enbart ska beräknas utifrån mandat som har fastställd ledamot eller ersättare vid det årliga utbetalningsbeslutet.

Ett representerat parti kan, trots att samtliga mandat är besatta, vara frånvarande i fullmäktige på grund av att dess ledamöter och ersättare uteblir från fullmäktiges sammanträden. Kommittén anser dock inte lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda ledamöters närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör införas eftersom de riskerar att leda till skönsrättsliga bedömningar.

När en ledamot under valperioden förklarar sig agera utan koppling till något parti (s.k. politisk vilde) kan det ursprungliga partiets närvaro i fullmäktige i någon mening sägas upphöra på det mandatet trots att dess ledamot inte avgått. Det ursprungliga partiet har dock i formell mening kvar sin fastställda ledamot på mandatet. Situationer där fullmäktigeledamöter anger att de upphör att företräda de partier för vilka de valts in ska därför inte tillåtas påverka partiets rätt till stöd.

Av kommunallagen framgår att begreppet politiska sekreterare avser en särreglerad anställningsform som är inriktad på att ge förtroendevalda biträde i det politiska arbetet. Enligt kommunallagen ska anställningen av en politisk sekreterare beaktas när partistödet bestäms. Kommitténs utredning visar att det råder osäkerhet i kommuner och landsting om huruvida kostnaderna för politiska sekreterare utgör partistöd eller inte.

Den allmänna utgångspunkten är att kommunalt stöd som riktar sig till de förtroendevalda inte utgör partistöd. Enligt kommitténs uppfattning bör gränsdragningen som regel ske utifrån en bedömning av om insatsen huvudsakligen avser kommunala frågor eller sådana som rör de politiska partierna. När det gäller stöd till de förtroendevalda i form politiska sekreterare har det framkommit att många kommuner och landsting betraktar sekreterarna som en naturlig och nödvändig del av den kommunala förtroendemannaorganisationen snarare än ett stöd riktat till de politiska partierna.

Enligt kommitténs uppfattning får de politiska sekreterarna anses stötta de förtroendevalda i deras förtroendeuppdrag och får anses ha utvecklats till en del av det samlade stödet till förtroendemannaorganisationen som är nödvändig för att den kommunala förvaltningen ska fungera effektivt.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att tillsättandet av politiska sekreterare inte längre ska ses som partistöd utan som ett stöd till de förtroendevalda.

Av kommitténs utredning framgår att kommunalt partistöd bara kan ges i syfte att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin och för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna. Stödet avser enbart partiverksamhet som är knuten till utgivande kommun eller landsting. Enligt kommitténs uppfattning binder detta syfte såväl stödgivarna d.v.s. kommuner och landsting, som stödmottagarna d.v.s. de partier som är representerade i fullmäktige. Det framstår dock som osäkert om stödet används i enlighet med lagstiftningens syfte. Kommittén anser därför att det finns skäl att understryka att stödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget och förtydliga vad detta krav innebär.

Kommittén kan konstatera att överföringar av partistöd mellan olika nivåer inom partiorganisationerna inte är förenliga med partistödet syfte om de inte motsvaras av motprestationer som främjar politisk verksamhet i utbetalande kommun eller landsting.

Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ansvarar för att se till att överföringar av stöd till andra partinivåer motsvaras av godtagbara motprestationer.

Någon mer detaljerad skrivning av hur och till vad partistödet ska användas är inte önskvärd eftersom partierna inom ramen för syftet bör tillåtas maximal flexibilitet. Kommittén anser sammantaget att det inte finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet.

För att kunna iaktta att stödet används i enlighet med sitt syfte finns det enligt kommittén skäl att införa krav på någon form av återrapportering till fullmäktige om stödets användning. Ett sådant krav ökar också transparensen när det gäller användningen av skattemedel och borde därför också kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistödssystemet.

Kommittén bedömer att otillåtna överföringar inte kan förväntas upphöra enbart genom att understryka vad som är partistödet syfte. Kommittén anser därför att det bör införas ett krav på att mottagarna ger in en redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte. Några formella krav ställs dock inte på vare sig form- eller sakinnehållet i redovisningen. Ett parti kan därför lämna in partiets ordinarie redovisning som årligen lämnas in till Skatteverket eller göra en särredovisning enbart för partistödet. Kommittén anser inte heller att det bör införas någon allmänt gällande sanktion för partier som underlåter att komma in med redovisning. Däremot ska fullmäktige inte vara skyldigt utge partistöd till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Därför föreslås att det i lag ska uttalas att fullmäktige i förväg får ställa krav på att partistöd inte ska betalas till parti som underlåter att komma in med redovisning.

Kommittén har haft i uppdrag att analysera behovet för staten av nya möjligheter att hantera allvarliga styrningskriser och, om sådant behov föreligger, lämna författningsförslag.

Utmärkande för den form av kris som avses i kommitténs direktiv är att kommunen eller landstinget har svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning innebär detta att beslutsförmågan i det politiska systemet i kommunen har satts ur spel fullständigt eller i mycket hög grad.

En kris i en kommun eller ett landsting som innebär att en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice. Sådan kris kan uppkomma av en rad olika orsaker. I den ena änden av skalan kan man placera situationer där de kommunala politiska organen överhuvudtaget inte kan fatta några beslut. Utmärkande för denna grupp av situationer är att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare. I den andra änden kan man placera allvarliga beslutsproblem trots att de beslutande organen formellt sett är beslutsföra. Tillstånd där kommunen eller landstinget inte längre kan betala sina skulder torde enligt kommitténs uppfattning innebära att de ekonomiska förutsättningarna till en fungerande styrning saknas.

Kommuner och landsting som befinner sig i allvarliga styrningskriser kan i många fall antas vara beroende av att få hjälp från utomstående aktörer för att reda upp sin situation. Det får alltså ur kommunal synvinkel anses finnas ett behov av åtgärder i sådana lägen. För att invånarna ska garanteras en grundläggande nivå av service och fungerande demokrati kan också staten, som ytterst ansvarig för landets medborgare, tänkas behöva verktyg för att hantera kriser på den kommunala nivån. Kommittén konstaterar att dessa två behov kan sammanfalla men att de också kan vara motstridiga. Typiskt sett torde kommunernas behov vara störst vid renodlade politiska eller akuta ekonomiska kriser medan statens behov borde vara störst vid politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter som innebär att det inte finns någon legal företrädare eller formell styrningsförmåga.

Kommittén konstaterar att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte ryms inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen. Eventuella åtgärder måste i stället väsentligen bygga på att kommuner och landsting lämnar sitt samtycke. Kommitténs utgångspunkt är att statens åtgärder i förhållande till krisdrabbade kommuner och landsting huvudsakligen måste ske genom att staten i någon form erbjuder rådgivning och annan hjälp som behövs för att krisen ska få en långsiktig lösning. Kommittén menar att det är möjligt för regeringen att tillsätta organ liknande den tidigare Kommundelagationen för att bistå den kommunala nivån med t.ex. rådgivning. Sådana delegationer kan tillsättas med kort varsel och uppdraget utformas efter behoven i det enskilda fallet. Enligt kommitténs uppfattning kan det mot denna bakgrund inte sägas finnas något större behov av att i lagstiftningen skapa särskilda former för statlig rådgivning m.m. till kommuner och landsting i kris.

När en styrningskris är kopplad till problem i styrelser och nämnder kan lösningen i vissa fall underlättas genom att det tillförs beslutsfattare och tjänstemän utifrån som i viss mån övertar beslutanderätten över förvaltningen. En sådan lösning med överföring av kommunal beslutanderätt till exempelvis ett statligt organ måste regleras i lag.

En regel om att fullmäktige ska ha möjlighet att överföra vissa uppgifter skulle dock behöva utformas så att fullmäktige tillåts att överföra beslutanderätt när styrningskrisen når en viss nivå. Det får enligt kommitténs uppfattning anses vara förenat med stora svårigheter att uppställa lämpliga kriterier för när denna krisnivå ska anses föreligga. Vidare kan det förväntas bli mycket svårt för fullmäktige att i praktiken slå fast när kriterierna är för handen.

Kommittén anser sammantaget att det inte föreligger något behov av lagstiftning. Möjligheterna att förutse vilken typ av kris en eventuell lag skulle tillämpas på är mycket små varför det är svårt att i dagsläget föra fram förslag om lagstiftning. Fördelarna med att införa ett regelverk överväger således inte nackdelarna som kommittén ser det. Kommittén väljer därför att inte lägga fram ett förslag till lagstiftning, men väl ett förslag till regelverk som kan utgöra en utgångspunkt för diskussion och analys.

Kommitténs diskussionsförslag utgörs av en lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris. Kommuner och landsting som befinner sig i styrningskris får genom lagen möjlighet att erhålla hjälpinsatser från staten. Fullmäktige ges rätt att överföra viss kommunal beslutanderätt på ett av staten utsett organ.

Förslaget bygger på att statligt biträde kan ges endast efter att fullmäktige har lämnat sitt samtycke till det. Den centrala innebörden är att kommuner och landsting som befinner sig i en allvarlig styrningskris, efter egen ansökan hos regeringen kan beviljas biträde av regeringen, anpassat efter behoven i den enskilda situationen.

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹
dels att 2 kap. 9 och 10 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 1, 5, 6, 18, 46 och 64 §§,
6 kap. 15, 23 och 32 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 11 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §

Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige.

Kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier (partistöd).

Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Ett parti är representerat som fått mandat i fullmäktige för vilket vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

10 §

Fullmäktige *skall* besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Fullmäktige *ska* besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. *Fullmäktige får besluta att endast mandat för vilket vald ledamot är fastställd enligt 9 § andra stycket ska beaktas vid fördelningen av partistödet.*

Om det med stöd av 4 kap. 30 § har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms.

¹¹ Lagen omtryckt 2004:93.

Beslut om att betala ut parti-stöd ska fattas årligen av fullmäktige. Mottagare av stödet ska vara juridisk person.

Mottagare ska årligen till fullmäktige ge in en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte.

Redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till parti som underlåter att inkomma med redovisning och revisorsrapport enligt andra och tredje styckena.

4 kap.

1 §²

Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer.

Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund.

En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer.

5 kap.

1 §

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige skall ha.

Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige ska ha.

Antalet ska bestämmas till ett udda tal och till minst

21 i kommuner med 8 000 röstberättigade invånare eller där-

² Senaste lydelse 2006:369.

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare *skall* dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

under,

31 i kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare *ska* dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

5 §

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige *skall* väljas för fyra år räknat från och med den 1 november valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27§ vallagen (2005:837), *skall* dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige *ska* väljas för fyra år räknat från och med den 15 oktober valåret.

Om Valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 14 kap. 27§ vallagen (2005:837), *ska* dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

6 §

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande, *som tillsammans utgör fullmäktiges presidium.*

18 §

Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. *En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande.*

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *skall* följande val vara proportionella:

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter samt lekmannarevisorer som *skall* granska en sådan styrelses förvaltning och
4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, *skall* det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt *ska* följande val vara proportionella:

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter samt lekmannarevisorer som *ska* granska en sådan styrelses förvaltning och

Om inte något annat följer av förbundsordningen, *ska* det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer.

Första stycket 1 ska inte gälla om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige har röstat för att inrätta en nämnd som avses i 3 kap. 4 § första stycket 2 kommunallagen (1991:900), i vilken ledamöter väljs på annan grund än partipolitisk.

64 §

Arbetsordningen *skall* alltid innehålla föreskrifter om

1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden *skall* hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som *skall* föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner,

Arbetsordningen *ska* alltid innehålla föreskrifter om

2. när sammanträden ska hållas,
5. vem som *ska* föra ordet, tills ordförande utsetts,
8. handläggningen av motioner,

³ Senaste lydelse 2006:369.

9. formerna för justeringen av protokollet.

10. fullmäktigepresidiets arbetsuppgifter och

11. möjlighet att delta på distans i fullmäktiges sammanträden.

Med deltagande på distans i punkten 11 avses sådan ljud- och bildöverföring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, *skall* arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag *skall* handläggas. Lag (2002:249).

Om fullmäktige med stöd av 23 § 5 har beslutat att medborgarförslag får väckas, *ska* arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag *ska* handläggas. Lag (2002:249).

6 kap.

15 §

Fullmäktige *skall*, för den tid som fullmäktige *bestämmer*, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

Fullmäktige *ska* bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande, som *tillsammans utgör nämndens presidium. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.*

Har den politiska majoriteten i fullmäktige förändrats får fullmäktige välja nytt presidium.

23 §

En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande. *En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande.*

32 §

Fullmäktige *skall* utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Fullmäktige *ska* utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter och ersättare ska ha möjlighet att delta i nämndens sammanträden på distans.

Med deltagande på distans avses sådan ljud- och bildöver-

föring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Reglementet för en gemensam nämnd *skall* antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Reglementet för en gemensam nämnd *ska* antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Denna lag träder i kraft den 30 juni 2013

Förslag till lag (2013: xx) om försöksverksamhet med majoritetsstyre inom kommuner och landsting

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs följande.

Införande av majoritetsstyre

1 § En kommun eller ett landsting får besluta att 5 kap. 46 § kommunallagen (1991:900) inte ska tillämpas vid tillsättning av styrelse som endast ska väljas ur den politiska majoriteten (majoritetsstyre).

2 § Beslut att införa majoritetsstyre ska fattas av fullmäktige senast den 31 december året före år för ordinarie val. För beslutet krävs att minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för förslaget. Införande av majoritetsstyre ska ske vid det nyvalda fullmäktiges tillsättande av styrelse enligt 3 kap. 2 § kommunallagen (1991:900).

Bildande av styrelse

3 § När styrelsen ska utses, inbjuder den som varit ledamot i fullmäktige längst tid (ålderspresidenten) gruppledarna för varje parti inom fullmäktige till samråd om den nya styrelsens sammansättning. Ålderspresidenten lämnar därefter i uppdrag till en av gruppledarna att bilda en ny styrelse.

4 § Förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde, då fullmäktige, utan beredning i styrelsen, ska tillsätta styrelsen. Om mer än hälften av de närvarande ledamöterna röstar mot förslaget, är det förkastat. I annat fall är det godkänt.

5 § Har fullmäktige förkastat gruppledarens förslag, ska fullmäktige utse styrelse varvid 5 kap. 46 § kommunallagen (1991:900) ska tillämpas.

Styrelsens uppgifter

6 § En styrelse som tillsatts med stöd av denna lag har samma uppgifter som gäller för styrelsen enligt 6 kap 1–6 §§.

Förutsättningar för oppositionens arbetsformer

7 § Fullmäktige ska verka för att de partier som finns representerade i fullmäktige men som inte har ledamöter i styrelsen ska tillförsäkras nödvändig kännedom om pågående ärenden, samt ges utredningsmöjligheter och administrativt stöd.

Misstroendeförklaring

8 § Om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter så begär ska fullmäktige, utan föregående beredning, rösta om en misstroendeförklaring mot styrelsen.

9 § Minst hälften av de närvarande ledamöterna i fullmäktiges måste bifalla ett förslag om misstroende. Om fullmäktige finner att styrelsen inte har förtroende från en majoritet ska fullmäktige återkalla styrelsens uppdrag.

10 § Har styrelsens uppdrag återkallats ska fullmäktige utse ny styrelse.

Upphävande av majoritetsstyre

11 § Fullmäktige får besluta att upphäva ett beslut om att införa majoritetsstyre. Har fullmäktige beslutat att upphäva majoritetsstyre ska fullmäktige utse ny styrelse i enlighet med 5 kap. 46 § kommunallagen (1991:900).

Utvärdering av försöksverksamheten

12 § Den kommun eller det landsting som beslutar att införa majoritetsstyre ska till regeringen lämna en utvärdering av försöket i slutet av mandatperioden.

Denna lag träder i kraft den 30 juni 2013 och gäller till utgången av år 2022.

Efter remiss har yttrande över betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30) kommit in från Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Justitiekanslern (JK), Kommerskollegium, Statskontoret, Göteborgs universitet (Förvaltningshögskolan), Stockholms universitet, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Umeå universitet (Juridiska fakulteten), Örebro universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Konkurrensverket, Valmyndigheten, Arjeplogs kommun, Avesta kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Kungsbacka kommun, Linköpings kommun, Ljungby kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Nynäshamns kommun, Osby Kommun, Simrishamns kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Svedala kommun, Sundsvalls kommun, Säffle kommun, Timrå kommun, Tranås kommun, Trelleborgs kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Vara kommun, Vännäs kommun, Västerås kommun, Ånge kommun, Öckerö kommun, Örnköldsviks kommun, Östersunds kommun, Hallands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Journalistförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting och FAR

Därutöver har även Lomma kommun, SmåKom, Thomas Bengtsson m.fl., Åre kommun, Bo Nyström samt Torgny Brenton och Bo Duvmo yttrat sig.

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarkollegiet, Regelrådet, Falu kommun, Haparanda kommun, Kalmar kommun, Mölndals kommun, Rättviks kommun, Sotenäs kommun, Sjöbo kommun, Söderköpings kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Umeå kommun, Varbergs kommun, Vellinge kommun, Ystads kommun, Örebro kommun, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommunaljuridiska Förening har inbjudits att lämna synpunkter men har avstått från att yttra sig.