

# Vital kommunal demokrati

*Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt*

*Stockholm 2012*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2012:30

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23723-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Peter Norman

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

Den 1 augusti förordnades landstingsrådet Stig Nyman som ordförande för kommittén.

Samma dag förordnades som ledamöter i kommittén kommunfullmäktigeordföranden Karl Gustav Abramsson, f.d. socialministern Berit Andnor, f.d. kommunalrådet Agneta Granberg, f.d. kommunalrådet Anna Hövenmark, kommunalrådet Lars Persson, riksdagsledamoten Irene Oskarsson, kommunalrådet Karin Thomasson, regionstyrelseordföranden Sven-Åke Thoresen, riksdagsledamoten Hans Wallmark och kommunrådet Mari-Louise Wernersson.

Den 1 augusti förordnades också som experter departementssekreteraren Paula Blomqvist, departementsrådet Marcus Brixskiöld, kanslirådet Eva Eklund, departementssekreteraren Emil Högberg, departementsrådet Johan Höök, förbundsjuristen Helena Linde, projektledaren Anna Lindström och kanslirådet Mathias Säfsten.

Den 1 november 2010 förordnades kanslirådet Klara Cederlund som expert.

Emil Högberg entledigades från kommittén den 30 november 2010.

Den 20 januari 2011 beslutade regeringen att utöka kommittén med två ledamöter.

Den 15 februari 2011 förordnades som ledamöter i kommittén fullmäktigeledamoten Stellan Bojerud och riksdagsledamoten Gustaf Hoffstedt.

Berit Andnor entledigades den 9 augusti 2011.

Den 29 september 2011 förordnades riksdagsledamoten Hans Ekström. Samma dag entledigades Marcus Brixskiöld.

Från och med den 15 augusti 2010 anställdes f.d. chefsjuristen Katarina Sundberg som huvudsekreterare och från och med den 1 september kammarrättsassessorn Markus Olsson som sekreterare.

Anna Envall-Rystedt med kollegor vid kommittéservice har bistått utredningen i samband med tryckning av betänkandet.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *Vital kommunal demokrati* (SOU 2012:30) varvid uppdraget är slutfört.

Stockholm i maj 2012

Stig Nyman

Karl Gustav Abramsson  
Agneta Granberg  
Gustaf Hoffstedt  
Irene Oskarsson  
Karin Thomasson  
Hans Wallmark

Stellan Bojerud  
Hans Ekström  
Anna Hövenmark  
Lars Persson  
Sven-Åke Thoresen  
Mari-Louise Wernersson

/Katarina Sundberg  
Markus Olsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>19</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>37</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>47</b>
1.1 Uppdraget.....	47
1.2 Kommitténs arbete .....	48
1.3 Betänkandets disposition.....	49
<b>2 Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet .....</b>	<b>51</b>
2.1 Direktiven.....	51
2.2 Fullmäktigeförsamlingars storlek .....	52
2.2.1 Utvecklingen av fullmäktiges storlek.....	52
2.2.2 Behov och effekter av att minska antalet fullmäktige .....	54
2.2.3 Den naturliga spärren .....	56
2.3 Kommitténs överväganden och förslag avseende minskat fullmäktige .....	58
2.4 Fullmäktiges formella ställning i det kommunala beslutsfattandet .....	61
2.4.1 Kommundemokratikommitténs betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) .....	63
2.4.2 Demokrati för det nya seklet – nya regler för att stärka fullmäktiges ställning.....	64

2.5	Projekt inom Sveriges Kommuner och Landsting .....	67
2.5.1	Brytpunkt .....	67
2.5.2	Utveckla fullmäktige – javisst, men hur! .....	68
2.6	Fullmäktigepresidiets roll .....	69
2.7	Kommitténs överväganden och förslag rörande fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet .....	70
<b>3</b>	<b>Försöksverksamhet med majoritetsstyre .....</b>	<b>73</b>
3.1	Direktiven .....	73
3.2	Diskussioner om majoritetsstyrets för – och nackdelar .....	73
3.2.1	Kommunparlamentarism i Norge .....	75
3.3	Proportionella val .....	77
3.4	Kommitténs överväganden och förslag.....	77
3.4.1	Varför en försökslagstiftning .....	77
3.4.2	Syftet med majoritetsstyre .....	78
3.4.3	Förutsättningar för oppositionens arbetsätt .....	79
3.4.4	Genomförande av förslaget om majoritetsstyre i svenska kommuner och landsting .....	80
3.4.5	Styrelsens uppgifter .....	81
3.4.6	Fullmäktiges roll och uppgifter.....	82
3.4.7	Upphävande av försök med majoritetsstyre.....	82
3.4.8	Förväntade effekter av majoritetsstyre .....	83
3.4.9	Förutsättningar för ett väl fungerande majoritetsstyre.....	84
3.4.10	Uppföljning.....	84
<b>4</b>	<b>Beslutsfattande på distans .....</b>	<b>87</b>
4.1	Direktiven .....	87
4.2	En historisk återblick på kommunalrätten .....	87
4.3	Kommunallagens regler om fullmäktige och nämnder .....	88
4.3.1	Regler om fullmäktiges sammanträden .....	88
4.3.2	Regler om nämndernas sammanträden.....	90
4.3.3	Tidigare diskussioner om förändring av formerna för sammanträden i fullmäktige och nämnder .....	91

4.4	Uppdraget att utreda beslutsfattande på distans.....	93
4.5	Statistik över förtroendevalda som hoppar av före mandatperiodens slut.....	95
4.6	IT- användning och sammanträden på distans – en omvärldsbetraktelse .....	96
4.6.1	Privatpersoners användning av datorer och tillgång till internet .....	96
4.6.2	Domstolarnas användning av närvaro på distans.....	97
4.6.3	Myndigheterna.....	99
4.6.4	Distansmöten inom näringslivet.....	99
4.7	Beslutsfattande på distans i Finland.....	100
4.8	Erfarenheter från övriga nordiska länder.....	102
4.8.1	Norge.....	102
4.8.2	Danmark.....	103
4.9	Kommitténs överväganden och förslag - Regler som möjliggör deltagande på distans .....	103
<b>5</b>	<b>Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i ett annat land .....</b>	<b>109</b>
5.1	Direktiven.....	109
5.2	Behovet av tjänstledighet från arbete i ett annat land.....	110
5.2.1	Öresundskommittén och Nordiska rådet.....	110
5.2.2	Enkät till 315 lokala partiorganisationer .....	110
5.3	Rätten till ledighet i de nordiska länderna utom Island.....	111
5.3.1	Sverige .....	111
5.3.2	Danmark.....	112
5.3.3	Finland.....	113
5.3.4	Norge.....	113
5.3.5	En jämförelse mellan de nordiska ländernas rätt till ledighet .....	114
5.4	Rätten till ledighet inom EU .....	115
5.4.1	Kommunallagens regler i förhållande till EU-rätten .....	116

5.5	Nödvändiga regeländringar om tjänstledighet från arbete i annat land .....	117
5.5.1	Möjligheten att reglera utländska personers rätt till ledighet i Sverige.....	117
5.5.2	Folkrätt .....	118
5.5.3	EU-rätt .....	118
5.6	Utformning av ny reglering .....	119
5.6.1	Lagteknisk utformning .....	120
5.7	Sammanfattning av det rättsliga läget och möjligheten att införa en rättslig reglering av rätten till ledighet.....	121
5.8	Kommitténs bedömning .....	122
<b>6</b>	<b>Formerna för maktskiften i kommuner och landsting efter val .....</b>	<b>125</b>
6.1	Direktiven .....	125
6.2	Valresultatets genomslag i kommuner och landsting .....	126
6.2.1	Kommunallagens reglering av formerna för maktskiften i kommuner och landsting.....	126
6.2.2	Tidigare utredningar om ett snabbare valgenomslag .....	126
6.3	Behöver kommunallagen ändras för att valresultatet ska få ett snabbare genomslag? .....	133
6.3.1	Tidsåtgången vid röstsammanräkningen .....	134
6.3.2	Bestämmelserna om tidsfrister för kungörelse av sammanträden .....	136
6.3.3	Proceduren inför nyvalda fullmäktiges första sammanträde.....	137
6.3.4	Budgetprocessen .....	137
6.4	Möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod .....	139
6.5	Kommitténs överväganden och förslag om ett snabbare valgenomslag.....	141



<b>7</b>	<b>Hel- och deltidsengagerade förtroendevalda – kommunalråden .....</b>	<b>145</b>
7.1	Direktiven.....	145
7.2	Gällande regler om kommunalråd.....	145
7.2.1	Kommunalrådets ansvar .....	147
7.3	Tidigare utredningar om kommunalrådets ställning.....	148
7.3.1	Diskussioner om lagreglering av kommunalrådets ställning vid tillkomsten av 1977 års kommunallag.....	148
7.3.2	Behandling av kommunalrådets ställning vid tillkomsten av den nya kommunallagen.....	151
7.4	Fördelar och nackdelar med en reglering i kommunallagen om kommunalrådets ställning .....	155
7.5	Kommitténs förslag om en reglering i kommunallagen av kommunalrådets ställning.....	158
7.6	Kommunallagens särreglering för Stockholms kommun ....	160
7.6.1	Borgarråden i Stockholms kommun.....	161
7.6.2	Behövs en särreglering om borgarråd? .....	164
7.6.3	Stockholms kommuns inställning .....	169
7.6.4	Kommitténs överväganden rörande kommunallagens regler om borgarråden.....	170
<b>8</b>	<b>Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser .....</b>	<b>173</b>
8.1	Direktiven.....	173
8.2	Kommunallagens regler om den politiska sammansättningen i fullmäktige, styrelse och nämnder.....	174
8.3	Regler om förtroendeuppdragets upphörande.....	174
8.3.1	Förtroendeuppdragets upphörande vid omval, förnyad sammanräkning och extra val.....	175
8.3.2	Förtroendeuppdragets upphörande på grund av att valbarheten upphör samt vid frivillig avgång.....	175
8.3.3	Återkallande av förtroendeuppdrag.....	176
8.4	Extra val.....	177

8.5	Möjligheterna att ändra nämndernas sammansättning vid uppkomsten av nya politiska majoriteter.....	178
8.6	Möjligheterna att ändra nämndernas sammansättning vid förändringar av nämndorganisationen .....	180
8.7	Nämndernas presidium.....	182
8.8	Förändringar av nämndernas presidier vid uppkomsten av nya politiska majoriteter.....	183
8.9	Förändring av nämndernas presidier genom omorganisation av nämnderna.....	185
8.10	Förändring av nämndernas presidier med hänvisning till ordförandenas agerande .....	185
8.11	Kommitténs överväganden och förslag.....	186
8.11.1	Kan förändringar av nämndernas presidier vid uppkomsten av nya politiska majoriteter ske inom ramen för gällande lagstiftning? .....	186
8.11.2	Utformningen av nya regler om förändringar av presidierna i styrelser och nämnder .....	188
8.11.3	Förändringar av presidierna i styrelser och nämnder på grund av bristande förtroende .....	191
<b>9</b>	<b>Direktvalda geografiska nämnder .....</b>	<b>195</b>
9.1	Direktiven .....	195
	Kommitténs tolkning av direktiven .....	196
9.2	Regeringsformen och val till kommuner .....	196
9.3	Kommunallagens regler gällande inrättande av nämnder ....	197
9.3.1	Geografiska nämnder.....	198
9.3.2	Hinder mot att tillsätta nämnder med ledamöter tillsätta på annan grund än politisk .....	198
9.4	Exempel på indirekt valda nämnder samt andra former av rådgivande församlingar .....	200
9.4.1	Svågadalsnämnden.....	200
9.4.2	Kall, Åre kommun .....	201
9.4.3	Kosternämnden .....	202

9.5	Direktvalda geografiska nämnder .....	203
9.6	Direktvalda lokala råd i Skottland.....	204
9.7	En uthållig demokrati och andra utredningar .....	205
9.7.1	En uthållig demokrati! Demokratiutredningen SOU 2000:1 .....	205
9.7.2	Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting SOU 2001:48.....	207
9.8	Projekt inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings arbete .....	209
9.8.1	Sveriges Kommuner och Landstings skrivelse till regeringen.....	209
9.8.2	Nätverk för lokala service .....	210
9.8.3	Medborgardialog.....	210
9.8.4	Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.....	211
9.9	Hela Sverige ska leva.....	211
9.10	Kommitténs överväganden och förslag .....	213
9.10.1	Direktvalda nämnder .....	213
9.10.2	Indirekt valda nämnder .....	215
<b>10</b>	<b>Kommunal samverkan .....</b>	<b>217</b>
10.1	Direktiven.....	217
10.2	Inledning.....	218
10.3	Former för samverkan .....	219
10.3.1	Interkommunala avtal.....	219
10.3.2	Kommunalförbund .....	224
10.3.3	Gemensam nämnd .....	225
10.3.4	Kommunal samverkan i privaträttsliga subjekt.....	227
10.4	Kommunal samverkan om myndighetsutövning .....	228
10.5	Demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former .....	230
10.5.1	Demokratiska konsekvenser av samverkan genom interkommunala avtal.....	231

10.5.2	Kontroll av och insyn i kommunalförbunden.....	231
10.5.3	Kontroll av och insyn i samverkan i gemensam nämnd .....	232
10.5.4	Demokrati och samverkan i privaträttsliga former...	232
10.5.5	Behovet av att förstärka det demokratiska perspektivet vid kommunal samverkan .....	233
10.6	Upphandlingsrättsliga aspekter på kommunal samverkan .....	234
10.6.1	Inledning.....	234
10.6.2	Grundläggande upphandlingsrättsliga regler vid kommunal samverkan .....	235
10.6.3	Teckalkriterierna .....	240
10.6.4	Uppstår upphandlingsrättsliga kontrakt mellan kommuner och landsting och deras kommunalförbund och gemensamma nämnder? .....	244
10.6.5	Kontroll över kommunalförbund och gemensamma nämnder. ....	247
10.6.6	Kommunala bolag - kontrakt och kontroll .....	250
10.6.7	Vissa undantag från upphandlingsskyldigheten .....	256
10.6.8	Vissa EU-rättsliga begrepp som har betydelse för möjligheterna till kommunala samverkan.....	264
10.7	Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) .....	277
10.8	Kommunala kompetensutredningens betänkande Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) och förslaget om gemensam styrelse.....	278
10.8.1	Kommunala kompetensutredningens förslag om kommunal samverkan i gemensam styrelse.....	281
10.9	Kommitténs överväganden .....	287
10.9.1	Behovet av samverkan.....	287
10.9.2	Upphandlingsreglernas betydelse för möjligheterna till kommunal samverkan .....	289
10.9.3	Förändring av de nuvarande lagreglerade samverkansformerna – skapandet av nya lagreglerade samverkansformer .....	296
10.9.4	Förslaget om gemensam styrelse .....	298
10.9.5	En generell regel om avtalssamverkan .....	301

10.9.6	Avtalssamverkan och extern delegation avseende uppgifter som utgör myndighetsutövning.....	305
<b>11</b>	<b>Kommunalt partistöd .....</b>	<b>313</b>
11.1	Direktiven.....	313
11.2	Det kommunala partistödets införande och utveckling .....	314
11.2.1	Det kommunala partistödets införande .....	314
11.2.2	Den första översynen av det statliga och det kommunala partistödet .....	315
11.2.3	Förslag om ändringar i det kommunala partistödet under 1980-talet.....	315
11.2.4	Ny kommunallag – ändrade regler om kommunalt partistöd.....	317
11.2.5	Ett förslag om redovisning av bl.a. kommunalt partistöd. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) .....	318
11.2.6	Ytterligare översyn av det kommunala partistödet ..	320
11.2.7	Riksdagens ställningstagande i frågor om förändring av det kommunala partistödet.....	321
11.3	Stöd till de förtroendevalda och stöd till de politiska partierna.....	323
11.4	Gällande regler för det kommunala partistödet .....	325
11.4.1	Partistödets syfte .....	325
11.4.2	Representation .....	329
11.4.3	Partistödets omfattning och former.....	329
11.5	Det kommunala partistödets kostnadsnivåer.....	339
11.5.1	Partistödets kostnadsnivå i kommunerna .....	339
11.5.2	Partistödets kostnadsnivå i landstingen .....	341
11.5.3	Partistödets former.....	342
11.6	Kommuner och landstings hantering av partistödet.....	345
11.6.1	Utformningen av beslut om partistöd i kommuner och landsting .....	345
11.6.2	Utbetalning av partistöd .....	346
11.6.3	Partistöd vid avhopp från parti .....	348
11.6.4	Partistöd när parti helt eller delvis saknar representation i fullmäktige, s.k. tom stol .....	348

11.7	Partistödets betydelse för partiorganisationerna på lokal och regional nivå.....	349
11.7.1	Partistödets betydelse för de lokala och regionala partiorganisationernas finansiering.....	349
11.7.2	Partistödets betydelse för partiernas utåtriktade verksamhet.....	350
11.7.3	Hur används det kommunala partistödet .....	351
11.8	Överföring av partistöd inom partiorganisationerna .....	352
11.8.1	Överföringar uppåt i partierna .....	353
11.8.2	De regionala partiorganisationernas verksamhet .....	358
11.9	Partistödet på nationell nivå och i andra länder .....	359
11.9.1	Det offentliga partistödet på riksnivå.....	359
11.9.2	Det statliga partistödet .....	360
11.9.3	Riksdagens stöd till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen .....	362
11.9.4	Det offentliga partistödet på riksnivå 2009–2010 .....	362
11.9.5	Finansiering av partier i övriga nordiska länder .....	363
11.9.6	Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå.....	369
11.10	Förtydligande av nuvarande ordning eller införande av ett förändrat synsätt på partistödet – ett strategiskt val .....	371
11.10.1	Lagreglering av nuvarande ordning.....	374
11.10.2	Lagreglering – ett förändrat synsätt på partistöd.....	375
11.11	Kommitténs överväganden och förslag.....	377
11.12	Representationskravet.....	379
11.12.1	Fastställande av valresultatet .....	379
11.12.2	Kommitténs bedömning.....	380
11.13	Utbetalning av kommunalt partistöd.....	381
11.14	Partistödets utformning och partiernas närvaro i fullmäktige .....	382
11.14.1	Gränsdragning mellan representation och frånvaro.....	383
11.14.2	Mandat som saknar fastställda ledamöter.....	384
11.14.3	Politiska vildar.....	385
11.14.4	Frånvaro vid fullmäktiges sammanträden .....	385

11.14.5 Kan ett parti helt uteslutas från rätten till partistöd .....	386
11.15 Politiska sekreterare.....	386
11.16 Partiernas användning av partistödet i förhållande till dess syfte .....	391
11.17 Återkrav av partistöd .....	393
11.18 Uppföljning av partistödets användning .....	395
11.18.1 Kommitténs överväganden .....	395
<b>12 Kommuner och landsting i kris .....</b>	<b>399</b>
12.1 Direktiven.....	399
12.2 Inledning.....	400
12.3 Lagstiftning om kriser i kommuner och landsting .....	401
12.3.1 Olika former av kris .....	401
12.3.2 Krissituationer till följd av krig, extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.....	403
12.4 Lagförslag om kriser i kommuner och landsting .....	405
12.4.1 Ett lagförslag om kommuner och landsting med betalningssvårigheter – SOU 1996:12 .....	405
12.4.2 Förslag om regler för att motverka ekonomiska problem till följd av konjunkturvariationer – SOU 2011:59.....	411
12.5 Vissa andra åtgärder och förslag med anknytning till kommunal kris .....	415
12.5.1 Kommundelegationen .....	415
12.5.2 Förslag om inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi.....	418
12.5.3 Analysgruppen inom Sveriges Kommuner och Landsting.....	420
12.6 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen.....	421
12.6.1 Regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse .....	421
12.6.2 Lagregleringen av den kommunala självstyrelsen .....	425
12.6.3 Europakonventionen om kommunal självstyrelse....	426

12.7	Andra möjligheter för staten att påverka verksamheten i kommuner och landsting .....	428
12.7.1	Ändringar i kommun- och landstingsindelningen ....	428
12.7.2	Extra val .....	430
12.8	Möjligheter för kommuner och landsting att föra över kompetens till staten .....	432
12.8.1	Överföring av kompetens.....	432
12.8.2	Beslut med stöd av fullmakt .....	435
12.8.3	Åtgärder av rent förberedande eller verkställande art .....	436
12.8.4	Begränsar grundlagen överföring av kommunal beslutanderätt till extern part? .....	437
12.9	Kommitténs överväganden .....	438
12.9.1	Krisbegreppet .....	438
12.9.2	Krissituationer som omfattas av kommitténs uppdrag .....	439
12.9.3	Behovet av att skapa en lagstiftning för hantering av styrningskriser .....	441
12.9.4	Det kommunala behovet av en krislagstiftning .....	442
12.10	Diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris.....	446
12.10.1	Kommitténs diskussionsförslag .....	446
12.10.2	Huvudpunkterna i diskussionsförslaget.....	448
12.10.3	Kommentarer till författningsbestämmelserna i diskussionsförslaget .....	449
12.11	Det statliga behovet av en krislagstiftning.....	456
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>461</b>
13.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) ....	461
13.2	Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre inom kommuner och landsting .....	470
<b>14</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>475</b>
14.1	Konsekvenser för kostnader och intäkter.....	475
14.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	476



14.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	481
--	-----

### **Bilagor**

Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	483
Bilaga 2 Vad har hänt på lokal och regional nivå under de senaste 20 åren? - en tillbakablick.....	495
Bilaga 3 Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.....	529
Bilaga 4 Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning .....	557

# Sammanfattning

## Allmänna övervägande

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 i kommitténs arbete har legat på att utreda och analysera de förtroendevaldas behov. Kommittén har dock även 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, landsting och regioner. 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.

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 att befintliga problem blir lösta. I vissa fall har kommittén bedömt att det finns ytterligare behov av utredning medan det i andra 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.

Adressat för förslagen är inte bara staten utan i hög grad även kommuner, landsting och de politiska partierna.

### **Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet**

Fullmäktiges ställning i kommunallagen är i formell mening mycket stark. Trots detta förekommer det beskrivningar kring maktkoncentration i styrelsen och att fullmäktige är maktlöst.

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 130 av Sveriges kommuner ligger på miniminivån vad gäller antalet ledamöter i fullmäktige. Av dessa är det 31 kommuner som har färre än 8 000 röstberättigade 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 var 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 efter att precisera fullmäktigepresidets roll. Av kommunallagen framgår att fullmäktige ska välja en ordförande och en eller flera vice ordförande. Presidiet, dvs. ordföranden 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 gruppleddare. Eftersom presidiet inte omnämns som organ 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 ansvarutkrävare.

I den problembeskrivning som träder fram 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 för att kunna

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. 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 demokratis funktionssätt och 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 landstingstyrelser 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 arbetsformer och tillgång till administration och utredningsresurser 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 styrelsens uppdrag återkallas och fullmäktige ska 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 beredningstväng.

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 ska 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 i ett land men som arbetar i ett annat. 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 dvs. 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 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.

## Formerna för maktskifte i kommuner och landsting

Kommittén anser att det är 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 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 presidierna 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 tills vidare eftersom ett sådant system skulle utöka möjligheterna för fullmäktige att återkalla nämnduppsdragen 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 kommun 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 dock en mycket liten minoritet hindra fullmäktige att besluta enligt det utfall de utlovat att följa. Kommittén föreslår därför att reglerna om proportionella val inte ska vara tillämpliga när fullmäktige med tvåtredjedels majoritet beslutat att tillsätta en geografisk nämnd vars 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.

### *Upphandlingsreglernas betydelse för samverkan*

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- eller 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.

### *Undantag för verksamhet som är förenad med offentlig makt och annan icke-ekonomisk verksamhet*

Enligt kommitténs uppfattning framstår undantaget från upphandlingsskyldighet för icke-ekonomisk verksamhet, 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 utreds vidare.

#### *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Kommittén konstaterar att Sverige inte har utnyttjat möjligheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning. Kommittén gör bedömningen att flera av 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.

#### *Behovet av nya lagreglerade samverkansformer*

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.

### *Förslaget om gemensam styrelse*

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. Avtals-samverkan 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. Denna 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.

#### *Representationskravet*

Av utredningen framgår att det råder osäkerhet kring vad som menas med representation i 2 kap. 9 § kommunallagen. 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.

#### *Utbetalning av kommunalt partistöd*

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.

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.

*Partistödets utformning och partiernas närvaro 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 § kommunallagen 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. 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.

Kommittén anser dock inte att lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda ledamöters närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör införas, eftersom de riskerar att leda till skönsmässiga bedömningar.

När en ledamot under valperioden förklarar sig agera utan koppling till något parti (s.k. politisk vilde) har det ursprungliga partiet 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 påverkar därför inte dessa partiers rätt till stöd.

*Politiska sekreterare*

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 av 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 de 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.

#### *Partiernas användning av partistödet i förhållande till dess syfte*

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. 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.

### *Uppföljning av partistödets användning*

För att kunna iakta 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 även kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistödssystemet.

Kommittén bedömer att otillåtna överföringar inte kan förväntas upphöra enbart genom att understryka vad som är partistödets 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 formen. Ett parti kan därför lämna in partiets ordinarie redovisning som årligen lämnas in till Skatteverket eller göra en särredovisning enbart för partistödet, huvudsaken är att redovisningen visar att stödet använts i enlighet med sitt syfte. 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.

## **Kommuner och landsting i allvarlig kris**

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.

### *Behovet av lagstiftning*

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 Kommundelega-

tionen 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.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i Kommunallag (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2004:93.

## 10 §

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

*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.*

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.*

## 11 §

*Beslut om att betala ut partistöd 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 §<sup>2</sup>

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

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.

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,

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2006:369.

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

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.

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), *skall* dock mandattiden förlängas till dess omvalet har avslutats.

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

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

## 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.

## 18 §

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

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

46 §<sup>3</sup>

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 lekmanrevisorer som *skall* granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i 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 lekmanrevisorer som *ska* granska en sådan styrelses förvaltning och
- den beslutande församlingen samt

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.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2006:369.

## 64 §

Arbetsordningen *skall* alltid innehålla föreskrifter om  
 Arbetsordningen *ska* 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.

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.

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

## 6 kap

## 15 §

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

Fullmäktige *ska* bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande, *som tillsammans*



vice ordförande.

*utgör nämndens presidium.  
Fullmäktige bestämmer tiden för  
uppdragen.*

*Har den politiska majoriteten  
i fullmäktige förändrats får full-  
mäktige 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 bildöverföring 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.

## 2 Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre inom kommuner och landsting

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 §§ kommunallagen (1991:900).

*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 fullmäktige 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.

# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt har enligt regeringens direktiv haft i uppdrag att utreda och analysera det kommunala regelverket och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den kommunala demokratin.

Utifrån de konkreta uppgifterna i direktivet har kommittén tagit fram ett antal förslag och kommit fram till ett antal bedömningar som kan sammanfattas på följande sätt.

- **Möjliggörande lagstiftning.**  
För att förstärka fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet, på försök införa majoritetsstyre, återkalla uppdrag i nämnder och styrelser, underlätta att införa indirekt valda geografiska nämnder och delta i beslutsfattande på distans, föreslår kommittén att nya regler införs i kommunallagen samt att en försökslagstiftning införs.
- **Tydliggörande lagstiftning.**  
För att tydliggöra kommunalrådets ställning, formerna för maktskifte efter val och reglerna om kommunalt partistöd, föreslår kommittén ett antal lagändringar.
- **Bedömningar av föreliggande behov.**  
Kommittén konstaterar att det finns behov av att införa regler om tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag i ett land men som arbetar i ett annat land samt förenklade regler för samverkan. Kommittén kan dock konstatera att det behövs ytterligare utredning innan sådana förändringar kan föreslås. Kommittén konstaterar vidare att det för närvarande inte föreligger behov av regler för hantering av kommuner och

landsting i allvarlig styrningskris men att det fortsatt bör föras en diskussion om frågorna.

## 1.2 Kommitténs arbete

Kommittén har i sitt arbete fokuserat på hur situationen för de förtroendevalda och arbetssättet i de kommunala organen skulle kunna förbättras på sätt som förstärker den kommunala demokratin.

Kommittén har funnit att ett flertal av de frågor som varit föremål för kommitténs utredning även varit föremål för tidigare utredningar. För att tydliggöra hur dessa frågor har diskuterats såväl före som efter den nuvarande kommunallagens ikraftträdande år 1991 har kommittén valt att beskriva dessa diskussioner i texten.

Kommittén har också konstaterat att det har skett stora förändringar i samhället sedan kommunallagens tillkomst. Inte minst gäller detta utvecklingen i kommuner och landsting. För att belysa denna utveckling har Stig Montin, professor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet, för kommitténs räkning gjort en tillbakablick över vad som har hänt på lokal och regional nivå under de senaste 20 åren. Rapporten finns i sin helhet som en bilaga till betänkandet.

Kommittén har i sitt arbete samrått med Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07), OFUKI-utredningen (Fi 2009:08), utredningen Kommunsektorn och konjunkturen (Fi 2010:02) samt 2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13).

Kommittén har i övrigt samrått med ett antal kommuner och landsting. Som ett led i detta arbete har kommittén deltagit i Sveriges Kommuner och Landstings Demokratidag 2011 samt hållit seminarium under Almedalsveckan 2011. Därutöver har kommittén haft samråd med bl.a. Valmyndigheten, SMÅKOM och Hela Sverige ska Leva.

Kommittén har också haft kontakt med ett antal forskare däribland fil. dr. David Karlsson vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, ek. dr Ola Mattisson vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet samt processledaren Cecilia Vestman vid Mälardalens högskola som har medverkat i kommitténs arbete genom att hålla inspirationsföreläsningar. Kommittén har även haft samråd med riksdagspartiernas partisekreterare och med Sveriges Kommuner och Landsting.

I avsnittet om partistöd har kommittén haft en referensgrupp bestående av professorn Gullan Gidlund vid Örebro Universitet, lagmannen Ingvar Paulsson samt förbundsjuristen Staffan Wikell.

### **1.3 Betänkandets disposition**

Betänkandet har indelats i kapitel utifrån de olika utredningsdirektiven. Kommittén har valt att börja med de frågor som rör det direktvalda organet nämligen fullmäktige för att sedan gå över på frågor som mer direkt rör de förtroendevalda. Sist i betänkandet tar kommittén upp de i direktivet särskilt angivna frågorna om samverkan, partistöd och allvarliga styrningskriser.

## 2 Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

### 2.1 Direktiven

Regleringen i regeringsformen och kommunallagen om den kommunala beslutanderätten utgår från principen att centrala politiska beslut ska fattas av fullmäktige. Fullmäktiges formellt sett starka ställning följer naturligt av att det är det enda direkt folkvalda kommunala organet.

Huruvida fullmäktiges formellt sett starka ställning upprätthålls i praktiken är en fråga som ofta är föremål för diskussion. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har i en skrivelse till regeringen (dnr Fi2010/499) anfört att frågor om att stärka fullmäktiges ställning är prioriterade i deras eget demokratiarbete. SKL menar att det finns behov av att se över kommunallagen i syfte att stärka fullmäktiges ställning ytterligare.

Mot bakgrund av att kommunallagen ger kommuner och landsting ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst, är det troligt att mycket av det som beskrivs kring maktkoncentration i styrelsen och uppfattningen att fullmäktige är maktlöst beror på arbetssätt och förhållningssätt som kommuner och landsting själva ansvarar för. Samtidigt finns det dock ett behov av att lyfta fram goda exempel på hur fullmäktige fått en mer central roll i den politiska debatten. Det är heller inte uteslutet att det kan finnas utrymme för förtydliganden i lagstiftningen som skulle ge fullmäktige en ännu starkare roll.

Kommittén ska därför ge exempel på hur fullmäktiges roll som central politisk arena kan utformas och vid behov föreslå författningsändringar.



Enligt direktivet är kommittén fri att överväga och föreslå förändringar i regleringen om den kommunala demokratin i syfte att förstärka dess funktionssätt. Kommittén har valt att tolka direktivet så att det också ger kommittén en möjlighet att överväga regleringarna om fullmäktiges storlek, eftersom denna fråga enligt kommittén har stor betydelse för den kommunala demokratis funktionssätt i framförallt de små kommunerna.

## 2.2 Fullmäktigeförsamlingars storlek

Antalet ledamöter i fullmäktige regleras i 5 kap. 1 § kommunallagen. Det är fullmäktige som bestämmer hur många ledamöter fullmäktige ska ha. Antalet måste dock vara ett udda tal och får inte understiga särskilt fastslagna antal i ett latitudsystem som är relaterat till antalet röstberättigade i kommunen respektive landstinget. Någon maximigräns för fullmäktiges storlek finns däremot inte. Fullmäktigeförsamlingen kan därför alltid göras större än vad lagen kräver.

### 2.2.1 Utvecklingen av fullmäktiges storlek

Maximiantalet för antalet ledamöter i kommunala fullmäktigeförsamlingar slopades redan år 1969, då även regeln om udda tal för fullmäktige infördes.<sup>1</sup> I samband med att förändringen infördes framhölls bl.a. att det inte bör finnas några lagliga hinder mot att fullmäktigeförsamlingarna till sin storlek ska kunna anpassas efter de enskilda kommunernas särskilda förhållanden. Man eftersträvade att kommunerna själva skulle få bestämma antalet fullmäktigeledamöter och på så sätt ta hänsyn till den enskilda kommunens särskilda förutsättningar. Det uttrycktes samtidigt 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 folkmängden, så att dessa hänsyn skulle kunna tas.

I betänkandet Enhetlig kommunallag<sup>2</sup> framförde kommunallagsutredningen att det fanns bärande motiv för att gå ännu längre i

---

<sup>1</sup> K1969:5 (stencil) Fullmäktige och dess suppleanter i kommunerna samt prop. 1969:129.

<sup>2</sup> SOU 1974:99 Enhetlig kommunallag.

förenklingen av reglerna om antalet ledamöter i det beslutande organet. Att slopa latituderna sågs som en förlängning av de tankar som låg bakom 1969 års ändringar om att slopa maximiantalet. Utredningen betonade att det är av intresse att det beslutande organets ledamotsantal inte sjunker i alltför hög grad samt att antalet bör bestämmas efter en avvägning mellan å ena sidan intresset av att fullmäktige får en allsidig medborgerlig förankring och å andra sidan en effektivt fungerande församling. Utredningen menade att man borde kunna utgå från att de politiska partierna skulle komma att se till att antalet ledamöter i fullmäktige i allmänhet inte skulle gå under de för varje latitud uppställda minimiantalen enligt gällande rätt. Utredningen ansåg således att invånarantalet fortsatt borde spela den avgörande rollen vid bedömningen av minimiantalet men att ett lagfästade i latituder skulle kunna medföra oönskade konsekvenser. Utredningen menade dock att en absolut minimigräns för antalet ledamöter borde fastställas och att denna skulle vara 31 ledamöter.

I betänkandet *Principer för ny kommunallag* ansåg 1983 års demokratiberedning att bestämmelsen om fullmäktiges antal var ett exempel på en obehövlig detaljregel.<sup>3</sup> I betänkandet tog man upp 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 kunde förenklas och att endast ett minimiantal behövde fastslås i lagen. Syftet med förenklingen var dock inte att skapa en förändring i gällande antal utan att ge kommuner och landsting större frihet att bestämma antalet ledamöter själva. Beredningen utgick från att kommuner och landsting alltjämt skulle se till att mandatfördelningen mellan partierna i fullmäktige skulle bli rättvis och att de existerande gränserna skulle bli vägledande även utan latitudsystem i lagen. Man ansåg att intresset av att fullmäktige har en bred medborgerlig förankring skulle vägas mot kravet på ett effektivt fungerande fullmäktige och att antalet ledamöter borde relateras till antalet röstberättigade invånare.

I såväl betänkandet som propositionen till den nya kommunallagen föreslogs att fullmäktige fortsatt skulle ha rätten att bestämma antalet ledamöter i fullmäktige.<sup>4</sup> Ett fåtal remissinstanser ansåg att fullmäktige borde få bestämma om antalet

<sup>3</sup> SOU 1985:29 *Principer för ny kommunallag*.

<sup>4</sup> Prop. 1990/91:117.

ledamöter över ett visst angivet minimum medan ett fåtal andra förordade att antalet ledamöter skulle sänkas alternativt antalet röstberättigade höjas i samtliga intervaller. Regeringen ansåg dock att det rådande systemet uppfyllde kraven på att kunna återspegla opinionen bland väljarna och garantera en bred medborgerlig förankring. Att införa en fast minimigräns ansågs kunna användas som en spärr mot småpartier. Regeringen menade att latitudsystemet därigenom också innefattar ett visst minoritetsskydd. Regeringen föreslog därför i propositionen att de gällande reglerna med ett i ett latitudsystem fastslaget minimiantal för fullmäktige borde behållas av demokratiska skäl.

### 2.2.2 Behov och effekter av att minska antalet fullmäktige

Som framgår av direktiven har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, i sin skrivelse till regeringen i januari 2010 föreslagit att regeringen ska tillsätta en utredning med uppgift att öka kommunernas och landstingens möjligheter att själva utforma sina demokratiska institutioner samt att överväga att införa vissa förändringar genom försökslagstiftning. Bland de områden som SKL har fört fram finns en ändrad reglering av antalet ledamöter i fullmäktige. Behovet av en förändrad reglering har också framförts som ett angeläget önskemål till kommittén i de överläggningar som kommittén haft med SKL.

I Sverige finns tretton kommuner med mindre än 5 000 invånare, 73 kommuner med mindre än 10 000 invånare och 103 kommuner med mindre än 12 000 invånare. Det mesta pekar på att antalet kommuner med krympande befolkning fortsätter att öka. Enligt Statistiska Centralbyrån kommer över trettio av dagens kommuner att år 2030 ha mindre än 5 000 invånare (enligt 2007 års siffror). Dessa finns till stor del i Norrlands inland men även i andra delar av landet.

SKL har i sin rapport Brytpunkt visat på att det inte är komplikationsfritt att upprätthålla de demokratiska systemen i en kommun med 5 000 invånare eller färre. Enligt kommunallagen måste ett kommunfullmäktige ha minst 31 ledamöter. Det innebär betydligt fler invånare per förtroendevald i större kommuner jämfört med små kommuner. I Stockholm finns mer än hundra gånger så många invånare per fullmäktigeledamot som i Bjurholm, som är landets minsta kommun. I en kommun med 10 000 invånare

går det en fullmäktigeledamot på 322 medborgare, medan det går en fullmäktigeledamot på 1 311 invånare i kommuner med 80 000.

Av SCBs 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.<sup>5</sup> Av dessa 31 ligger 21 med Värmland/Gästrikland som en sydlig gräns, medan 10 ligger söder där om med en övervikt mot västkusten.

Vad gäller storleken på fullmäktige i övriga kommuner framgår att

- 5 kommuner hade 2 ledamöter över miniminivå,
- 67 kommuner hade 4 ledamöter över miniminivå,
- 5 kommuner hade 6 ledamöter över miniminivå,
- 34 kommuner hade 8 ledamöter över miniminivå,
- 35 kommuner hade 10 ledamöter över miniminivå,
- 2 kommuner hade 12 ledamöter över miniminivå,
- 3 kommuner hade 14 över miniminivå,
- 1 kommun hade 16 ledamöter över miniminivå,
- 4 kommuner hade 18 ledamöter över miniminivå,
- 3 kommuner hade 20 ledamöter över miniminivå och att
- 1 kommun hade 24 ledamöter över miniminivå.

Sammanfattningsvis kan sägas att en majoritet av Sveriges kommuner har fullmäktige som ligger över lagstadgad miniminivå vad gäller antalet ledamöter, men det är enbart 14 kommuner som ligger på 12 eller fler fullmäktigeledamöter över miniminivån.

Av statistik sammanställd av SKL framgår att i 22 av landets 290 kommuner minskade antalet mandat inför 2010 års val, jämfört med 2006, medan de ökade i fem kommuner. I de kommuner som har minskat antalet mandat har sammanlagt 132 platser till fullmäktige plockats bort. Det motsvarar en minskning på 14 procent av mandaten i dessa 22 kommuner. Störst minskning procentuellt gjordes i Torsby i Värmland och Sotenäs i Västra Götaland. De minskade båda med tio mandat, från 41 till 31 platser. Därefter kom Åtvidaberg i Östergötland, som också minskade med tio mandat från 45 till 35, samt de två jämtländska kommunerna Berg och Härjedalen som minskade med 8 respektive 10 mandat. Flera av de kommuner som minskar antalet mandat har mindre än 10 000 invånare och minskade sin befolkning under 2009. Fem

<sup>5</sup> Enligt SCB:s statistik var det totalt 77 kommuner i Sverige som år 2010 hade färre än 8 000 röstberättigade invånare.

kommuner ökade antalet mandat med sammanlagt 18 platser, vilket innebär en genomsnittlig ökning för de kommunerna med 8 procent. Störst är ökningen procentuellt i Åmål i Västra Götaland, från 31 till 35 mandat. Strängnäs i Södermanland, från 49 till 55 mandat. Därefter kommer skånekommunerna Kävlinge och Vellinge, samt Härryda i Västra Götaland. Sammantaget har mandaten minskats med 114 platser, vilket motsvarar mindre än en procent av mandaten i alla kommuner (totalt 12 978 platser).

Ett enda landsting av de 18 landstingen och två regionerna har förändrat antalet mandat inför årets val. Det är Sörmlands läns landsting som har ökat med 4 mandat från 65 till 71 mandat, vilket innebär en marginell ökning i samtliga landsting (totalt 1 662 platser).

I landstingsfullmäktige blev samtliga platser besatta vid valet medan det i kommunfullmäktigeförsamlingarna blev 15 platser tomma i direkt samband med valet, eftersom framförallt Sverigedemokraterna (12 platser) inte lyckades besätta de mandat som de blev tilldelade.

Omsättningen av fullmäktigeledamöter vid 2010 års val var mycket hög, 39,2 procent av samtliga kommunfullmäktiges ledamöter är nya för denna mandatperiod. Även inom landstingens fullmäktigeförsamlingar är omsättningen mycket hög, 45,5 procent av ledamöterna är nya. Det totala antalet nya fullmäktigeledamöter i kommuner och landsting är drygt 5 800. Men det är inte bara i samband med valet som det sker en omsättning av ledamöter. Även under mandatperioden lämnar en stor grupp förtroendevalda sina uppdrag. Under mandatperioden 2006–2010 lämnade 16 procent av kommunfullmäktiges ledamöter sina uppdrag. Högst andel var det i åldersgruppen 18–21 år där 42 procent lämnade sina uppdrag under mandatperioden. Avhoppsfrekvensen var lika stor som under mandatperioden 2002–2006.<sup>6</sup>

### 2.2.3 Den naturliga spärren

Till skillnad från riksdag och landsting, finns det inte någon explicit spärr för hur många procent av rösterna vid ett allmänt val ett parti behöver få för att få mandat i kommunfullmäktige. Man talar dock om den ”*naturliga spärren*” vid kommunalval. Med den ”*naturliga spärren*” avses den andel röster som behövs för att ett parti ska få

<sup>6</sup> 310 val – 2010 års kommun och landstingsval, Sveriges Kommuner och Landsting (2011).

minst ett mandat i kommunfullmäktige i konkurrensen med övriga partier. Denna spärr är inte exakt eftersom ett partis mandattal inte bara beror på partiets andel röster, utan i viss mån också på hur övriga röster fördelas. Den ”*naturliga spärr*en” påverkas också av antalet mandat i fullmäktige, ju färre mandat desto högre spärr. Här nedan följer en redovisning av tre olika situationer; minsta andel röster som *garanterar* minst ett mandat, minsta andel röster som *gör det möjligt att få* minst ett mandat, och den andel röster som *gör det troligt* att få ett mandat, vid normala fördelningar av övriga röster. Den sista kolumnen anger det bästa teoretiska värdet på den naturliga spärr

Tabell 2.1 Teoretiska värden på den naturliga spärr

<i>m</i>	<i>n</i>	säkert	möjligt	troligt
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
<b>31</b>	<b>8</b>	<b>2,48</b>	<b>1,98</b>	<b>2,24</b>
<b>31</b>	<b>10</b>	<b>2,57</b>	<b>1,90</b>	<b>2,24</b>

m=mandat, n= antal partier

Med 31 mandat i kommunfullmäktige är den ”*naturliga spärr*en” ca 2,2 procent för att troligen få ett mandat. Spärren vid 31 ledamöter i fullmäktige är med andra ord väsentligt lägre än spärrarna vid landstings- och riksdagsval. En minskning av antalet ledamöter från 31 till 21 skulle öka den ”*naturliga spärr*en” från ca 2,2 procent till 3,3 procent. I sammanhanget är det dock värt att notera att fullmäktige redan i dagsläget kan besluta om en indelning i valkretsar om en kommun har fler än 6 000 personer som har rösträtt. Kommunen får då delas in i två eller flera valkretsar. Om det finns fler än 24 000 som har rösträtt i en kommun eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktigeledamöter är kommunen skyldig att dela 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 endast om det finns synnerliga skäl för

<sup>7</sup> Beräkningarna är framtagna för kommitténs räkning av professor Svante Jansson, Matematiska Institutionen, Uppsala universitet, se även Svante Jansson; Den naturliga spärr (2012).

det.<sup>8</sup> En valkrets måste utformas så att den har minst 15 ledamöter. Det innebär att en kommun med 31 ledamöter i fullmäktige som delar in i två valkretsar på 15 respektive 16 mandat, får spärrar som kan beräknas till 4,6 procent i valkretsen med 15 ledamöter och 4,3 procent i valkretsen med 16 ledamöter.

### 2.3 Kommitténs överväganden och förslag avseende minskat fullmäktige

**Kommitténs förslag:** Det införs en ny latitud som innebär att lägsta antalet fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare sätts till 21, samt att nästa latitud utvidgas så att lägsta antalet fullmäktigeledamöter är 31 för kommuner med 8 000–16 000 röstberättigade invånare. För kommuner med 16 000 eller fler röstberättigade invånare samt för landsting ska latituderna vara oförändrade.

Erfarenheten från små kommuner visar att partierna har svårt att fylla sina listor och att fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag oftare än i större kommuner. Erfarenheten från landstingen skiljer sig från scenariot i kommunerna, vilket bl.a. framgår av att det efter valet inte fanns några obesatta mandat i landstingsfullmäktige. Fördelningen mellan små och stora landsting skiljer sig också åt jämfört med kommunerna. Endast två av de 18 landstingen och två regionerna har under 140 000 röstberättigade invånare d.v.s. 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. Kommittén anser därför att det inte finns något skäl att förändra latituderna vad avser landstingen.

Däremot finns det skäl att särskilt se över villkoren för de små kommunerna och att möjliggöra förändringar i de demokratiska strukturerna så att deras funktionssätt kan stärkas. Av de beskrivningar som förts fram angående behovet av att införa en möjlighet att minska fullmäktiges storlek framgår att det är en angelägen fråga att se över. Mot bakgrund av vad som framkommit ovan anser kommittén att det också är en angelägen fråga utifrån

<sup>8</sup> Vallagen (SFS 2005:837) 4 kap. 12 §.

det grundläggande förhållningssätt som kommer till uttryck i kommunallagen, nämligen att kommuner och landsting ska ges ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst. Enligt direktivet är kommittén fri att överväga och föreslå förändringar i regleringen om den kommunala demokratin i syfte att förstärka dess funktionssätt. Sammantaget finner kommittén att frågan om fullmäktiges storlek är angelägen och att den har direkt betydelse för den kommunala demokratis funktionssätt. Följaktligen ryms frågan inom ramen för direktivet.

En risk med att minska fullmäktiges storlek är att det kan leda till försämrad representativitet på grund av att antalet ledamöter minskar. Även med en halvering av antalet förtroendevalda går det dock tre gånger så många invånare per förtroendevald i de största kommunerna som i de små. En annan risk är att det i princip blir persongemenskap mellan styrelse och fullmäktige om man minskar antalet ledamöter i fullmäktige alltför mycket. Det finns också en risk att de förtroendevaldas kontaktyta med medborgarna minskar i takt med antalet, eftersom det helt enkelt blir färre politiker som kan ha sådana kontakter. Detta skulle dock kunna förhindras genom att kommunerna beaktar att behovet av tid och resurser för uppdraget kan öka och att varje fullmäktigeledamot ges den tid och de resurser som krävs. Ett argument som talar mot att minskade fullmäktige innebär minskade kontakter med medborgarna är att med ett mindre fullmäktige kan den enskilde ledamoten bli mer känd i kommunen och uppdraget bli tydligare för medborgarna.

En stor fördel med att införa en möjlighet att minska fullmäktige är att det skulle underlätta för de, företrädesvis mindre, kommuner där partierna har svårt att fylla sina listor och fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag. Ett minskat fullmäktige kan också innebära att fler ledamöter ges utrymme att vara aktiva i t.ex. debatter, vilket också skulle kunna bidra till en viss vitalisering av fullmäktige. Sammantaget finner kommittén att det kan finnas vissa risker med att minska fullmäktige men att fördelarna överväger.

Som framgår av avsnitt 2.2.3 innebär en minskning av fullmäktige att möjligheterna att få mandat i kommunernas fullmäktige påverkas d.v.s. representationströskeln blir högre. Ju färre ledamöter desto högre blir tröskeln för att ett parti ska bli representerat i fullmäktige. Detta förhållande blir avgörande för att bedöma hur stor en skäligen minskning av fullmäktige bör vara.



Enligt teoretiska bedömningar med vissa givna förutsättningar är det troligt att ett parti som erhållit 3,3 procent av den totala andelen röster skulle få ett mandat i ett fullmäktige med 21 ledamöter. Detta innebär att tröskeln höjs i förhållande till i dag då det är troligt att ett parti under samma förutsättningar men med ett fullmäktige med 31 ledamöter endast skulle behöva 2,24 procent av den totala andelen röster för att få ett mandat.

Som framgår av exemplen innebär detta att fler små partier riskerar att inte bli representerade i fullmäktige. Med fler små partier ökar dessutom osäkerheten i de teoretiska beräkningarna. Kommittén vill dock i detta sammanhang påpeka att ett förslag som innebär en möjlighet för kommunerna att fatta beslut om att minska fullmäktige, är just en möjlighet och inte en skyldighet. Det står fullmäktige fritt att besluta att antalet ledamöter i fullmäktige ska vara högre än minimiantalet. Som framgår av avsnittet ovan 2.2 är det också vanligt att så sker. Ett mindre fullmäktige behöver inte heller betyda att antalet förtroendevalda måste minska eftersom antalet ledamöter i nämnderna inte behöver minska.

Sammantaget anser kommittén att det finns flera skäl som talar för mindre fullmäktigeförsamlingar och att vinsterna är så stora att det uppväger att representationströskeln blir något högre. Däremot anser kommittén att systemet med latituder som anger det minsta antal ledamöter som måste utses vid angivna antal röstberättigade invånare inte bör ändras. Även med en minskad fullmäktigeförsamling så innebär det rådande systemet med latituder att opinionen bland väljarna kan återspeglas. Att införa en fast minimigräns skulle, framförallt i större kommuner, kunna användas som en spärr mot småpartier. Det finns därför demokratiska skäl som talar för att latitudsystemet behålls. Kommittén anser därför att kommunallagens bestämmelser bör ändras så att det blir möjligt att minska antalet ledamöter i förhållande till dagens situation men att latitudsystemet behålls i justerad form.

Som framgått ovan är det i de minsta kommunerna som behovet av att få minska fullmäktige är som störst. Kommittén vill därför inte heller gå så långt som att genomföra en minskning av antalet fullmäktigeledamöter inom samtliga latituder. Enligt siffrorna för 2010 års val är det 143 kommuner i Sverige, vilket motsvarar knappt hälften av landets samtliga kommuner, som har färre än 12 000 röstberättigade invånare eller med andra ord som är skyldiga att ha ett fullmäktige med minst 31 ledamöter.

Kommittén anser inte att det är rimligt att nästan hälften av landets kommuner ska vara skyldiga att ha samma storlek på sina fullmäktigeförsamlingar trots att skillnaderna mellan dessa kommuner både vad gäller antalet invånare och geografisk storlek är mycket stora. 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. Förändringen innebär att 77 kommuner, vilket motsvarar 26,5 procent av landets kommuner, kan sänka antalet ledamöter i fullmäktige från 31 till 21 ledamöter samt att 29 kommuner, vilket motsvarar 10 procent av landets kommuner, kan sänka från 41 till 31 ledamöter. Totalt innebär det att 106 eller knappt 37 procent av Sveriges kommuner kan minska storleken på sina fullmäktigeförsamlingar, om de så önskar.

Kommittén anser att latituderna på så sätt på ett bättre sätt tillvaratar skillnaderna mellan kommunerna i landet och spridningen inom respektive latitud.

Kommittén kan konstatera att ett minskat fullmäktige kan påverka frågor som hänger samman med den ”*naturliga spärren*” och proportionell mandatfördelning. I oktober 2011 tillkallade regeringen 2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13) som bland annat har i uppdrag att överväga om det bör införas ett system med kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner samt föreslå sådana lagändringar som den finner motiverade. Kommittén har samrått med 2011 års vallagskommitté, som i sitt arbete kommer att beakta den föreslagna ändringen om minskat fullmäktige och den eventuella effekt som förslaget kan ha för dess arbete.

## 2.4 Fullmäktiges formella ställning i det kommunala beslutsfattandet

Av 1 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen framgår att det finns kommuner på lokal och regional nivå och att det för den offentliga förvaltningen finns kommunala förvaltningsmyndigheter.

Den parlamentariska kommittén Grundlagsutredningen, som hade till uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen

åren 2004–2008, konstaterade i sitt betänkande *En reformerad grundlag* att det fanns anledning att ytterligare markera och tydliggöra kommunernas betydelse för det svenska samhällsskicket.<sup>9</sup> Skälet var enligt kommittén att den kommunala självstyrelsen har en så central ställning i Sverige och utgör en så viktig del av det demokratiska systemet att det borde införas ett särskilt kapitel om kommunerna i regeringsformen. Detta skedde också genom lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen där ett kapitel 14 om kommunerna infördes.

Flera av bestämmelserna i det nya kapitlet hade redan sin motsvarighet i den tidigare lydelsen av regeringsformen men det tillkom också nya bestämmelser som reglerar den kommunala självstyrelsens omfattning, villkoren för inskränkningar i självstyrelsen och möjligheterna till skatteutjämning mellan kommuner.

Av 14 kap. 1 § regeringsformen framgår att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.<sup>10</sup> Sammanfattningsvis framgår det således av regeringsformen att fullmäktige är den beslutande församlingen och att det för den offentliga förvaltningen bl.a. finns kommunala förvaltningsmyndigheter.

Fullmäktiges beslutsområde omfattar avgöranden som är av mer grundläggande art eller har mer generell räckvidd. I 3 kap. 9 § kommunallagen kommer detta till uttryck på så sätt att fullmäktige ska besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Som en exemplifiering av vilka ärendetyper detta är tar paragrafen upp ärenden som avser

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- nämndernas organisation och verksamhetsformer,
- val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
- val av revisorer,
- grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
- årsredovisning och ansvarsfrihet,
- folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
- extra val till fullmäktige.

---

<sup>9</sup> SOU 2008:125 s 542 f.

<sup>10</sup> Motsvarande stadgande återfanns tidigare i dåvarande 1 kap. 7 § första stycket andra meningen regeringsformen.

Beslut i ärenden som gäller dessa områden får inte delegeras till nämnder. I andra ärenden eller grupper av ärenden får dock fullmäktige, enligt 3 kap. 10 § kommunallagen, delegera åt en nämnd att fatta beslut i fullmäktiges ställe. Nämnderna kan således ha viss beslutanderätt på grundval av delegation från fullmäktige men även inom ramen för den förvaltande och verkställande verksamheten samt i ärenden där nämnden har beslutanderätt med direkt stöd av speciallagstiftning t.ex. beviljande av en social förmån. I de fall nämnden har beslutanderätt med direkt stöd av speciallagstiftning får fullmäktige enligt 12 kap. 2 § regeringsformen inte bestämma hur nämnden ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot t.ex. en enskild.

Enligt 5 kap. 26 § kommunallagen ska ett ärenden ha beretts innan det avgörs av fullmäktige. Av lagen framgår att ett ärende ska ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning. Av 5 kap. 28 § kommunallagen framgår att styrelsen alltid ska ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Om det inte föreligger något förslag från den beredande nämnden ska styrelsen lägga fram förslag till beslut. Styrelsen är m.a.o. sista beredningsinstans innan fullmäktige fattar beslut.

#### **2.4.1 Kommundemokratikommitténs betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48)**

Kommundemokratikommittén, KDK, konstaterade i sitt betänkande att allt färre beslut i praktiken fattas av fullmäktige. Kommittén menade att många ärenden befinner sig i en gråzon där det inte är självklart huruvida fullmäktige måste besluta själv eller om fullmäktige har rätt att delegera ärendet. Detta, menade kommittén, har inneburit att ett stort antal viktiga frågor delegerats från fullmäktige till styrelse och nämnder, vilket i sin tur har minskat fullmäktiges beslutsmyndighet (detta har också tagits upp av Sveriges Kommuner och Landsting, se avsnitt 2.5). En annan orsak till att fullmäktige inte uppfattas som högsta beslutande organ, är att fullmäktige, enligt kommittén, ibland uppfattas som ett transportkompani för beslut som i praktiken redan är fattade. Eventuella kompromisser mellan partierna är gjorda i nämnder och

styrelser. Det innebär att när frågan kommer till fullmäktige så är de politiska positionerna låsta.

Som ett led i att stärka fullmäktiges centrala roll lade KDK bl.a. fram förslag på återremittering och lyftningsrätt (se avsnitt 2.4.2).

En annan aspekt på bristande inflytande som KDK tog upp, var fullmäktiges beslutanderätt vad gäller kommunala bolag. Kommittén konstaterade att kommunerna valt att lägga en relativt stor del av sin verksamhet i bolagsform och att dessa företag hanterar förhållandevis stora ekonomiska värden.<sup>11</sup> Kommittén ansåg att fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ måste stärkas och att det måste finnas en garanti för att fullmäktige alltid ska ha det avgörande inflytandet över frågor av stor vikt. Kommittén ansåg vidare att det inte ska spela någon roll om kommunen eller landstinget väljer att driva verksamhet i förvaltningsform eller i bolagsform. Mot denna bakgrund föreslog kommittén att fullmäktiges godkännande bör krävas när kommunala bolag fattar sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

#### **2.4.2 Demokrati för det nya seklet – nya regler för att stärka fullmäktiges ställning**

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80), konstaterades att en förutsättning för att fullmäktige i praktiken ska kunna ha den centrala roll som grundlagen förutsätter är att de centrala besluten också behandlas i fullmäktige. I propositionen framhölls att kommuner och landsting har ett ansvar att inte delegera allt för många uppgifter till sina nämnder på ett sätt som inskränker fullmäktiges kompetens. Det påpekades också att utvecklingen mot att ett stort antal viktiga kommunala beslut fattas i styrelsen, nämnder och kommunala företag på sikt kan innebära att fullmäktiges ställning som kommunens eller landstingets högsta beslutande organ successivt försvagas. När beslut i principiella frågor inte kommer under fullmäktiges prövning medför detta att möjligheten till en förutsättningslös offentlig debatt begränsas. Det

---

<sup>11</sup> Enligt SCB:s statistik för år 2010 uppgick antalet kommunala företag till 1622 och hade sammanlagt 46 055 anställda. Omsättningen uppgick till drygt 184 miljarder kronor. År 2001 fanns det 1 447 kommunägda företag som hade sammanlagt 44 025 anställda. Omsättningen uppgick till 135 miljarder kronor. För år 2010 uppgick antalet landstingsägda företag till 112, de hade 19 968 anställda och omsatte 38 miljarder kronor. För år 2001 var antalet företag 90, de anställda uppgick till 26 461 och omsättningen var 24 miljarder kronor.

framhölls att det måste finnas en garanti för att fullmäktige har det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget.

### Återremittering

För att stärka fullmäktigeledamöternas rätt att genom ytterligare beredning få konsekvenserna av ett ärende bättre, djupare eller mer allsidigt belysta lade regeringen fram det av KDK utarbetade förslaget om återremiss. Detta lagförslag speglade det förfarande som utvecklats i praktiken, nämligen att ett ärende som av en majoritet inte ansågs vara tillräckligt berett kunde begäras återremitterat till den nämnd som lagt förslaget. Nyheten med förslaget var att det införde en möjlighet för en minoritet i kommunfullmäktige att få ett ärende bordlagt och återremitterat. Syftet med minoritetsregleringen om återremiss var att bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktigt framhastade beslut, utan att försämra effektiviteten i berednings- och beslutsprocesserna i allt för stor omfattning. I remissomgången som föregått förslaget hade en del kritik väckts mot att förslaget skulle ge en minoritet möjlighet att fördröja beslut. Regeringen menade dock att detta måste vägas mot den demokratisering och det minoritetsskydd som en sådan rätt till skulle innebära.

I juli 2002 infördes i 5 kap. 36 § kommunallagen en möjlighet att bordlägga eller återremittera ett ärende om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.<sup>12</sup> Om ärendet på begäran av en minoritet har bordlagts eller återremitterats tidigare krävs dock enkel majoritet. Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering men om det finns flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

### Ingen lyftningsrätt

Förslaget som KDK lade fram i sitt betänkande om att införa en s.k. lyftningsrätt fördes aldrig fram i propositionen. Förslaget innebar att en nämnd som fått ett ärende delegerat till sig skulle ha rätt att hänskjuta ärendet tillbaka till fullmäktige för avgörande,

---

<sup>12</sup> SFS 2002:249.

förutsatt att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i nämnden begärt det. Förslaget mötte dock stark kritik i remissomgången. Flera remissinstanser pekade på att det bl.a. inte ansågs lämpligt att en minoritet ska ges möjlighet att inskränka den beslutanderätt som fullmäktige delegerat till en nämnd samt att grundprincipen att ärenden ska delegeras så långt ut som möjligt i den kommunala organisationen skulle sättas ur spel.

### Kommunala bolag

När det gäller kommunala bolag föreslog KDK att fullmäktiges godkännande ska krävas när kommunala bolag fattar beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, samt att en rättshandling som grundas på ett sådant beslut ska bli ogiltig om fullmäktige inte godkänt det inom tre månader från det att beslutet underställdes fullmäktige.

I propositionen framhöll regeringen att ett sätt att öka det demokratiska inflytandet i helägda kommunala aktiebolag skulle kunna vara att ge fullmäktige större möjligheter till inflytande över beslutsfattandet i helägda bolag. Regeringen var dock inte beredd att föreslå en lagreglering i enlighet med KDK:s förslag om att fullmäktiges godkännande av kommunala bolags beslut skulle krävas. Ett sådant lagstadgat krav på fullmäktiges godkännande skulle komma i konflikt med grundläggande associationsrättsliga bestämmelser om bl.a. bolagsstyrelsens och styrelseledamöternas ansvar. I propositionen lades det därför fram ett förslag med krav på att fullmäktige ska se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i de kommunala bolagens verksamhet som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.

Idag finns det fastslaget i kommunallagen att, då en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget direkt eller indirekt innehar samtliga aktier, ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet för bolagets verksamhet, utse samtliga styrelseledamöter samt se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> 3 kap. 17 § kommunallagen.

## 2.5 Projekt inom Sveriges Kommuner och Landsting

### 2.5.1 Brytpunkt

Under åren 2005–2007 drev Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, projektet Brytpunkt. Resultatet av projektets programarbete presenterades bl.a. i rapporten ”Brytpunkt politikens roll i framtiden”. I rapporten diskuteras behovet av en förnyelse av det demokratiska systemet i kommuner och landsting. Det framgår att man funnit att det finns ett glapp mellan de demokratiideal som motiverar utformningen av nuvarande system och hur systemet fungerar i verkligheten.

Rapporten redovisar olika dilemman mellan ideal och praktik i den kommunala demokratin samt olika trender som kan förväntas påverka det demokratiska systemet framöver. Vidare diskuteras vilka möjligheter medborgarna har att utöva inflytande över förhållandena i sina kommuner och landsting samt vilka möjligheter som de politiska institutionerna har att agera så att medborgarviljan förverkligas. En utgångspunkt har varit att partierna förutsätts spela en fortsatt viktig roll i den lokala och regionala demokratin.

#### **Brytpunktprojektets förslag till förändringar av det demokratiska systemet i kommuner och landsting**

I rapporten läggs ett antal idéer fram som syftar till att öka möjligheten för kommuner och landsting att själva forma sina politiska institutioner. Syftet med förslagen är att utveckla en representativ demokrati som både kan visa handlingskraft och skapa legitimitet. Med rapporten vill man också stimulera till konkreta demokratiförsök. Bland förslagen finns bland annat att införa majoritetsstyre (se avsnitt 3), att stärka fullmäktige som högsta beslutande organ genom att ta över beredningsansvaret från styrelsen, att införa fullmäktige utan styrelse och ge fullmäktige både beredande och verkställande uppgifter, att precisera fullmäktigepresidiets roll, att ge tydligare ansvar för styrelsens ordförande och införa möjlighet till direktval.



## 2.5.2 Utveckla fullmäktige – javisst, men hur!

Under hösten och vintern 2007/2008 bjöd SKLs beredning för demokratifrågor in till sex regionala dialogkonferenser där utmaningar och möjligheter för framtidens lokala demokrati diskuterades. Konferenserna ledde bland annat fram till ett beslut att stödja kommuner i deras strävan att vitalisera fullmäktige.

Arbetet resulterade i att SKL hösten 2010 presenterade en idéskrift med samlade kunskaper och erfarenheter från fyra års diskussioner och praktiskt prövande.<sup>14</sup> Av skriften framgår att en kritisk granskning visar att fullmäktigeförsamlingarna varit dåliga på att ta tillvara de möjligheter som finns inom såväl ramen för uppdraget som gällande lagstiftning. Det konstateras att det gäller att först och främst lyfta fram de verktyg som redan existerar och utveckla kunskap och erfarenheter med hjälp av dessa om man vill vitalisera fullmäktige.

I idéskriften presenteras kunskap och erfarenheter från praktiskt prövande i ett antal kommuner och landsting. Syftet är att visa hur fullmäktige kan utvecklas för att möta ändrade krav och förväntningar från omvärld, medborgare och förtroendevalda.

### Åtta initiativ för att vitalisera fullmäktige

Ur de diskussioner och utvecklingsprojekt som genomförts i SKLs projekt har åtta initiativ för att vitalisera fullmäktige vuxit fram. De åtta initiativen är förslag och exempel på aktiviteter som kan bidra till fullmäktiges utveckling och som kan genomföras redan idag inom ramen för den befintliga lagstiftningen.

1. Ökad kunskap för de förtroendevalda om det demokratiska systemet och dess ramverk samt de enskilda ledamöternas befogenheter och ansvar.
2. Ett stärkt uppdrag för fullmäktiges ordförande och presidium.
3. Ett fullmäktige med engagerande arbetsformer som beslutas lokalt och bygger på överenskommelser mellan partierna eller reglering i fullmäktiges arbetsordning.
4. En respektfull samtalston.
5. Att fullmäktige själv bereder vissa frågor i permanenta eller tillfälliga beredningarna.

---

<sup>14</sup> Utveckla fullmäktige javisst, med hur! Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

6. Ett fullmäktige som ställer krav på återredovisning från nämnder och styrelse.
7. En genomtänkt process för den årliga ansvarsprövningen.
8. Ett fullmäktige som har tillgång till tjänstemannastöd och resurser.

## 2.6 Fullmäktigepresidiets roll

En av de åtgärder som har framförts som önskvärd är att precisera fullmäktigepresidiets roll.<sup>15</sup> Av 5 kap. 6 § kommunallagen framgår att fullmäktige bland sina ledamöter väljer en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen. Det vanligaste är att denna tid sammanfaller med mandatperioden men det finns inga formella hinder mot t.ex. ettåriga mandat. Presidiet, d.v.s. ordföranden och vice ordföranden, är inget kommunalrättsligt organ. Det innebär bland annat att ordföranden och vice ordföranden inte kan utses genom valhandling utan posterna måste besättas av fullmäktige en och en. En vice ordförande får endast inträda som ordförande då den ordinarie ordföranden inte kan närvara. Ordinarie ordförande får således inte delta i överläggning och beslut i ett ärende där vice ordförande för ordet.

Av 5 kap. 8 § kommunallagen framgår att ordföranden utfärdar kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige, efter det att fullmäktige fattat beslut om när sammanträdet ska hållas. Det är ordförandens uppgift att leda fullmäktiges sammanträden och ansvara för ordningen vid sammanträdena. Ordföranden har t.ex. rätt att visa ut en person som uppträder störande. Det ligger även i ordförandens uppgifter att se till att bara sådana ärenden som har kungjorts på ett riktigt sätt avgörs vid fullmäktiges sammanträde. Det är vidare ordförandens uppgift att lägga fram förslag till beslut. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Ordföranden har rätt att i vissa fall vägra att lägga fram ett förslag till beslut.<sup>16</sup>

Enligt kommunallagen har fullmäktiges ordförande tilldelats det formella ansvaret för att leda fullmäktiges arbete. Däremot finns det inga föreskrifter om presidiets roll i att föra fullmäktiges arbete framåt. Om fullmäktiges presidium ska kunna spela en mer aktiv roll i detta arbete krävs att presidiets roll preciseras.

---

<sup>15</sup> Se bl.a. SKLs Brytpunktsprojekt och SKLs brev till regeringen dnr Fi2010/499.

<sup>16</sup> 5 kap. 39–44 §§ kommunallagen.

## 2.7 Kommitténs överväganden och förslag rörande fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att det redan i dagsläget finns stora möjligheter att i praktiken stärka fullmäktiges ställning och att det därför inte föreligger något behov av att genomföra förändringar i kommunallagen för att stärka fullmäktiges ställning.

**Kommitténs förslag:** Det ska framgå av kommunallagen att fullmäktiges ordförande och vice ordförande(n) tillsammans utgör fullmäktiges presidium.

Presidiets uppgifter ska anges i fullmäktiges arbetsordning.

Kommittén kan konstatera att fullmäktiges formella ställning är stark men att den i praktiken inte alltid är lika stark. Det har i flera sammanhang förts fram önskemål om att stärka fullmäktiges ställning. Detta framgår bl.a. av tidigare demokratiutredningar och av det utvecklingsarbete som pågår inom ramen för Sveriges Kommuner och Lanstings, SKL, arbete. Det har också förts fram önskemål om att såväl stärka som utveckla fullmäktiges roll som uppdragsgivare och ansvarsutkrävare.

Som framgått av avsnitten ovan finns det en rad orsaker till att fullmäktiges ställning kan uppfattas som svag. Det kan handla om att den avgörande diskussionen äger rum i styrelsen i stället för i fullmäktige eller att man i vart fall redan lagt fast sina positioner i styrelsen. Fullmäktiges beslut innebär då endast att man i efterhand formellt bekräftar redan träffade överenskommelser.

Det har också visat sig att det inte heller är självklart i vissa ärenden om det är fullmäktige som ska besluta eller om ärendet ska delegeras. Allt fler beslut befinner sig i en gråzon och ett stort antal viktiga frågor delegeras till styrelse och nämnder. Sammantaget har detta i praktiken minskat fullmäktiges beslutsmakt och, i en del kommuner, inneburit att fullmäktigesammanträden fått ställas in på grund av brist på ärenden.

Det finns också studier som visar att en stor andel av de förtroendevalda anser att de har ett litet inflytande över kommunens politiska verksamhet och anser att deras roll ofta

begränsar sig till att godkänna tjänstemännens förslag.<sup>17</sup> De verkar uppleva att de tar ställning till förslag som tjänstemän har utformat istället för att det är de själva som är med och formar förslagen.

I den problembeskrivning som framträder gällande fullmäktiges ställning kan kommittén konstatera att problemen i första hand är att hänföra till arbetssätt och metoder. Kommittén delar slutsatserna i SKLs fullmäktigeprojekt, att fullmäktigeförsamlingarna i varierande grad har tagit tillvara de möjligheter som finns inom såväl ramen för fullmäktiges uppdrag som gällande lagstiftning för att vara en mer aktiv part. Kommittén anser därför 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.

Det finns i dagsläget en trend mot att antalet kommuner som har kommunstyrelsen som enda verksamhetsnämnd ökar i antal. I många kommuner har de borttagna verksamhetsnämnderna ersatts av bl.a. fasta fullmäktigeberedningar och utskott i kommunstyrelsen. Det finns också kommuner som har såväl fullmäktigeberedningar som facknämnder. Kommittén anser att detta visar att det finns betydande flexibilitet att organisera kommunens arbete inom ramen för gällande lagstiftning.

Fullmäktige kan vara en aktiv uppdragsgivare och en aktiv part i styrningen redan idag. Det handlar om att fullmäktige måste lämna tydliga uppdrag för beredningen av ett ärende, ställa krav på att bli involverat under beredningsprocessen samt att utifrån fattade beslut begära att få återrapportering från nämnder och styrelse. Fullmäktige kan dessutom själv bereda frågor av långsiktig och strategisk karaktär. Genom att göra fullmäktige till en mer aktiv part blir de folkvalda också involverade i att ta initiativ, formulera problem samt följa upp hur besluten genomförs.

I detta sammanhang kan kommittén konstatera att SKL och de projekt som genomförs i SKLs regi spelar en stor roll. De projekt som bedrivits och alltjämt bedrivs för att vitalisera fullmäktige är ett viktigt led i arbetet. De initiativ som tagits av enskilda kommuner inom ramen för detta arbete kan även ses som förslag och exempel på aktiviteter som kan genomföras redan idag och som kan bidra till fullmäktiges utveckling. Här har SKL en viktig uppgift som kunskapsspridare.

Sammantaget anser kommittén att det redan i dagsläget finns stora möjligheter att i praktiken stärka fullmäktiges ställning och

---

<sup>17</sup> Gilljam, Karlsson och Sundell, Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati (2010) s. 62 ff.

att det därför inte föreligger behov av att genomföra några förändringar i kommunallagen för att stärka fullmäktiges ställning.

### Fullmäktiges presidium

Av vad som framkommit ovan angående fullmäktiges möjligheter att vara en aktiv part i det kommunala beslutsfattandet finns det, enligt kommitténs mening, endast en punkt som kräver lagstiftningsåtgärder och den gäller presidiets roll.

För att vitalisera fullmäktige behöver fullmäktiges presidium kunna ges en mer aktiv roll när det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen, gärna i samarbete med partiernas gruppledare. En sådan roll skulle, enligt kommitténs mening, kunna innebära att fullmäktige tidigt kan få information i ärenden liksom bättre möjligheter att styra det fortsatta beredningsarbetet. Detta är en viktig del för att fullmäktige ska kunna fungera som initiativtagare och forum för strategiska diskussioner.

Eftersom presidiet inte omnämns som organ i kommunallagen, kan det inte heller ges särskilda uppgifter. Det alternativt som står till buds är att göra en fullmäktigeberedning av presidiet. Kommittén anser emellertid att det finns starka skäl för att stärka presidiets roll. Det bör därför framgå av 5 kap. 6 § kommunallagen att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium. Presidiets uppgifter kan sedan närmare preciseras i arbetsordningen. På så sätt kan presidiet ges en mer aktiv roll när det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen.

Kommittén anser vidare att ett vitalt fullmäktige också inkluderar partigruppernas sätt att arbeta eftersom det är i dessa grupper som besluten diskuteras och debattkulturen sätts. Här kan en aktiv dialog mellan fullmäktiges presidium och partiernas gruppledare vara en metod för att fullmäktige ska kunna utveckla sin roll som initiativtagare och som forum för strategiska diskussioner.

## 3 Försöksverksamhet med majoritetsstyre

### 3.1 Direktiven

Av direktiven framgår att förändringar i kommunallagens nuvarande ordning bör övervägas mycket noga eftersom den reglering som styr det kommunala beslutsfattandet gäller i alla kommuner och landsting. Utan starkt övertygande skäl är det svårt att föreslå ändringar. Samtidigt är det ofta svårt att värdera olika idéer kring förändringar utan att ha iakttagit hur de fungerar i praktiken. Kommittén bör därför generellt överväga om dess förslag först ska prövas som en försöksverksamhet i endast vissa kommuner och landsting.

Av direktiven framgår vidare att kommittén är fri att överväga och föreslå förändringar i regleringen av den kommunala demokratin i syfte att stärka dess funktionssätt.

### 3.2 Diskussioner om majoritetsstyrets för – och nackdelar

Frågan om kommunal parlamentarism har varit föremål för ett antal utredningar. Betänkandet Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? publicerades i samband med grundlagsreformerna i början på 1970-talet.<sup>1</sup> I betänkandet framhålls att majoritetsval till kommunala nämnder och styrelser var vanliga i början av seklet. Frågan berördes även i betänkandet Kommunal demokrati.<sup>2</sup> Den senare utredningen avvisade dock idén om att införa kommunalt majoritetsstyre. Skälen som fördes fram var dels att man inte ville tvinga kommunerna till en viss modell för styrelseformen, dels att

---

<sup>1</sup> SOU 1972:32.

<sup>2</sup> SOU 1975:41.

man inte ville tvinga de folkvalda församlingarna att arbeta via utskott, vilket man ansåg skulle bli följden av införande av majoritetsstyre. Det tyngsta skälet var dock att man ville värna om oppositionens möjlighet till insyn. Inte minst menade man att detta var nödvändigt eftersom många kommuner hade en mycket stabil politisk majoritet och minoriteten, även på lång sikt, hade mycket små möjligheter att erövra den politiska majoriteten.<sup>3</sup> Utredningen konstaterade också att det inom ramen för samlingsstyret fanns utrymme för olika former av majoritetsmarkeringar, vilket var ytterligare ett skäl för att inte lägga några ändringsförslag.

I Förtroendeuppdragsutredningen följdes frågan upp.<sup>4</sup> I en expertrapport som skrevs på uppdrag av utredningen föreslogs ett system som skulle kunna tillämpas i större kommuner med minst 20 000 innevånare. I rapporten konstaterades dock samtidigt att debatten om majoritetsstyre i kommunerna hade avstannat efter det att utredningen om kommunal demokrati publicerat sitt betänkande. I rapporten påpekades att ett system med renodlad kommunal parlamentarism inte skulle passa på kommunal nivå, där flertalet politiker är fritidspolitiker och antalet heltidspolitiker är begränsat.

Även i Lokaldemokratikommitténs betänkande hänvisade man till en expertrapport.<sup>5</sup> I rapporten ansåg man 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 och därmed 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. Även Lokaldemokratikommittén avstod från att lägga fram några förslag till ändring.

Under åren 2005–2007 drev Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, projektet Brytpunkt (se avsnitt 2.5.1). En av förnyelseidéerna som lades fram i rapporten ”Brytpunkt- politikens roll i framtiden” var att skapa möjlighet för intresserade kommuner och landsting att införa majoritetsstyre. Rapporten diskuterar behovet av en förnyelse av det demokratiska systemet i kommuner och landsting. Motivet för förslaget är i första hand att tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och att synliggöra politiska skiljelinjer så att det blir

---

<sup>3</sup> Bergman, Statsvetenskaplig Tidskrift (1999), årgång 102, nr 2, s. 182–198.

<sup>4</sup> SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet.

<sup>5</sup> SOU 1993:90 Lokal demokrati i utveckling.

lättare för medborgare att utkräva ansvar. Ett annat motiv är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt.

Även inom ramen för SKLs arbete med att stärka fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ har frågan tagits upp. Arbetet handlade i första hand om behovet av att tydliggöra fullmäktiges roll som beslutsfattare, uppdragsgivare och ansvarsprövare samt att ge fullmäktige en mer aktiv roll i beredningsprocessen och att utveckla presidiets uppdrag.<sup>6</sup>

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 att en 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.<sup>7</sup>

### 3.2.1 Kommunparlamentarism i Norge

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

Formannskapsmodellen, som kan liknas vid den svenska styrningsmodellen för kommuner och landsting, är knuten till idén om lekmannastyre och att det ska finnas många aktiva politiker i nämnder och styrelser. Samarbetslösningar och konsensus är ett ideal. Ledamöterna i valda organ utses genom proportionella val. I Norge är denna modell starkt förknippad med en särställning för kommunens högste tjänsteman (rådmannen). Det är rådmannens traditionella roll att utreda och förbereda beslut, föreslå åtgärder och att ansvara för att besluten genomförs. Dessa rådmän är inte beroende av politiska växlingar, utan är fast anställda tjänstemän.

De politiska organens roll har i denna modell i stor utsträckning varit reaktiv snarare än aktiv.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Utveckla fullmäktige javisst, men hur! Sveriges Kommuner och Landsting 2010.

<sup>7</sup> Gilljam, Karlsson och Sundell, Politik på hemmaplan, Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati, 2010, s. 27.

<sup>8</sup> Bergman, Statsvetenskaplig Tidskrift (1999), årgång 102, nr 2, s. 182–198.



Den parlamentariska modellen innebär att den folkvalda församlingen utser en "regering" (*byråd*). Detta råd styr administrationen och har förslagsrätt. Den centrala idén är koncentration av makt och ansvar. Förslagen från rådet går till den folkvalda församlingen (*bystyret*) där de diskuteras i utskott och debatteras i plenum. Modellen antas skapa klara skiljelinjer mellan partierna och bidra till att lyfta fram partiskiljaktigheter i lokalpolitiken. Maktbalansen är tänkt att behållas genom möjligheten att majoriteterna skiftar över tid.<sup>9</sup>

Det har gjorts flera forskarutvärderingar av den kommunparlamentariska modellen i Norge. Forskarna har funnit att både ansvarsfördelningen mellan partierna och de förtroendevaldas relation till förvaltningen har tydliggjorts. Däremot är det inte säkert att politiken i större utsträckning har kommit att präglas av en helhetssyn eller att medborgarnas deltagande har stimulerats. Även andra utvärderingar som genomförts framhåller den ökande politiska styrningen av förvaltningen 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 har varit mycket bred.

I Oslo infördes i samband med införandet av majoritetsstyre också omfattande delegationer av beslutanderätt. Trots detta har antalet ärenden tenderat att öka.<sup>10</sup> Detta har skapat ett spänningsförhållande mellan målstyrning och delegation å ena sidan och detaljstyrning å den andra. Även om alltför många ärenden formellt har delegerats från den politiska sfären till den administrativa, så har det inte inneburit att politikerna har accepterat att inte gripa in i enskilda ärenden.

Det har också framförts ganska hård kritik mot systemet från oppositionspartierna som, trots lagstiftning om att oppositionspartierna ska ges insyn, anser att oppositionens insyn inte har tillgodosetts.<sup>11</sup> Inte minst i Oslo har kritiken från oppositionspartierna ibland varit hård på denna punkt.

Tre kommuner (Oslo, Bergen och Tromsø) samt fyra fylkeskommuner (Nordland, Hedmark, Nord-Trøndelag och Troms)

---

<sup>9</sup> Bergman, Statsvetenskaplig Tidskrift (1999), årgång 102, nr 2, s. 182–198.

<sup>10</sup> Bäck, Komparativ kommunal konstitutionspolitik, (2006) SKL, s. 53.

<sup>11</sup> Saxi, Parlamentarisme i norske kommuner – bedre styring og demokrati? Kommunal økonomi og politik (2009), volym 13, nr 4 sid. 7–33.

tillämpar parlamentarism, medan övriga har valt det traditionella samregerandet i formansskapsmodellen.

### 3.3 Proportionella val

Enligt 5 kap. 46 § kommunallagen ska proportionella val tillämpas vid val av bl.a. ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar. Förutsättningarna för de proportionella valen anges i lag (1992:339) om proportionellt valsätt. Lagen innebär att den ska tillämpas om ett visst antal ledamöter begär det. 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 relativt liten minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i en nämnd. Hur stor minoriteten måste vara för att driva igenom proportionella val avgörs både av antalet ledamöter i fullmäktige och av hur många ledamöter som ska väljas, det vill säga nämndens storlek. Ju större fullmäktigeförsamling och ju mindre nämnd, desto större minoritet krävs. I en fullmäktigeförsamling bestående av 31 ledamöter kan, vid val till en nämnd som ska bestå av sju ledamöter, fyra fullmäktigeledamöter driva igenom att valet görs proportionellt. I en fullmäktigeförsamling med 101 ledamöter är motsvarande siffra 13 stycken. Fullmäktige kan inom ramen för befintlig lagstiftning besluta att styrelsen enbart ska bestå av ledamöter ur de partier som representerar majoriteten. Det räcker dock med en minoritet på runt tio procent i fullmäktige för att i praktiken förhindra en sådan ordning.

### 3.4 Kommitténs överväganden och förslag

<p><b>Kommitténs förslag:</b> En lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting införs under perioden 30 juni 2013–31 december 2022.</p>
---

#### 3.4.1 Varför en försökslagstiftning

Det har från olika håll framförts önskemål om möjligheten att prova majoritetsstyre. Inte minst har detta önskemål förts fram

inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings, SKL, projekt Brytpunkt.

Möjligheten att införa majoritetsstyre inom ramen för den befintliga lagstiftningen har bl.a. undersökts av Gävle kommun. I det förslag som utarbetades i Gävle skulle kommunstyrelsen endast bestå av de politiker som bildar majoritet i fullmäktige. I övrigt föreslogs inga organisationsförändringar beträffande nämnder. För att försäkra oppositionen insyn i beslutsprocessen inom kommunstyrelsen föreslogs bl.a. att ett ekonomiutskott där samtliga partier i fullmäktige skulle finnas representerade skulle inrättas.

Utredningen i Gävle visade att det kan vara genomförbart att införa majoritetsstyre i en svensk kommun utan att kommunallagen ändras men att det för detta krävs i princip total enighet i kommunfullmäktige. I Gävle kommun drog man slutsatsen att utöver total enighet om styrelseformen, skulle man troligtvis behöva göra en total översyn av den kommunala organisationen för att uppnå de önskade effekterna av majoritetsstyre. Slutsatsen blev att eftersom kommunallagen är skriven för att styra kommunen genom ett samlingsstyre ansågs det vanskligt att styra kommunen med majoritetsstyre inom ramen för gällande lagstiftning. Gävle kommun valde därför att inte genomföra försöket.

Mot bakgrund av de önskemål som framförts om att få pröva majoritetsstyre och att det inte kan anses vara möjligt att göra detta inom ramen för befintlig lagstiftning, anser kommittén att det är angeläget att genom försöksverksamhet ge möjlighet att pröva majoritetsstyre i någon eller några kommuner och/eller något eller några landsting. Kommittén anser också att det ligger väl i linje med kommitténs direktiv att föreslå en möjlighet att införa majoritetsstyre på försök, för att kunna värdera om det stärker den kommunala demokratis funktionssätt efter att ha iakttagit hur det fungerar i praktiken. Kommittén föreslår därför att det införs en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting under perioden 30 juni 2013–31 december 2022.

### **3.4.2 Syftet med majoritetsstyre**

Syftet med majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan också tydliggöra var det politiska ansvaret ligger, stärka den politiska styrningen av förvaltningen och

synliggöra de politiska skiljelinjerna så att det blir lättare för medborgarna att utkräva ansvar.

### 3.4.3 Förutsättningar för oppositionens arbetssätt

En av de största skillnaderna med att införa majoritetsstyre är att oppositionen förlorar sin plats i styrelsen. Oppositionen förlorar därmed också sådan nödvändig kännedom om styrelsens arbete och pågående ärenden som krävs för att kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik. Det framgår av såväl tidigare utredningar som av de uppföljningar som gjorts i Norge, att oppositionens bristande insyn anses vara en av de absolut största nackdelarna med majoritetsstyre.

Kommittén anser därför att oppositionens insyn i ärenden som är på gång i beslutsprocessen inom styrelsen är en av de viktigaste frågorna att beakta vid en övergång till majoritetsstyre. Om inte oppositionens insyn hanteras på ett tillfredställande sätt försämras inte bara förutsättningarna för oppositionen att driva sin politik. Det innebär även att syftet med att införa majoritetsstyre, d.v.s. att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige och synliggöra de politiska skiljelinjerna, inte kommer att uppnås.

Det finns olika sätt att hantera hur oppositionens behov av kunskap och information ska kunna tillgodoses. Kommittén anser att det bör vara upp till den kommun eller det landsting som väljer att pröva majoritetsstyre att också besluta om lösningar för hur oppositionens insyn ska garanteras, så att tillvägagångssättet bäst passar med den organisation som kommunen eller landstinget har i övrigt. Som förslag på lösningar kan dock nämnas att styrelsens alla handlingar läggs ut på en för oppositionen avsedd hemsida en viss tid innan handlingarna blir offentliga, så att oppositionen kan få tillgång till dem och därmed förbereda sig inför fullmäktige eller starta debatt i media.

Fullmäktige kan också tillsätta beredningar där samtliga partier finns representerade. När det gäller t.ex. budgetprocessen, som är en av de viktigaste frågorna där partierna kan visa sin politik, kan fullmäktige inrätta ett budgetutskott eller en budgetberedning där samtliga partier i fullmäktige finns representerade. Detta innebär att alla partier får insyn i budgetprocessen. Det skulle även göra det möjligt för samtliga partier att lägga egna förslag till budget som sedan går upp till fullmäktige samtidigt som styrelsen förslag till

budget tas upp. På så sätt skulle det bli möjligt för oppositionspartierna att yrka på sina förslag utan att stoppas av beredningstvånget som de stoppas av idag. Oavsett vilken modell som väljs är det ett nödvändigt villkor att oppositionen ges en god inblick i det pågående arbetet.

En annan viktig aspekt är att oppositionen ges goda förutsättningar för sitt arbete. Förutom att införa processer som garanterar oppositionens kännedom om pågående ärenden krävs också att den garanteras kansli- och utredningsresurser. En lämplig metod för att garantera att oppositionen får tillräckligt stöd från tjänstemannaorganisationen är att partierna i fullmäktige, redan vid diskussionerna om att införa majoritetsstyre, kommer överens om i vilken omfattning och på vilket sätt oppositionen ska garanteras behövliga utredningsmöjligheter och administrativt stöd. Kommittén kan konstatera att dessa resurser behöver vara relativt omfattande för att oppositionen ska kompenseras för det kunskapsövertag som majoriteten annars kan skaffa sig.

För att majoritetsstyret ska ha önskad effekt förutsätts att oppositionen ges sådana förutsättningar att den kan vara synlig i fullmäktiges debatter, beredningar och gentemot medborgarna.

#### **3.4.4 Genomförande av förslaget om majoritetsstyre i svenska kommuner och landsting**

Ett införande av majoritetsstyre ställer andra krav på styrelsens tillsättande jämfört med dagens system. Kommittén anser därför att det bör skapas en särskild ordning för hur detta ska ske. Regeringsformens regler om regeringsbildningen kan här tjäna som inspiration.

Kommittén föreslår att ålderspresidenten d.v.s. den personen som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, ska ges en sammankallande uppgift. Efter att valresultatet blivit känt kallar ålderspresidenten partiernas gruppleddare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Ålderspresidenten lämnar därefter i uppdrag till en av gruppleddarna att bilda en ny styrelse som enbart består av företrädare från det eller de partier som har stöd av eller i vart fall tolereras av majoriteten i det nya fullmäktige. Förslaget underställs sedan det nya fullmäktige som vid sitt första sammanträde formellt tillsätter styrelsen. Skulle mer än hälften av fullmäktiges ledamöter rösta

mot förslaget, är det förkastat. Om fullmäktige förkastat gruppledarens förslag faller även införandet av majoritetsstyre och fullmäktige ska utse styrelse enligt ordinarie förfarande d.v.s. genom proportionella val i enlighet med 5 kap. 46 § kommunallagen. Kommittén anser dock att sannolikheten för att en sådan situation skulle kunna inträffa får anses vara mycket liten eftersom säkerställandet av en majoritet för beslutet får antas ha skett redan vid de inledande överläggningarna mellan partiernas gruppledare.

### 3.4.5 Styrelsens uppgifter

Styrelsens formella uppgifter kommer vid införande av majoritetsstyre att vara oförändrade. Uppgifterna framgår av 6 kap. 1–6 §§ kommunallagen. Ett införande av majoritetsstyre innebär dock sannolikt vissa förändringar för styrelsens ledamöter. Styrelsens ordförande blir den som leder arbetet och är sannolikt den som i första hand företräder kommunen utåt vid strategiska överläggningar. Styrelsens övriga ledamöter bör ges ett övergripande ansvar för olika politikområden. En lämplig ordning skulle, enligt kommitténs uppfattning, kunna vara att styrelseledamöterna utses som ordförande i berörda verksamhetsnämnder där sådana finns. Nämndernas sammansättning i övrigt påverkas inte av beslutet om att införa majoritetsstyre. Nämnderna ska alltså tillsättas genom proportionella val. Kommittén vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma den obligatoriska krisledningsnämnden som ska finnas i varje kommun och landsting.<sup>12</sup> Det är inte ovanligt att denna uppgift läggs på styrelsen. Detta är dock inte möjligt vid majoritetsstyre eftersom tillsättningen i sådan nämnd ska ske genom proportionella val. Detta gäller även andra sådana eventuella nämnder där det finns persongemenskap mellan styrelsen och nämnden.

Genom att ledamöterna i styrelsen besätter nämndernas ordförandeposter kommer styrelsen att ha ett gemensamt ansvar för de beslut som fattas och de förslag som läggs till fullmäktige. Styrelsens sammansättning och de ”ministerroller” som skapas kan förväntas leda till ökad handlingskraft. Kommittén anser att den politiska styrningen av verksamheterna med en sådan arbetsfördelning

---

<sup>12</sup> 2 kap. 2 § lag (2006:544) om kommuner och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

blir tydligare. Eftersom inte oppositionen ingår i styrelsen kan antalet ledamöter minskas om så är önskvärt.

### 3.4.6 Fullmäktiges roll och uppgifter

Med ett införande av majoritetsstyre blir fullmäktige den politiska arena där majoritet och opposition möts i öppen debatt. Detta kan medföra att medborgarna får ökade möjligheter till insyn i politiken.

För att ytterligare vitalisera fullmäktiges roll kan fullmäktige inom sig inrätta olika beredningar som har till uppgift att bereda styrelsens förslag. Sådana beredningar utses proportionellt utifrån antalet mandat i fullmäktige.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Misstroende mot styrelsen kan uppstå i olika situationer. Den situation som kommittén dock förutspår skulle kunna bli vanligast är då det sker förändringar inom majoriteten. I likhet med vad kommittén anfört om vikten av att kunna återkalla uppdraget för en styrelse- eller nämndordförande som inte längre har den nya majoritetens stöd (se avsnitt 8.11) kommer det att vara lika viktigt att förändringar i majoriteten kan få effekt på styrelsens sammansättning vid majoritetsstyre. Kommittén föreslår därför att om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär att fullmäktige ska rösta om en misstroendeförklaring mot styrelsen, ska frågan tas upp för prövning i fullmäktige. För att få bifall för en talan om misstroende krävs att minst hälften av fullmäktiges ledamöter bifaller förslaget. Om styrelsen inte längre har förtroende från en majoritet av fullmäktige ska styrelsens uppdrag återkallas och fullmäktige ska 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 beredningstväng.

### 3.4.7 Upphävande av försök med majoritetsstyre

Samtidigt som kommittén anser att det är värdefullt för kommuner och landsting att få möjlighet att pröva majoritetsstyre så måste det, enligt kommitténs uppfattning, finnas möjlighet att avsluta försöket i förtid. Kommittén föreslår därför att fullmäktige ska

kunna besluta att upphäva ett beslut om att på försök införa majoritetsstyre, för att återgå till ordinarie styrelseform. Till skillnad från beslutet om att införa majoritetsstyre bör det dock inte krävas kvalificerad majoritet för att avsluta försöket. Om försöket med majoritetsstyre avslutas i förtid ska fullmäktige tillsätta en ny styrelse i enlighet med 5 kap. 46 § kommunallagen. En fråga om upphävande av ett försök med majoritetsstyre ska beredas i styrelsen.

### 3.4.8 Förväntade effekter av majoritetsstyre

Enligt kommitténs uppfattning har ett system med majoritetsstyre goda förutsättningar att hantera den kommunala representativa demokratis mest centrala uppgifter. De politiska skiljelinjerna blir tydliggjorda i fullmäktige. Fullmäktige får härigenom en ny och tydligare roll som den politiska arenan. Det blir också tydligare för väljarna vem som bär ansvar för den förda politiken, vilket i sin tur kan leda till att de kan utkräva ansvar genom valhandling.

Majoritetsstyre ger också kommun- eller landstingsstyrelsen förutsättningar att tydligt driva sin politiska linje och utöva ett politiskt ledarskap som blir mer synligt för förvaltningen.

Genom att ge ledamöterna i styrelsen politiskt ledningsansvar för olika verksamheter och politikområden kan en positiv effekt också bli att fler ledande förtroendevalda får möjlighet att stiga fram. Kommittén anser därför att ett system med majoritetsstyre kan tillgodose krav på såväl demokrati som effektivitet.

Av de utvärderingar som gjorts i Norge framgår att oppositionen i vissa fall har känt sig missnöjd med ett allt mer krympande utrymme. Samtidigt visar erfarenheterna att systemet leder till en starkare politisk styrning. En möjlig konsekvens av majoritetsstyre kan därför bli att det traditionella svenska konsensustänkandet försvagas. Kommittén anser att en sådan förändring kan vara både på gott och på ont. Samtidigt som en intensiv politisk debatt med tydliga skiljelinjer kan leda till att nya idéer kommer fram kan det också leda till polarisering, låsningar och personmotsättningar som minskar såväl effektivitet som legitimitet. Enligt vad kommittén erfarit förekommer det dock redan idag att oppositionens ledamöter i kommuner och landsting upplever att majoriteten fattar beslut i slutna rum dit oppositionen inte har tillträde. Genom att besluten istället fattas av majoriteten i



styrelsen och därigenom blir protokollförda ökar transparensen vad gäller beslutsfattandet. Kommittén har också uppfattat att oppositionsledamöter i vissa situationer upplever att de i ett samlingsstyre får stå till svars för de beslut som majoriteten genomdrivit i styrelsen. Genom att inte ha en del av det kollektiva ansvaret för styrelsens beslut kan oppositionen tydliggöra sin inställning till förslagen i fullmäktige. Sammantaget anser kommittén att, under förutsättning att oppositionen ges insyn och behövliga resurser, oppositionens roll stärks genom förslaget.

### 3.4.9 Förutsättningar för ett väl fungerande majoritetsstyre

Som påpekats ovan så måste det vid majoritetsstyre finnas mekanismer som möjliggör att styrelsen kan avsättas om den inte längre har fullmäktiges förtroende. Sådana förändringar är dock slitsamma och tär på såväl förtroende som system. Enligt kommitténs uppfattning är en förutsättning för att ett system med majoritetsstyre ska vara framgångsrikt, att det finns reella politiska skiljelinjer som kan debatteras i fullmäktige. Kommittén anser därför att majoritetsstyre sannolikt fungerar bäst i kommuner där skiljelinjerna är påtagliga och där det förs en ideologisk debatt mellan partierna. Detta förhållande stämmer troligen i högre grad in på fullmäktige i storstäder och större kommuner samt för landstingen. Enligt kommittén är det därför lämpligt att majoritetsstyre i första hand prövas i sådana kommuner där denna beskrivning passar in. Majoritetsstyre passar sannolikt mindre bra i kommuner med en många små partier och skiftande majoriteter under mandatperioden. Däremot kan majoritetsstyre passa i kommuner eller landsting där styrkeförhållandet mellan de politiska blocken eller andra majoritetskonstellationer är någorlunda jämna. I sådana kommuner och landsting kan både majoritet och opposition förvänta sig återkommande maktskiftet och fullmäktige blir en viktig politisk arena för att föra ut respektive sidas politik.

### 3.4.10 Uppföljning

Kommittén anser att en viktig del av försöket med majoritetsstyre är att det följs upp genom en eller flera utvärderingar. Utvärderingen 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. Utvärderingen bör även utvisa hur den politiska styrningen av förvaltningen har påverkats. Kommittén föreslår att de kommuner som inför majoritetsstyre, i slutet av varje mandatperiod ska ge in en utvärdering till regeringen som sedan kan utgöra underlag för ett övervägande av om försöket ska permanentas eller inte.

## 4 Beslutsfattande på distans

### 4.1 Direktiven

Kommittén har enligt direktiven till uppgift att överväga behovet av en reglering av beslutsfattande på distans. Bakgrunden till uppdraget är att den tekniska utvecklingen numera gör det möjligt att genomföra sammanträden genom att vissa deltagare närvarar genom teknisk bild och ljudöverföring d.v.s. utan att alla deltagare är närvarande fysiskt i samma rum. Förfarandet vid sådana sammanträden regleras inte i kommunallagen eftersom de tekniska möjligheterna inte kunde förutses lagens tillkomst.

Vid behov ska kommittén lämna författningsförslag.

### 4.2 En historisk återblick på kommunalrätten

Grunden till dagens kommunalrätt kan härledas tillbaka till den kommunala reform som genomfördes år 1862 och antagandet av 1862 års kommunalförordningar. Genom dessa förordningar kom kommunerna att erkännas som självständiga juridiska personer och fick bl.a. utvidgad beslutanderätt i förhållande till staten. Kommunallagstiftningen har sedan dess reviderats åtskilliga gånger. År 1953 kom den första gemensamma kommunallagen för stad och land. Den första enhetliga regleringen för kommuner och landsting kom genom 1977 års kommunallag. Denna har ersatts av nu gällande kommunallag (1991:900). Vissa grundläggande element i den nu gällande kommunallagen går dock ytterst tillbaka till de fyra förordningar som infördes 1862.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Björkman och Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget, 1997, s. 12 ff, Björkman och Lundin, Kommunen och lagen, 3e uppl 2010, s. 13 ff.

I vissa avseenden kan kommunalrätten sägas ha varit mycket anpassningsbar över tid. Den har förändrats i takt med den samhälleliga utvecklingen i stort utan att det har krävts särskilda lagändringar. Ett exempel på detta är kommunernas allmänna kompetens enligt 2 kap. 1 § i kommunallagen. Vad som faller inom den allmänna kompetensen kan förändras över tid utan att det formella regelverket ändras. När det kommer till det formella beslutsfattandet har det emellertid inte skett någon större anpassning. Grundprincipen är idag, precis som i 1862 års kommunalförordningar, att ledamöterna samlas fysiskt i en lokal och dryftar sina frågor. I det avseendet har alltså de senaste decenniernas tekniska utveckling i princip inte gjort några avtryck på det kommunala beslutsfattandet.<sup>2</sup>

### 4.3 Kommunallagens regler om fullmäktige och nämnder

I kommunallagens kapitel fem och sex finns regler för fullmäktige samt styrelsen och övriga nämnder. I stort sett är beslutsfattandet likartat på de olika nivåerna. Det finns dock en avgörande skillnad som skulle kunna uttryckas så att fullmäktige är ett forum där tyngdpunkten ligger på generella lokalpolitiska diskussioner medan nämndnivån präglas mer av beslut i enskilda fall, myndighetsutövning och krav på rättssäkerhet.<sup>3</sup>

#### 4.3.1 Regler om fullmäktiges sammanträden

Reglerna i kommunallagen om fullmäktiges sammanträden är förhållandevis detaljerade och innehåller de grundläggande bestämmelserna om fullmäktiges organisation och arbetsformer. Till viss del har reglerna karaktär av ordningsföreskrifter, t.ex. reglerna om ordförandens uppgifter, sammanträdesordningen samt reglerna om vilka som får delta i fullmäktiges sammanträden. Regler av en annan karaktär är t.ex. de som syftar till att tillgodose kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn. Ytterligare en grupp av regler syftar till att säkerställa att besluten

<sup>2</sup> Abrahamsson och Lundin, Beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext (Dnr IJ2008/927/DEM) s. 6.

<sup>3</sup> Abrahamsson och Lundin, Beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext (Dnr IJ 2008/927/DEM) s. 7.

fattas i demokratisk ordning och de förtroendevaldas möjligheter att agera samt till att skydda minoriteten.<sup>4</sup>

Enligt 5 kap. 63 § kommunallagen ska fullmäktige meddela ytterligare föreskrifter som behövs för sammanträden och handläggning i en arbetsordning. Det framgår av 5 kap. 64 § kommunallagen att arbetsordningen bl.a. ska innehålla föreskrifter om antalet ledamöter i fullmäktige, när sammanträden ska hållas, anmälan om hinder att delta i sammanträden, inkallande av ersättare och deras tjänstgöring och förfarandet vid omröstningar. Arbetsordningens regler är avsedda att komplettera lagens regler.

Huvudregeln enligt 5 kap. 7 § kommunallagen är att fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas. Det innebär att fullmäktige ska bestämma hur många sammanträden som ska hållas och när de ska äga rum. Utöver de av fullmäktige beslutade sammanträdena ska sammanträde också hållas om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktigeledamöterna begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Enligt 5 kap. 8 § kommunallagen ska ordföranden utfärda en kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige. En sådan kungörelse ska ske minst en vecka före sammanträdesdagen och ange tid och plats för sammanträdet samt vilka ärenden som ska behandlas. Kungörelsereglerna har sin bakgrund i det kommunal-demokratiska intresset av att såväl fullmäktiges samtliga ledamöter som kommuninvånarna får god information av vad som ska avhandlas på fullmäktiges möten. Kungörelsen ska dessutom tjäna som dagordning vid det utlysta sammanträdet. De ärenden som upptas i kungörelsen måste vara tydligt och fullständigt angivna. En följd av otydligt angivna ärenden kan bli att beslut som fattats vid ett sådant sammanträde kan upphävas av förvaltningsdomstol.<sup>5</sup>

Av 5 kap. 9 § kommunallagen framgår att det fortfarande finns krav på att kommunen ska ha en officiell anslagstavla. Detta krav infördes genom 1953 års kommunallag. I samband med utformandet av nu gällande kommunallag diskuterades det om kravet på officiell anslagstavla skulle kunna tas bort, men man valde att behålla det.<sup>6</sup> Det finns också ett krav på att tid och plats för sammanträdet ska annonseras i en eller flera ortstidningar.<sup>7</sup> Som ett komplement till annonsering i ortspressen är det en övervägande

---

<sup>4</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e uppl. 2011, s. 317.

<sup>5</sup> Bohlin Alf, Kommunalrättens grunder, sjätte upplagan, 2011, s. 201.

<sup>6</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e uppl. 2011, s. 329.

<sup>7</sup> 5 kap. 10 § kommunallagen.

majoritet av Sveriges kommuner som också håller sina kalendarium över fullmäktiges sammanträden tillgängliga på kommunens webbplats.<sup>8</sup> Kungörelsen ska även på lämpligt sätt lämnas till varje ledamot och ersättare senast en vecka före sammanträdet. Fullmäktige väljer själv lämpligt sätt att distribuera kallelsen. I många kommuner skickas kallelser idag med e-post som ett komplement till den traditionella postutdelningen.

För att fullmäktige ska kunna handlägga ett ärende krävs att mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Som närvarande ledamöter räknas också tjänstgörande ersättare. Med närvarande har man i lagstiftningen och dess förarbeten utgått från att det innebär fysiskt närvarande. Möjligheten att närvara utan att vara fysiskt närvarande i rummet har inte förutsetts. Om jäv uppstått som minskar antalet deltagande så att antalet närvarande är under den reglerade gränsen får ärendet ändå behandlas.

Fullmäktige får bestämma att även andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Nämnd- och vice nämndordförandena, revisorerna och anställda är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det. Någon rätt att delta i besluten kan aldrig medges för andra än ledamöterna.

Enligt 5 kap. 38 § kommunallagen har allmänheten rätt att få närvara vid fullmäktiges sammanträden. Fullmäktige kan dock besluta att själva överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Formellt så innebär regleringen i 5 kap. 21 § kommunallagen även en möjlighet för fullmäktige att besluta att allmänheten ska ha rätt att delta i själva överläggningen av ett ärende. Av förarbetena framgår dock att syftet med regleringen inte är att fullmäktige ska tillämpa den så att en för vid krets av personer, t.ex. kommunmedlemmar eller representanter för media, tillåts att yttra sig på sammanträdena.<sup>9</sup> Däremot kan regeln ses som en grund för att tillåta en ”allmänhetens frågestund”.

#### 4.3.2 Regler om nämndernas sammanträden

För sammanträden i nämnder gäller inte lika detaljerade regler som för fullmäktige. Det är fullmäktige som bestämmer antalet ledamöter och ersättare i en nämnd. Även de ersättare som inte tjänstgör har rätt

---

<sup>8</sup> Enligt uppgift från SCBs demokratidatabas.

<sup>9</sup> Prop 1990/91:117 s. 181.

att närvara vid nämndernas sammanträden men det är fullmäktige som beslutar i vilken utsträckning som dessa har rätt att delta i överläggningarna.<sup>10</sup> Enligt 6 kap. 18 § kommunallagen är det nämnderna själva som bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde ska också hållas om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. Nämndsammanträdena är som regel inte öppna för allmänheten. Fullmäktige kan dock besluta om att medge offentlighet vid nämndernas sammanträden men det ankommer på nämnden att slutligen avgöra vilka ärenden som kan handläggas vid ett offentligt sammanträde.

I ärenden som avser myndighetsutövning eller där det förekommer sekretesskyddade uppgifter enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska det alltid vara stängda dörrar.<sup>11</sup> Jävsreglerna för förtroendevalda och anställda i nämnderna är strängare än för ledamöterna i fullmäktige. Skälet till detta är att det regelmässigt förekommer mer av partsärenden och myndighetsutövning mot enskild i nämnderna. Jävsreglerna knyter an till motsvarande regel i förvaltningslagen (1986:223). Det finns också en särregel i 6 kap. 27 § kommunallagen för ärenden som rör kommunala företag. Eftersom det finns ett intresse av såväl opartisk ärendehandläggning som kommunal styrning av företagen har lagstiftaren gjort ett undantag som innebär att ställföreträdarjäv eller delikatessjäv inte ska anses föreligga i nämnden enbart på grund av att den som deltar i handläggningen där även har uppdrag i ett kommunalt företag som berörs av ett ärende i nämnden.<sup>12</sup> Enligt 6 kap. 32 § kommunallagen ska fullmäktige utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsform.

#### 4.3.3 Tidigare diskussioner om förändring av formerna för sammanträden i fullmäktige och nämnder

I förarbetena till 1991 års kommunallag diskuterades möjligheten att sammanträda genom telefonsammanträden. I propositionen 1990/91:117 fördes följande resonemang.

---

<sup>10</sup> 6 kap. 9–11 §§ kommunallagen.

<sup>11</sup> Detta innebär dock inte att partsinsyn enligt förvaltningsrätten skulle saknas i ärenden där sådan kan vara aktuell. Det finns också regler i speciallagstiftningen som går längre, t.ex. 11 kap. 9 § socialtjänstlagen, som ger en part rätt att i vissa fall få företräde inför nämnden.

<sup>12</sup> Det finns dock ett undantag från undantaget. Jävsreglerna blir tillämpliga om ärendet gäller myndighetsutövning, se Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5:e uppl. 2011, s. 431 f.

I och för sig är det känt att modern teknik medger telefonsammanträden i en utsträckning som inte var möjlig tidigare. Det har hävdats att det skulle vara en fördel om man fick använda telefonsammanträden i de fall då det av olika skäl måste fattas beslut, men där det inte är möjligt att sammankalla nämnden. Inte minst gäller detta i till ytan stora kommuner men kanske framförallt i många landsting.

Andra aspekter gör regeringen emellertid tveksam. Rättssäkerhetsintressen gör att vissa typer av ärenden inte är lämpliga att avgöras per telefon. Vi ser vissa svårigheter i att i lag göra en rimlig avgränsning av vilka ärendetyper som kan komma i fråga. En annan fråga gäller om nämnden måste vara enig om beslutet att tillgripa formen av telefonsammanträde. Det gäller också att överväga frågan om hur ett telefonsammanträde skall dokumenteras. Dessutom måste vissa frågor om hur sekretessen ska hanteras klaras ut.

Ett telefonsammanträde har naturligtvis sitt egentliga värde i de fall då det av olika skäl måste fattas ett beslut, men där det inte är möjligt att kalla till ett ordinarie sammanträde med nämnden. Eftersom vårt förslag ger en möjlighet att delegera brådskande ärenden i en sådan situation, anser vi att behovet av telefonsammanträden minskar. Vi föreslår därför inga bestämmelser om telefonsammanträden. Vår inställning utesluter givetvis inte att det under beredningsstadiet av ett ärende förekommer förberedande kontakter mellan nämndledamöterna per telefon.

I Kommundemokratiutredningens betänkande från år 2001 fördes ytterligare resonemang kring värdet och lämpligheten av att införa regler om möjlighet att delta i möten på distans.<sup>13</sup> I betänkandet konstateras att informationstekniken inte kan ersätta det personliga mötet men väl komplettera det, genom möjligheten att föra diskussion på distans. Det betonades också att intresset för möten på distans kanske är allra mest intressant i landsting och kommuner med stora avstånd mellan orterna. Den förtroendevalda som därigenom kan komma att slippa ett antal resor till centralorten kan mycket väl uppleva detta som en förbättring av arbetsförhållandena.

I betänkandet konstaterades också att det inte finns något uttryckligt förbud mot telefonsammanträden i kommunallagen men att det finns flera bestämmelser i lagen som talar för att sådana sammanträden inte kan hållas.

---

<sup>13</sup> SOU 2001:148 Att vara med på riktigt, s. 210 f.



Även konstitutionsutskottet har behandlat frågan och konstaterat att telefonsammanträden inte står i överensstämmelse med gällande reglering.<sup>14</sup>

I den juridiska doktrinen har det ansetts att formuleringen om angivande av plats i 6 kap. 18 § kommunallagen ”*Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden*” utesluter möjligheten att tillämpa ett system med telefonmöten.<sup>15</sup> Detsamma har konstaterats i Svenska kommunförbundets cirkulär 1991:147, Underlag till reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder. Möjligheten att närvara genom såväl bild- som ljudöverföring har dock inte diskuterats i sammanhanget. Vad gäller regleringen i 5 kap. 8 § kommunallagen om fullmäktiges sammanträden så har det överhuvudtaget inte förts någon diskussion om annan närvaro än fysisk på den i kungörelsen angivna platsen.

#### 4.4 Uppdraget att utreda beslutsfattande på distans

I april 2008 gav regeringen i uppdrag till Olle Lundin, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, att utreda vilka juridiska hinder som kan identifieras när det gäller beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext. I uppdraget ingick även att bedöma hur beslutsfattandets karaktär av demokratiskt samtal mellan valda representanter kan påverkas av att beslut fattas via distanssammanträden.<sup>16</sup>

Bakgrunden till uppdraget var att regeringen konstaterat att det finns en tilltagande svårighet att rekrytera medborgare till olika politiska förtroendeuppdrag inom kommuner och landsting, samt att det finns en motsvarande ökning av avhopp från förtroendeuppdrag. Beslutsfattande på distans skulle kunna underlätta rekryteringen av förtroendevalda bland t.ex. unga, funktionshindrade och småbarnsföräldrar, men kanske särskilt bland de människor som är bosatta i glesbygd. I regeringens skrivelse Demokratipolitik konstaterades att behovet av möjligheten att fatta beslut på distans sannolikt ökar i takt med att människors geografiska rörlighet ökar.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Bet. 1985/86:KU15.

<sup>15</sup> Bohlin Alf, Kommunalrättens grunder, sjätte upplagan, 2011; s. 204.

<sup>16</sup> Abrahamsson och Lundin, Beslutsfattande på distans i en kommunalrättslig kontext, (Dnr IJ 2008/927/DEM).

<sup>17</sup> Skr. 2003/04:110 Demokratipolitik s. 140.

Enligt rapporten finns det få skäl som talar mot att införa en möjlighet att delta i och även fatta beslut i fullmäktige- och nämndsammanträden på distans. De nackdelar som författarna ser är framför allt två. Den första är att det initialt sannolikt kommer att uppfattas som ovant, märkligt och främmande att vissa ledamöter deltar utan att vara fysiskt närvarande; det personliga mötet uteblir. Den andra nackdelen är troligen teknikens tillkortakommanden. Tekniken kan fallera och vid sådana tillfällen måste sammanträdena avbrytas. Om detta blir vanligt kan distansdeltagande komma att uppfattas som en belastning och leda till att minska benägenheten att tillämpa sig av denna möjlighet.

Skälen som talar för att införa möjligheten till distansmöten anser författarna vara desto fler. Det ger generellt en större flexibilitet för genomförande av sammanträden och såväl ekonomiska som miljömässiga vinster kan göras. De som idag bor på långa avstånd från centralorter i en kommun kan delta i sammanträden utan att behöva färdas långa sträckor.

Det skulle även kunna medföra att det blir lättare att rekrytera politiker från de grupper av kommunmedlemmar som, av olika anledningar, i dag inte attraheras av kommunalpolitiken.

Trots att det enligt författarnas mening inte finns några egentliga rättsliga hinder för att låta vissa ledamöter av fullmäktige eller nämnd delta i sammanträden genom överföring av ljud och bild anser författarna att det bör införas en ny regel i kommunallagen som tydliggör denna möjlighet. En sådan regel bör ge fullmäktige rätt att besluta om att införa möjligheten att delta i beslutsfattande på distans. Fullmäktiges beslut ger en befogenhet för nämnderna att besluta att denna möjlighet ska tillämpas i respektive nämnd. Vidare bör det uttryckligen stadgas att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande.

Det är väsentligt att det är frivilligt för kommunerna att införa möjligheten bl.a. eftersom det är kommunen som måste tillse att resurser avsätts för att få distansmötena att fungera tillfredsställande.

Enligt författarna till rapporten är en förutsättning för förfarandet att det sker genom en sådan teknik att kommunikationen fungerar lika bra som om vederbörande befann sig i rummet och att den fungerar åt båda håll, d.v.s. ledamoten ska kunna yttra sig så att de andra ledamöterna uppfattar detta på ett korrekt sätt och ledamoten ska kunna ta del av vad som sägs av övriga deltagare i mötet.

## 4.5 Statistik över förtroendevalda som hoppar av före mandatperiodens slut

SCB har i Demokratistatistisk rapport 7, Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007 – En rapport om politikerantal och representativitet, tagit fram statistik över hur många förtroendevalda som hoppar av sina uppdrag före mandatperiodens slut. Enligt rapporten var det 2 162 personer eller 16 procent av de personer som valdes in i kommunfullmäktige 2002 som hoppade av. Tidigare studier har visat att kvinnor hoppar av sina uppdrag i kommunfullmäktige i större utsträckning än män. Enligt statistiken gäller detsamma mandatperioden 2002–2006. Det var en högre andel av de invalda kvinnorna som hoppade av än motsvarande andel bland männen – 19 procent jämfört med 15 procent.

Enligt SCB finns det ett starkt samband mellan ålder och benägenheten att hoppa av. Bland dem under 30 år var det 39 procent som lämnade fullmäktige före mandatperiodens slut. Även bland de yngre är det främst kvinnor som hoppar av. Det är i åldersgruppen 50–64 år som det är vanligast att sitta kvar hela mandatperioden ut. Detta är också den åldersgrupp som de flesta som sitter i kommunfullmäktige tillhör. En bidragande orsak till att gruppen är så pass stor kan alltså vara att de är mindre benägna att hoppa av.

Vidare är det en något större andel avhoppare bland dem som inte är gifta än bland gifta. SCB konstaterar att det är något vanligare att hoppa av bland småbarnsföräldrar än bland övriga liksom att benägenheten att hoppa av ökar bland de som får barn under mandatperioden. Detta gäller i synnerhet bland kvinnor. Det understryks dock i rapporten att personer som har eller får barn under mandatperioden oftast tillhör de yngre åldersgrupper som generellt sett hoppar av i större utsträckning ändå.

Utbildningsnivån hos fullmäktigledamöterna verkar endast ha ett svagt samband med avhopp. När det gäller inkomst är sambandet däremot mer påtagligt; ju högre inkomstklass en fullmäktigledamot tillhör desto mindre är sannolikheten att han eller hon hoppar av i förtid.

Av de 1 656 personer som valdes in i landstingsfullmäktige vid 2002 års val lämnade 11 procent sina uppdrag innan mandatperioden nått sitt slut. Det är en något lägre andel än i kommunfullmäktige. Då antalet ledamöter i landstingsfullmäktige dessutom är färre innebär det att antalet personer som hoppade av

var få, endast 184 personer. I huvudsak är mönstret detsamma som för kommunfullmäktige. Av de under 30 år var det 35 procent som hoppade av landstingsfullmäktige innan mandatperioden nått sitt slut. I äldre åldersgrupper är det betydligt mer vanligt att sitta kvar hela mandatperioden ut. Det är en något högre andel avhoppare bland dem som inte är gifta än bland gifta och det är något vanligare att hoppa av bland småbarnsföräldrar än bland övriga. Bland lågutbildade är det en högre andel som hoppar av landstingsfullmäktige än bland övriga. SCB konstaterar även att utrikes födda hoppar av i större utsträckning än inrikes födda. Den skillnaden uppgår till 6 procentenheter. Genomgående i alla grupper är det en högre andel kvinnor än män som hoppar av landstingsfullmäktige.

Slutsatser av analysen är att unga, kvinnor, utrikes födda och ej gifta hoppar av i högre grad än äldre, män, inrikes födda och gifta. Många egenskaper har dock en mindre effekt då kontroller för andra egenskaper görs. Det gäller bland annat effekten av civilstånd. Skillnaden i andelen avhoppare mellan gifta och ej gifta beror till stor del på att de personer som inte är gifta är yngre.

Även vid kontroll för en stor uppsättning andra egenskaper kvarstår ålder som den egenskap som har den största effekten på sannolikheten att hoppa av sin plats i kommunfullmäktige. Det gäller även då hänsyn tas till om fullmäktigledamöterna har tidigare erfarenhet av kommunpolitik. Sammanfattningsvis konstaterar SCB att det i många fall är de grupper som är underrepresenterade bland kommunpolitiker som också är mest benägna att hoppa av sina uppdrag i kommunfullmäktige. Att så är fallet gör det naturligtvis inte lättare att förbättra den sociala representativiteten.

## **4.6 IT- användning och sammanträden på distans – en omvärldsbetraktelse**

### **4.6.1 Privatpersoners användning av datorer och tillgång till internet**

Av SCBs rapport Privatpersoners användning av datorer och internet 2011 framgår att det under våren 2011 var hela 93 procent av befolkningen 16–74 år som hade tillgång till internet i hemmet. Skillnaden mellan könen är mycket liten. Sedan år 2004 har det skett en ökning med 14 procent vad gäller tillgång till internet och,

med undantag för 2005, har tillgången i hemmet ökat något varje år. Traditionella modem ersätts alltmer av snabbare anslutningar och under 2011 var DSL den vanligaste uppkopplingsformen. Många kopplar också upp sig utanför hemmet via mobila anslutningar t.ex. 3G/4G.

Nästan nio av tio använder internet varje dag eller minst en gång i veckan. Detta är en ökning med 14 procentenheter sedan 2004. Ökningen syns i samtliga åldersgrupper. Bland unga och medelålders använder så gott som alla internet regelbundet medan äldre använder internet i klart mindre utsträckning än övriga. I takt med att internetanvändningen ökar minskar dock skillnaderna mellan åldersgrupperna, däremot påverkar utbildningsnivån internetanvändningen i hög grad. Ju högre utbildad man är, desto oftare använder man internet. Framför allt är det de lägst utbildade som hamnar långt efter övriga grupper. Det är dock inte några större skillnader mellan kvinnor och män i någon av utbildningsgrupperna. Högst tillgång till internet i hemmet har unga, högutbildade, studerande, personer med barn i hushållet samt personer i hushåll med hög inkomst. Lägst andel med tillgång till internet återfinns bland äldre kvinnor. Vid en jämförelse med andra länder inom Europa framkommer att de nordiska länderna toppar listan både vad gäller andelen med tillgång till bredband och andelen frekventa användare. Bland de länder som hamnar lågt återfinns bland annat Rumänien, Bulgarien, Turkiet och Grekland.

#### 4.6.2 Domstolarnas användning av närvaro på distans

Inom rättsväsendet används möjligheten att närvara på distans. Möjligheten för domstol att ta upp muntlig bevisning genom telefonförhör vid huvudförhandling har funnits sedan början av 1980-talet. Sedan slutet av 2008 kan parter, personer som ska höras i bevisyfte och andra som ska delta i ett sammanträde inför rätten delta genom videokonferens. Även syn kan hållas genom videokonferens. Införandet av möjligheten att använda videokonferens inom rättsväsendet infördes efter en period med försöksverksamhet på området. I anslutning till försöksverksamheten gjorde Domstolsverket en utvärdering som visade att samtliga domstolar

som besvarat rapporten var mycket positiva till möjligheterna att använda videokonferens.<sup>18</sup>

I propositionen med förslaget att permanenta möjligheten att använda videokonferens har regeringen bland annat berört att det är viktigt att domstolsväsendet är modernt och anpassat till samhället i övrigt.<sup>19</sup> Regeringen konstaterar att möjligheten att använda videokonferensteknik i allmän domstol har bidragit till att öka tillgängligheten till domstolarna och att åstadkomma en mer flexibel handläggning. Vid en jämförelse har möjligheten att använda videokonferens ansetts ha fördelar framför möjligheten att använda telefon, inte minst eftersom videotekniken inte bara låter de som deltar höra utan även se varandra. Regeringen konstaterar att det finns ett behov av modern kommunikationsteknik i den framtida domstolsprocessen och att det finns stora fördelar med videokonferenstekniken. Användningen av sådan teknik kommer att kunna öka tillgängligheten till domstolarna för såväl parter som andra som deltar i sammanträden inför rätta, vilket bl.a. kan bidra till att minska antalet inställda huvudförhandlingar. Genom att använda videokonferens kan också kostnader och olägenheter minskas. Regeringens uppfattning är således att en användning av videokonferenstekniken inom rättskipningen på flera sätt är positiv, bl.a. i ett medborgarperspektiv, samtidigt som rätts-säkerheten kan upprätthållas och i vissa avseenden stärkas. Tekniken utgör därmed ett viktigt hjälpmedel i en modernisering av domstolarnas verksamhet.

Reglerna om videokonferens i domstol är generella, d.v.s. inget sammanträde och ingen kategori deltagare utesluts från reglernas tillämpningsområde. Regeringen menade i propositionen att fördelen med en sådan lösning är ökad flexibilitet och större möjligheter att anpassa handläggningen till vad som kan vara lämpligt i det enskilda fallet. Det framstår vidare som vanskligt att utesluta någon som ska uppträda inför rätten från att använda tekniken, vare sig generellt eller vid behandling av vissa frågor. Att vissa kategorier av deltagare vid sammanträden av viss karaktär som regel inte bör delta genom videokonferens utgör inte, enligt regeringen, tillräckliga skäl för att direkt i lag förbjuda sådant deltagande.

---

<sup>18</sup> Slutrapport Försöksverksamhet med videokonferens i allmän domstol, DV-rapport 2002:5.

<sup>19</sup> Prop. 2004/05:131 s. 87 f.

### 4.6.3 Myndigheterna

Begreppet 24-timmarsmyndigheten myntades i slutet av 1990-talet och stod för en elektronisk förvaltning i medborgarnas tjänst. Begreppet illustrerar en målsättning att myndigheterna ska vara mer serviceinriktade och att service och information ska kunna ges via webben på tider och platser som passar individen. Med tiden har begreppet lämnats och man talar mer om utveckling av den offentliga sektorns e-förvaltning. Med e-förvaltning menas att med ett bredare grepp utveckla och inte minst effektivisera offentlig förvaltning för att möta medborgarnas och företagets förväntningar på en samverkande effektiv offentlig service.

I mars 2009 tillsatte regeringen E-delegationen. Delegationens första uppgift var att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning, vilket redovisades till regeringen den 19 oktober 2009. I mars 2010 fick delegationen ett tilläggsuppdrag kring offentlig information och sociala medier.

Delegationen ska årligen lämna delrapporter med underlag och förslag till regeringen. En slutrapport ska lämnas senast den 31 december 2014.

### 4.6.4 Distansmöten inom näringslivet

Enligt SCB:s rapport Företagens användning av IT 2011 har distansmöten i företag ökat. Istället för fysiska möten hålls distansmöten i närmare tre av tio företag. Omkring 30 procent av företagen med 10 anställda eller fler har en miljöpolicy eller motsvarande som innebär att de ska välja telefon-/webb- eller videomöten istället för fysiska möten som innebär resor. Vanligast förekommande är detta inom företag verksamma inom informations- och kommunikationsverksamhet samt inom den finansiella sektorn. Minst vanligt är det inom hotell- och restaurangsektorn. En jämförelse mellan storleksklasser visar att andelen ökar relativt till storleken på företagen. Bland företag med 1–9 anställda är andelen 36 procent jämfört med 69 procent bland de stora företagen med 250 anställda eller fler.

## 4.7 Beslutsfattande på distans i Finland

I januari 2009 infördes i Finland en möjlighet att delta i sammanträde på kommunal nivå genom videokonferensförbindelse.

En finländsk kommun kan i sin förvaltningsstadga bestämma att ledamöter och de personer som har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden får delta i sammanträdet genom videokonferens. Om kommunen fattar ett sådant beslut är det kommunen som enligt lagen är skyldig att se till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för detta finns tillgängliga. Det tekniska kravet på förbindelsen är att de som deltar i sammanträdet både ska kunna höra och se varandra. I stadgan ska kommunen ange i vilka lokaler man får delta på distans i de kommunala organens sammanträden. I lokaler som kommunen anvisat för detta ändamål ska det vara möjligt att försäkra sig om att den tekniska förbindelsen är krypterad. Det ska likaså vara möjligt att förvissa sig om vilka personer som är närvarande.

Kommunen kan av särskilda skäl tillåta deltagande i sammanträden från en plats som en ledamot själv valt, t.ex. hemifrån. I sammanträden där man behandlar ärenden som är sekretessbelagda enligt lag får man dock endast delta med hjälp av en videokonferensförbindelse i sådana lokaler som kommunen anvisar och som uppfyller ovan nämnda krav.

Sammanträdet ordförande och sekreterare ska vara närvarande där det egentliga sammanträdet hålls. Sammanträdet ordförande har ansvaret för att personer som deltar med hjälp av en videokonferensförbindelse kan följa och delta i sammanträde under hela den tid som detta varar. Om videokonferensförbindelsen bryts, ska ordföranden omedelbart avbryta sammanträdet.

För att inte bryta mot offentlighetsprincipen krävs att allmänheten ska kunna följa offentliga sammanträden på den egentliga sammanträdesplatsen också till de delar deltagandet sker via en videokonferensförbindelse. Om kommunen gör det möjligt för ledamöterna att delta i offentliga sammanträden via en videokonferensförbindelse i lokaler som anvisas av kommunen, kan kommunen även besluta att allmänheten ska erbjudas motsvarande möjlighet.

Av förarbetena till den finska lagen anges att skälet för att införa en laglig möjlighet att använda videokonferens är att det på grund av dåliga trafikförbindelser och långa avstånd har visat sig finnas ett behov att delta i på distans i t.ex. skärgårdskommuner och i



Lappland.<sup>20</sup> Även omfattande kommunsammanslagningar med ökande avstånd till centralorten har inneburit ett ökat behov av sammanträden som kan ordnas via en videokonferensförbindelse.

I förarbetena konstateras det också att data-kommunikationsförbindelserna i Finland i dagsläget är så utvecklade i nästan hela landet att det inte finns några betydande tekniska hinder för att utnyttja dessa för detta ändamål. Krypteringen av förbindelserna kan också vid behov göras så att förbindelserna är säkra.

I lagen har säkerställandet av vissa centrala kommunalrättsliga principer föreskrivits. Till dessa hör säkerställandet av bl.a. växelverkan vid sammanträdena, offentlighetsprincipen, en ändamålsenlig behandling av sekretessbelagda uppgifter och tryggheten av valhemligheten. Enligt kommunallagen är fullmäktiges sammanträden offentliga. Detta betyder att allmänheten ska kunna följa sammanträdena och kommunen ansvarar för att det finns tekniska hjälpmedel för detta. Vid användning av tekniska hjälpmedel ska man särskilt sörja för att sekretessbelagda ärenden inte avslöjas för utomstående. Detta ställer vissa minimikrav på de lokaler som används och på krypteringen av den tekniska förbindelsen.

Målsättningen med lagen är att göra det möjligt att delta i sammanträden för att avlägsna sådana hinder som dåliga förbindelser eller lång restid utgör för deltagande i kommunala sammanträden. Dessutom kan man genom användning av videokonferensförbindelser eventuellt göra det lättare för vissa grupper, såsom rörelsehindrade och äldre människor, att delta. Lagen syftar även till att öka intresset för skötseln av kommunala förtroendeuppdrag i allmänhet och därigenom främja den kommunala demokratin. Ett annat syfte med lagen är att röja undan hinder för en allmänare användning av elektroniska dataöverföringsmetoder i kommunerna.

Deltagande via en videokonferensförbindelse är tänkt att ses som ett alternativt sätt att delta. Lagen förutsätter att det fortfarande finns en bestämd sammanträdesplats där sammanträdena hålls. För att trygga sammanrådets förlopp bör sammanrådets ordförande och sekreterare vara närvarande på den plats där sammanträdet hålls enligt kallelsen till sammanträde.

Enligt uppgifter från Finlands kommunförbund är det i praktiken ganska få kommuner som ännu använder videokonferens

---

<sup>20</sup> RP 146/2008 rd.

vid sina möten. Det har getts ut en rekommendation gällande användandet av tekniken.<sup>21</sup> Det har också gjorts en undersökning som utreder användandet av videokonferenstekniken samt elektronisk kommunikation i kommunerna.<sup>22</sup> De resultat man sett hittills tyder på att bara ett fåtal kommuner har använt sig av möjligheten. I utredningen har man inte analyserat varför tekniken inte används i de flesta kommunerna och huruvida de kommuner som gjort det är nöjda.

Även i den finska föreningslagen infördes hösten 2010 en möjlighet att delta i föreningens möten på distans, vilket inte tidigare varit möjligt. En förening måste även i fortsättningen hålla ett fysiskt möte, men nu är det även möjligt att delta i mötet med hjälp av tekniska hjälpmedel. Enligt 17 § 2 mom. föreningslagen kan en förening i sina stadgar bestämma att medlemmarna under de förutsättningar som anges i stadgarna får delta i föreningsmötet genom bl.a. datakommunikation eller med något annat tekniskt hjälpmedel under pågående möte. En förutsättning för distansdeltagande är att rätten att delta i mötet och rösträkningen kan garanteras på ett med traditionella möten jämförbart sätt. Det förutsätts även att föreningen för att använda sig av distansdeltagande antar en omröstnings- och valordning, som ska reglera detaljerna. De nya bestämmelser gäller uttryckligen föreningens möte styrelsemöten kan sedan tidigare arrangeras hur föreningen vill.

## 4.8 Erfarenheter från övriga nordiska länder

### 4.8.1 Norge

I Norge finns bestämmelser om att det är möjligt att behandla ärenden som ska avgöras av något annat kommunalt organ än kommunfullmäktige vid ett s.k. distanssammanträde. Detta förfarande kan dock bara utnyttjas när det är nödvändigt att avgöra ärendet före nästa sammanträde och det inte finns tid att hålla ett extra sammanträde eller ärendet i fråga inte är så viktigt att ett extra sammanträde anses vara nödvändigt.

---

<sup>21</sup> [www.jhs-suositukset.fi](http://www.jhs-suositukset.fi) JHS 168 Videoneuvottelun käyttö julkisessa hallinnossa 12.1.2008 (rekommendationen finns endast på finska).

<sup>22</sup> Kuntien tietoteknikka 2010 (rapporten finns endast på finska med sammanfattning på svenska).

#### 4.8.2 Danmark

I Danmark anses offentlighetsprincipen förhindra att Kommunalbestyrelsen håller telefonmöten eller att möten ersätts med cirkulation och elektronisk kommunikation (10 § 1 stycket 1 punkten lov om kommunernas styrelse). I betänkande 1271/1994 om kommunalpolitikernas arbetsvillkor anges att det får anses uteslutet att "udvalgen" generellt behandlar ärenden elektroniskt, men att det är möjligt i enstaka ärenden om alla "udvalgets" medlemmar är eniga om detta. Av 20 § 1 stycket 1 punkten i "lov om kommunernes styrelse", framgår att "udvalgene" utövar sin verksamhet genom sammanträden vilket också anses hindra att ärendehantering skulle kunna ske utanför mötena genom t.ex. e-mailhantering.

Ett "udvalg" kan emellertid behandla enklare ärenden vid telefonmöte om ledamöterna är eniga om detta. Detta innebär dock att telefonmöten inte generellt kan ersätta vanliga fysiska möten. När telefonmöte har hållits kan beslutprotokoll undertecknas genom elektronisk signatur som med säkerhet kan identifiera undertecknaren. Det krävs därför inte att ledamöterna samlas för undertecknande.

Det finns i dagsläget ingen reglering vad gäller möjligheten att delta genom ljud- och bildöverföring. Enligt ett preliminärt besked från Indenrigs- och Sundhetsministeriet är det dock rimligt att anta att i de fall det är möjligt med telefonmöten är det också möjligt med s.k. videokonferens.

#### 4.9 Kommitténs överväganden och förslag - Regler som möjliggör deltagande på distans

**Kommitténs förslag:** Det införs ett krav i kommunallagen för fullmäktige att i kommunens arbetsordning respektive nämndernas reglementen införa en bestämmelse om när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte.

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.

Kommittén föreslår vidare att en person som närvarar på distans ska anses vara närvarande enligt kommunallagens regler om närvaro.

#### *Den tekniska utvecklingens betydelse för begreppet närvaro*

När det gäller direktivet vill kommittén först och främst slå fast att föremål för kommitténs utredning är om det ska vara möjligt att en person som inte är fysiskt närvarande i det rum som har angetts som platsen för sammanträdet enligt 5 kap. 8 § respektive 6 kap. 18 § kommunallagen ändå ska kunna anses som närvarande och ha möjlighet att delta i beslutsfattandet på samma villkor som de som befinner sig på den angivna platsen.

I den rapport som tagits fram på uppdrag av regeringen om deltagande på distans slår författarna fast att det inte finns något lagligt hinder i kommunallagen mot att införa en möjlighet mot att närvara på distans. Av de ställningstaganden som gjorts i tidigare utredningar samt i viss juridisk doktrin anses dock formuleringarna i 6 kap. 18 § omöjliggöra att en person som inte närvarar på den plats som anges i kallelsen, ska kunna anses som närvarande. När det gäller regeln i 5 kap. 8 § om sammanträden i fullmäktige har frågan inte diskuterats överhuvudtaget. Det får dock anses troligt att samma resonemang går att applicera på angivandet av plats i kungörelsen till fullmäktige. Detta skulle medföra att det i kommunallagens mening skulle vara omöjligt att närvara på annat sätt än fysiskt. Det är i sammanhanget värt att notera att dessa resonemang fördes då telefonmöten var det enda rimliga alternativ som stod till buds och som diskussionen gällde.

Kommittén kan konstatera att den tekniska utvecklingen har varit mycket snabb och 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.

Det är enkelt att konstatera att en person som inte befinner sig i ett rum inte heller är fysiskt närvarande. Det blir dock genast svårare om en person finns med genom ljud- och bildöverföring på ett sådant sätt att denne utan hinder kan delta i de diskussioner som förs mellan ett antal personer som befinner sig på en annan plats. Är personen som deltar i diskussionen via bild och ljud närvarande på samma plats som de som fysiskt befinner sig på ett

och samma ställe eller inte? Ett annat scenario är att samtliga personer i ett samtal befinner sig på olika fysiska platser men som genom bild- och ljudöverföring fritt kan interagera med varandra. På vilken plats äger egentligen samtalet mellan dessa personer rum?

Den samhälleliga traditionen har varit att samlas i större eller mindre grupper för att överlägga innan beslut ska fattas. Detta har även varit den förhärskande traditionen inom kommunalrätten. Med de tekniska möjligheter och den allmänna tillgänglighet till tekniken som finns idag anser dock kommittén att det finns anledning att anpassa den kommunalrättsliga traditionen till samhälls- och teknikutvecklingen och justera närvarobegreppet på så sätt att den som deltar genom direkt överföring av ljud och bild också ska anses närvara i sammanträdet i kommunallagens mening.

### *De förtroendevaldas situation*

Kommittén kan konstatera att det inte enbart är de tekniska förutsättningarna som förändrats i samhället. I flera undersökningar har det konstaterats att det blir svårare att rekrytera till förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler hoppar av sina kommunala förtroendeuppdrag. Den grupp där avhoppet är som störst är 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 rörligheten i samhället ökar. Fler personer pendlar långa sträckor eller arbetar på en annan ort än bostadsorten.<sup>23</sup> På kommunal- och landstingsnivå är den absoluta majoriteten av de förtroendevalda fritidspolitiker som ska kombinera sitt uppdrag med annan sysselsättning. Av cirka 39 200 förtroendevalda år 2007 var det totalt 1 112 personer som var hel- eller deltidsarvoderade politiker i kommunerna. De som erhöll hel- eller deltidsarvode utgjorde således knappt 3 procent av det totala antalet förtroendevalda.<sup>24</sup> I ett sammanhang där det stora flertalet är oavlönade fritidspolitiker, allt fler personer pendlar eller periodvis befinner sig på annan ort än bostadsorten, rörligheten över gränser ökar och ett ökande antal hoppar av sina

---

<sup>23</sup> Se även avsnitt 5 Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i ett annat land.

<sup>24</sup> SCB:s rapport Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007 – En rapport om politikerantal och representativitet.

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. Det skulle kunna vara så att en sådan möjlighet kan ha en positiv effekt och minska avhoppet.

I rapporten Politikens villkor redovisas att det många gånger är privata skäl som ligger bakom avhopp.<sup>25</sup> 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 representativitet 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.

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

#### *Deltagande på distans – ett komplement*

Kommittén anser att det fysiska mötet är en viktig del i det kommunala beslutsfattandet, vilket också konstaterats i flera utredningar tidigare. Det ger möjligheter att även utanför sammanträdestillfällena ta kontakter och utbyta åsikter. I denna del kan tekniken bara utgöra ett komplement. Det fysiska sammanträdet bör därför även fortsättningsvis vara utgångspunkten för det kommunala beslutsfattandet. Mot bakgrund av vad som beskrivits ovan finns det dock flera skäl som talar för att det fysiska mötet bör kompletteras med möjligheten att delta virtuellt. Intresset och de tekniska förutsättningarna för detta kan dock variera mellan

---

<sup>25</sup> Erlingsson, Öhrvall, Politikens villkor – Om engagemang och avhopp i kommunalpolitiken, Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2010:4 s. 90.

olika kommuner och landsting. Det bör därför vara fullmäktige som har rätt att bestämma om det ska vara möjligt att närvara på distans och i så fall vid vilka tillfällen och på vilket sätt.

För att underlätta sammanträdets genomförande anser kommittén dock att ordföranden och sekreterare bör vara närvarande på den i kungörelsen eller i kallelsen angivna platsen för sammanträdet.

### *Sekretess och andra villkor*

Det är viktigt att understryka att möjlighet att delta på distans inte innebär någon ändring av kommunallagens regler gällande votering, krav på enighet, dokumentation samt behandling av sekretessbelagda ärenden. Det är därför upp till fullmäktige att besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt. I sammanträden där votering förekommer t.ex. fullmäktigesammanträden, krävs att det också finns en möjlighet att delta i voteringen för den som närvarar på distans. Finns inte någon sådan möjlighet, är det inte lämpligt med närvaro på distans. För att kunna genomföra sammanträde med deltagande på distans är det den kommun eller det landsting som beslutat om möjligheten som ansvarar för att de tekniska förbindelser som behövs finns tillgängliga. Vid sammanträden dit även allmänheten har tillgång är kommunen eller landstinget skyldigt att se till att även allmänheten kan se och höra den eller de personer som deltar på distans.

När det gäller sekretess gäller samma regler för den som deltar på distans som för de som närvarar i en sammanträdeslokal. Det får anses ligga på distansledamoten att se till att inte andra kan ta del av sammanträdet.

Vid överföring av personuppgifter via internet gäller enligt lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter att man ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna, och hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är. Datainspektionen har gett ut allmänna råd om säkerhet enligt personuppgiftslagen.<sup>26</sup> I dessa betonas

<sup>26</sup> Se Datainspektionens hemsida [www.datainspektionen.se](http://www.datainspektionen.se)

lämpligheten i att göra en risk- och sårbarhetsanalys för att klarlägga vilken säkerhetsnivå som ska gälla för skyddet av uppgifter. När det gäller skydd vid kommunikation över öppna nät har Datainspektionen i olika beslut kommit fram till att känsliga personuppgifter endast får lämnas ut till identifierade användare vars identitet är säkerställd med en teknisk funktion som bygger på kryptering, engångslösenord eller motsvarande.

Kan villkoren för sekretess eller överföring av personuppgifter inte upprätthållas bör därför deltagande på distans inte medges för möten där sådana krav ställs. Det åligger därför den kommun eller det landsting som beslutat om att införa möjligheten att delta på distans, att säkerställa att reglerna om sekretess garanteras även vid virtuell närvaro. Fullmäktige kan t.ex. besluta om att det endast är vissa lokaler som får användas för virtuell närvaro vid sammanträden där det finns sekretessbelagda ärendet.

En förutsättning för att kunna närvara på lika villkor på distans är att, om den tekniska överföringen avbryts, ordföranden omedelbart avbryter sammanträdet till dess att sammanträdet kan återupptas med samtliga deltagare åter närvarande.

#### *Kommitténs förslag*

Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår kommittén att det i 5 kap. 64 § respektive 6 kap. 32 § kommunallagen införs en bestämmelse om att fullmäktige i kommunens eller landstingets arbetsordning respektive nämndernas reglementen ska införa en bestämmelse om när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte. Om en kommun inte avser att tillåta deltagande på distans behöver dock detta inte anges särskilt. 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. Det är i sammanhanget viktigt att understryka att det inte är en viss teknisk lösning som förespråkas utan att det är fråga om direkt ljud- och bildöverföring i båda riktningarna för att på så vis komma så nära en situation med fysisk närvaro som möjligt.

Vidare föreslår kommittén att det införs regler om att en ledamot som är närvarande på distans ska anses vara närvarande enligt 5 kap. 18 § och 6 kap. 23 § kommunallagen.



## 5 Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i ett annat land

### 5.1 Direktiven

Enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Ledigheten ska omfatta tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena samt behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätten till ledighet avser den som både arbetar och innehar ett förtroendeuppdrag i Sverige. I gränsområden med stor arbetspendling kan det förekomma att förtroendevalda i ett land arbetar i ett annat och tvärtom. Öresundskommittén, som är ett samarbetsorgan i Öresundsregionen, har i en skrivelse till regeringen (dnr Fi2009/7760) 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.

En heltäckande reglering av möjligheterna för förtroendevalda att vara lediga från anställningar i ett annat land än där förtroendeuppdraget finns kräver att flera länder inför sådan lagstiftning. Innan ett sådant arbete eventuellt sätts igång tillsammans med andra länder är det angeläget att få en kartläggning av behovet.

Kommittén ska därför kartlägga behovet av nya regler om tjänstledighet för enskilda har ett förtroendeuppdrag i ett annat land.

## 5.2 Behovet av tjänstledighet från arbete i ett annat land

### 5.2.1 Öresundskommittén och Nordiska rådet

I Öresundskommitténs och Nordiska rådets gemensamma skrift *33 hinder, utmaningar och möjligheter – Öresundsmodellen 2010*, har den bristande möjligheten till tjänstledighet för politiska uppdrag i bosättningslandet uppmärksammats 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 det 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.

### 5.2.2 Enkät till 315 lokala partiorganisationer

För att undersöka behovet av tjänstledighet och om gränspendling innebär ett problem för politiskt aktiva har kommittén låtit skicka ut en enkät till 315 lokala partiorganisationer i 47 kommuner som gränsar till eller ligger i närheten av gränserna till Norge, Danmark och Finland.<sup>1</sup> Enkäten besvarades av ca 22 procent (d.v.s. 70 svarande organisationer). Av de svarande så var det 12 organisationer som svarade att det fanns någon inom partiets lokala organisation som är förtroendevald och som arbetar i ett annat land. Av dessa hade fyra organisationer förtroendevalda för vilka ledighet hade beviljats och fyra för vilka det inte hade beviljats ledighet. Nio svarade att det hade funnits problem med att fullgöra uppdraget. Av de svarande så var det 17 stycken som kände till att det fanns någon eller några inom partiets lokala organisation som 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.

I enkätsvaren påpekades att problemet sannolikt kommer att öka i takt med att gränspendlingen ökar. Detta hinder utgör en

---

<sup>1</sup> Enkäten har enbart gått ut till riksdagspartiernas lokalorganisationer.

svårighet för de som är förtroendevalda. Det innebär också att en del avstår från att kandidera till ett förtroendeuppdrag och på så sätt försvagas den demokratiska processen. En del svarande har pekat på att det även finns andra regler som kan verka försvårande t.ex. regler om sjukersättning och föräldraledighet.

### 5.3 Rätten till ledighet i de nordiska länderna utom Island

För att närmare utreda vilka regeländringar som krävs och i vilken omfattning dessa ändringar skulle behöva göras, har kommittén uppdragit åt jur. dr. Vilhelm Persson vid Lunds universitet att utreda detta. Uppdraget har redovisats i form av en rapport som återfinns i sin helhet som bilaga till betänkandet.<sup>2</sup> I rapporten finns också en genomgång av gällande regler i de nordiska länderna utom Island. I detta avsnitt följer en sammanfattning av ländernas regler.

#### 5.3.1 Sverige

Grunden för den svenska rätten till ledighet finns i 4 kap. 11 § kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär att den som är förtroendevald har rätt till ledighet från sin anställning i den utsträckning som behövs för att kunna fullgöra uppdraget. Rätten till ledighet omfattar tid för såväl möten i kommunala organ som andra möten som är nödvändiga för uppdraget. Den omfattar också tid för resor till och från mötena 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 lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i helägda kommunala aktieföretag, kommunala stiftelser och kommunala föreningar.<sup>3</sup>

Rätten till ledighet infördes genom 1977 års kommunallag.<sup>4</sup> Det anfördes då att rätten skulle omfatta en vidsträckt krets av uppdrag. Där ingick uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, landsting, nämnd, beredning, arbetsgrupp, utredning eller motsvarande som kunde betraktas som en följd av uppdraget. Även

---

<sup>2</sup> Bilaga 3 Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

<sup>3</sup> 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen.

<sup>4</sup> Prop. 1975/76:187 s. 230.

partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder skulle omfattas. Däremot skulle sammankomster som inte hade direkt med kommunala sammanträden att göra såsom allmänna partimöten inte ge rätt till ledighet. Rätten till ledighet utvidgades 2002 till uppdrag i kommunala bolag, när paragrafens andra stycke lades till.<sup>5</sup>

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

Kommunallagen slår endast fast att det finns en rätt till ledighet. Det innebär därför inte att den som utnyttjar ledigheten har rätt till ersättning från arbetsgivaren. När rätten till ledighet infördes framhölls att det var en av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åta sig och fullgöra offentliga uppdrag. Därför borde man sträva efter att undanröja de hinder som fanns.<sup>6</sup>

### 5.3.2 Danmark

Danmark är indelat i fem 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 inte för t.ex. kommunalbestyrelsens ordförande som dock förutsätts vara heltidsarvoderad. Den omfattar inte heller rätt till frånvaro från arbete där arbetsuppgifterna omöjliggörs eller är sådana att de inte kan fullgöras om rätt till ledighet beviljas. Vid denna bedömning ska vikt läggas vid hur omfattande frånvaron är och hur svårt det är för arbetsgivaren att ersätta personen i fråga. Motsvarande lagstadgade rätt till ledighet finns för uppdrag på regional nivå. Bestämmelserna infördes 1995 för att tillförsäkra att såväl

---

<sup>5</sup> Bilaga 3 Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

<sup>6</sup> Prop. 1975/76:187 s.229 samt bilaga 2, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

privatanställda som offentligt anställda hade samma möjligheter att delta i det kommunalpolitiska arbetet. Offentligt anställda hade redan tidigare haft rätt till ledighet.<sup>7</sup>

### 5.3.3 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.

År 2006 införde Finland en lagbestämmelse om rätt till ledighet för förtroendeuppdrag. De förtroendevalda i en kommun har rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden, under förutsättning att de avtalar om ledigheten med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan inte utan vägande skäl som hänger samman med arbetets utförande, vägra att avtala om en anställds rätt till ledighet för att delta i kommunala organs sammanträden. 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 dessutom 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.<sup>8</sup>

### 5.3.4 Norge

I Norge finns på regional nivå 18 fylkeskommuner och på lokal nivå 430 kommuner. För Oslo finns det en särreglering som innebär att Oslo har såväl kommunala som fylkeskommunala uppgifter. De folkvalda församlingarna är kommunestyret respektive fylkestinget, vilka också är de högsta beslutande organen. Dessa tillsätter underlydande organ.

I Norge finns en skyldighet för folkvalda att delta i kommunala och fylkeskommunala organs sammanträden. Den som uteblir utan

---

<sup>7</sup> Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

<sup>8</sup> Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

giltig anledning riskerar att dömas till böter eller att avsättas. Skyldigheten att delta motsvaras av en rätt till ledighet från arbetet som regleras i kommuneloven.<sup>9</sup>

Regleringen innebär att den som är vald till ett kommunalt eller fylkeskommunalt organ är skyldig att delta i organets möte såvida det inte föreligger laga förfall. 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 kommunalt eller fylkeskommunalt uppdrag på hel- eller deltid.

Rätten till ledighet gäller oavsett om arbetsgivaren har intresse av att de förtroendevalda utför sina arbetsuppgifter eller inte. Det finns dock en viss möjlighet för arbetsgivaren att inte medge ledighet med hänsyn till arbetssituationen. Om det skulle innebära mycket stora svårigheter för arbetsuppgifternas utförande att den förtroendevalde uteblir från arbetet, kan det utgöra en godtagbar anledning för att neka ledighet och för den enskilda ledamoten att utebli från ett närvaropliktigt möte.

Bestämmelsen omfattar uppdrag i kommunestyret, nämnder och motsvarande fylkeskommunala organ samt gruppmöten i omedelbar anslutning till sådana sammanträden samt nödvändiga resor. Däremot gäller rätten inte andra gruppmöten eller liknande sammanträden.<sup>10</sup>

### 5.3.5 En jämförelse mellan de nordiska ländernas rätt till ledighet

Det finns tydliga likheter mellan såväl de kommunpolitiska systemen, som rätten till ledighet för förtroendevalda mellan de nordiska grannländerna och Sverige. Motiven för rätten till ledighet är också liknande. I de övriga nordiska länderna 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.

---

<sup>9</sup> Kommuneloven av den 25 september 1992 nr. 107,40 § 1.

<sup>10</sup> Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

Generellt sett tycks rätten till ledighet vara något mer omfattande i Sverige än i grannländerna. I dessa 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. Det finns emellertid tillfällen när lagstiftningen i något av de andra länderna ger mer omfattande rätt till ledighet. I Danmark finns en uttrycklig rätt till ledighet för utbildningar och i Norge finns en rätt till full tjänstledighet.

## 5.4 Rätten 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.<sup>11</sup> Det finns däremot inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på förhållandena för politiker som arbetar och bor i olika länder.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> 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 arbetstagare som är medborgare i arbetslandet i fråga om anställnings- och arbetsvillkor.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Artikel 22 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt och artikel 40 i den europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>12</sup> Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

<sup>13</sup> Artiklarna 40 och 45.1 FEUF.

<sup>14</sup> Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

#### 5.4.1 Kommunallagens regler i förhållande till EU-rätten

I rapporten Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands förs ett resonemang om huruvida den svenska rätten till ledighet i 4 kap. 11 § kommunallagen strider mot EU-rätten. Författaren tar utgångspunkt i artikel 18 FEUF som generellt slår fast att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Mer specifikt förbjuder artikel 45.2 FEUF 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 arbetstagare som är utländska unionsmedborgare inte på grund av sin nationalitet får behandlas annorlunda än arbetslandets egna medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor (artikel 7.1). Vidare ska arbetstagaren 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 de egna.

Författaren menar att 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 eftersom rätten till ledighet enbart omfattar uppdrag i Sverige och inte uppdrag utomlands. Nuvarande regler skulle därför kunna anses vara indirekt diskriminerande och därmed potentiellt otillåtna. Enligt författaren är det därför tveksamt om den nuvarande regleringen om ledighet för kommunpolitiska uppdrag är förenlig med EU-rätten. Det är dock osäkert huruvida regleringen måste anses utgöra diskriminering eller hinder för fri rörlighet. Skulle det vara fråga om diskriminering eller ett hinder för den fria rörligheten är det osäkert huruvida det i så fall ändå skulle kunna anses godtagbart. Enligt författarens mening talar mycket för att det inte är tillåtet. I så fall skulle regleringen inte kunna upprätthållas om någon berörd person initierar en EU-rättslig prövning.



## 5.5 Nödvändiga regeländringar om tjänstledighet från arbete i annat land

De flesta svenska rättsregler rör svenska förhållanden. Att införa en rättighet som har giltighet i ett annat land avviker från detta mönster. Det är dock inte ovanligt att utländska rättsregler och förhållanden på olika sätt ges betydelse inom ramen för ett annat lands rätt. Det finns många rättshandlingar som grundar sig på t.ex. svenska rättsliga regler men som genom internationella överenskommelser äger samma giltighet i andra länder, t.ex. så erkänns svenska körkort, äktenskap och adoptioner i andra länder.

Det är nödvändigt för nationella rättssystem att ha regler som tar hänsyn till att människor och föremål rör sig över statsgränser. Det rättsliga utrymmet att införa ny sådan reglering bestäms av nationell rätt, folkrätt och, för medlemsländerna i EU, av EU-rätt.

### 5.5.1 Möjligheten att reglera utländska personers rätt till ledighet i Sverige

I den svenska rätten finns det inte några hinder mot att införa regler som ger ledighet för utländska politiska uppdrag. Sådana regler skulle till och med kunna anses ligga i linje med det i regeringsformen nyligen införda stadgandet om att betona betydelsen för det svenska samhället av internationellt samarbete.<sup>15</sup> Det är inte heller rättsligt nödvändigt att en sådan rätt för utländska politiska uppdrag måste motsvaras av rätt till ledighet för svenska politiker i andra stater. Sverige skulle kunna införa regler på egen hand, exempelvis som en markering av betydelsen för demokratiska institutioner. Eftersom rätten till ledighet rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller skyldigheter för enskilda arbetsgivare så krävs dock att föreskrifter om sådan rätt sker genom lag.<sup>16</sup>

På motsvarande sätt kan andra länder – på egen hand eller i samråd med varandra – införa regler om ledighet för politiska uppdrag i Sverige.

---

<sup>15</sup> 1 kap. 10 § regeringsformen.

<sup>16</sup> 8 kap. 2 § första punkten regeringsformen.

### 5.5.2 Folkrätt

På mellanstatlig nivå regleras rättsliga förhållanden av folkrätt. Det är upp till varje stat att fritt bedöma i vad mån den ska anpassa sitt rättssystem till förhållanden i andra stater. Det innebär att Sverige ensidigt kan och får införa regler som ger rätt till ledighet från arbete i Sverige för fullgörande av politiska uppdrag utomlands. För att svenska politiker ska tillförsäkras ledighet från arbete i annan stat måste dock en lösning sökas på bilateral eller multilateral nivå. Genom en överenskommelse kan två eller flera stater komma överens om en ömsesidig rätt till ledighet för uppdrag i varandras stater. Störst stadga uppnås dock om staterna sluter någon form av ett formellt folkrättsligt avtal om rätt till ledighet. Det är dock inte nödvändigt med en sådan formaliserad process och inte sällan har informella överenskommelser bedömts vara lämpligare, i synnerhet när det gäller nordiskt samarbete.

### 5.5.3 EU-rätt

Eventuella nya nationella regler får inte strida mot de EU-rättsliga förbudena mot diskriminering och hinder för den fria rörligheten. Som påpekats ovan kan det råda en viss tvekan om den nuvarande begränsningen av rätten till ledighet är förenlig med EU-rätten. Under förutsättning att begränsningen anses vara acceptabel, bör det också vara godtagbart att Sverige kommer överens om mer långtgående samarbete med vissa stater. Vissa överenskommelser mellan medlemsstaterna är uttryckligen tillåtna medan liknande avtal inom andra områden tycks vara möjliga utan att det finns uttryckligt stöd.

En stat som begränsar rätten till en förmån med kriterier som på något sätt har samband med nationalitet försätts i försvarsposition. Staten måste vara beredd att presentera goda skäl till varför personer från alla medlemsstater inte ska få samma tillgång till förmånen. Ur EU-rättslig synvinkel är det därför betydligt säkrare och mer lätthanterligt att utvidga en sådan rättighet till uppdrag i alla EU-länder, i stället för att välja ut vissa samarbetsstater.

## 5.6 Utformning av ny reglering

En utmaning för en eventuell framtida reglering om rätt till ledighet från arbete i Sverige för förtroendeuppdrag i annat land är att skillnaderna mellan de politiska systemen i de olika länderna kan vara mycket stora. Olika länder har olika slags organ, olika slags förtroendevalda, olika villkor för dessa samt olika mötesformer och rutiner. Dessutom kan systemen förändras över tid. En eventuell reglering måste därför kunna hantera ett stort och föränderligt antal uppgifter.

Ur ett juridiskt perspektiv är det mest lätthanterligt att så långt som möjligt jämställa utländska kommunpolitiska uppdrag med svenska, utan att införa särreglering. Ur arbetsgivarnas synvinkel skulle det rimligen ge en ökad förutsebarhet. Att utländska kommunpolitiska uppdrag jämställs med svenska stämmer också bäst överens med EU-rätten eftersom den EU-rättsliga huvudprincipen är att gränspendlade arbetstagare ska ha samma arbetsvillkor och förmåner som arbetstagare som bor i arbetslandet.

En generell bestämmelse som likställer utländska uppdrag med svenska kan dock ge upphov till en hel del svåra tolkningsfrågor på grund av skillnaderna mellan de politiska systemen. Svensk rätt skulle behöva hantera både uppdragstyper och mötesformer som inte finns i Sverige. En möjlig lösning skulle kunna vara att de inblandade staterna bilateralt eller multilateralt kommer överens om vilka uppgifter som motsvarar varandras uppdrag och uppgifter. Det är också möjligt att överlåta till rättstillämpningen och arbetsmarknadens parter att avgöra en sådan tolkning.

En fördel med att införa en reglering som begränsar sig till de nordiska länderna är att de lokalpolitiska systemen i grunden är relativt lika. Bestämmelserna om ledighet i Sverige och i hemlandet, samt hemlandets principer för arvodering av politiska uppdrag skulle kunna fungera som utgångspunkter.

Om samtliga nordiska länder (utom Island) skulle tillämpa denna princip skulle visserligen svenska kommunpolitiker kunna löpa en risk att försättas i en något sämre situation om de arbetar utomlands än om de arbetar i Sverige, eftersom de svenska ledighetsreglerna synes vara något mer generösa än i övriga nordiska länder. Sammantaget skulle dock den totala situationen förbättras avsevärt jämfört med idag.

### 5.6.1 Lagteknisk utformning

I rapporten har författaren pekat på två möjliga regleringar av rätten till ledighet för förtroendeuppdrag. Exempelen är primärt inriktade på svenska förhållanden men motsvarande reglering skulle kunna införas i andra länder och då utnyttjas av svenska förtroendevalda. Ett sådant ömsesidigt införande av regler skulle kunna ske genom att staterna sinsemellan kommer överens om ett införande i respektive nationell lagstiftning.

En utgångspunkt är att det ur juridisk synvinkel är mest lätthanterligt att generellt jämställa utländska uppdrag med svenska. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

Personer som är förtroendevalda på lokal eller regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har rätt till ledighet från sina anställningar i motsvarande omfattning som förtroendevalda i svenska kommuner.

Bestämmelsen kan göras mer utförlig genom en hänvisning till 4 kap. 11 § kommunallagen, eller genom att paragrafens innehåll upprepas.

Den generella formuleringen överlämnar många frågor till rättstillämpningen. Inte minst får i praxis bestämmas exakt vilka uppdrag som omfattas av rätten till ledighet. Därvid får bland annat avgöras vad som gäller för uppdrag i olika slags bolagsliknande organ och vad som avses med lokal och regional nivå. Att så många frågor lämnas till rättstillämpningen kan leda till osäkerhet, såväl hos lagstiftaren som hos arbetsgivare och arbetstagare, vilket är en svaghet i förslaget.<sup>17</sup>

Viss vägledning och utgångspunkter för bedömningar skulle emellertid kunna ges i lagens förarbeten t.ex. genom att presentera vilka uppdrag som för närvarande finns i grannländerna och som bör kunna ge rätt till ledighet. I förarbetena kan också förtydligas att det är uppdrag som har anknytning till det allmänna som är tänkta att omfattas (till skillnad från uppdrag som närmast rör facklig verksamhet, byalagsliknande föreningar eller andra privata intresseorganisationer). Vidare kan eventuellt paralleller dras till den rätt som alla EU-medborgare har att få rösta i "kommunala val" (artikel 22 FEUF och artikel 40 i stadgan om de grundläggande rättigheterna). Uppdrag för de församlingar som väljs genom

---

<sup>17</sup> Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

sådana ”kommunala val” bör troligtvis omfattas av rätten till ledighet. Dessa utgångspunkter ger inte några uttömmande anvisningar för rättstillämpningen. De mest förekommande frågorna torde dock kunna lösas genom att i förarbetena ta in redogörelser för systemen i de länder från vilka arbetspendling är mest frekvent.

Ett alternativ är att anknyta mer till utländsk rätt. En bestämmelse med sådant innehåll skulle kunna formuleras ungefär så här:

Personer som är förtroendevalda på lokal eller regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som har lagstadgad rätt till ledighet i det land där deras uppdrag fullgörs har motsvarande rätt till ledighet från anställning i Sverige.

Denna formulering innebär att utländsk rätt avgör dels om ett uppdrag ger rätt till ledighet, dels hur mycket ledighet som måste ges. Det kan leda till färre tolkningsproblem jämfört med den ovan nämnda generella utformningen. Det förutsätter dock att de tillämpliga utländska bestämmelserna är tydliga. Det innebär också att svenska arbetsgivare behöver skaffa kunskap om och inrätta sig efter utländsk rätt, vilket kan medföra merarbete för dem.

Oavsett vilken utformning som används, skulle frågan uppkomma var en eventuell ny lagbestämmelse skulle föras in. Möjligen skulle en sådan bestämmelse kunna beaktas i det arbete som för närvarande pågår för att förenkla ledighetslagstiftningen. De lagrådsremisser som har lämnats hittills har emellertid haft delvis annan inriktning. Det förefaller inte heller naturligt att föra in en isolerad bestämmelse om utländska uppdrag i den svenska kommunallagen. Därför är det möjligt att det bör införas en ny separat lag.

## **5.7 Sammanfattning av det rättsliga läget och möjligheten att införa en rättslig reglering av rätten till ledighet**

Sammanfattningsvis kan sägas att Danmark, Finland, Norge och Sverige har sinsemellan liknande regler om rätt till ledighet för kommunpolitiska uppdrag. I alla dessa länder har vikten av att förtroendevalda få goda och jämlika möjligheter att utöva sina politiska uppdrag framhållits som skäl för införande av denna rätt. Rätten till ledighet är emellertid mer eller mindre uttryckligt

knuten till uppdrag i det egna landet. Detta skulle eventuellt kunna strida mot EU-rättsliga förbud mot diskriminering och hinder för den fria rörligheten. I så fall skulle den nuvarande regleringen inte kunna upprätthållas om någon gränspendlande politiker initierar en rättslig prövning.

Om den nuvarande regleringen däremot är tillåten, får Sverige – och de övriga länderna – självständigt bestämma huruvida rätten till ledighet bör utvidgas och i så fall hur det bör ske. Ur juridisk synvinkel är det troligtvis mest lätthanterligt att generellt jämställa utländska politiska uppdrag med inhemska. En sådan lösning är också EU-rättsligt säkrast.

Rättsligt sett behövs inte något mellanstatligt avtal för att införa en rätt till ledighet för utländska uppdrag. Det är emellertid möjligt att någon form av överenskommelse skulle vara lämplig för att tillförsäkra att andra länder ger svenska politiker rätt till ledighet i motsvarande utsträckning.

För att tillförsäkra svenska lokal- och regionalpolitiker en rätt att vara ledig från sin anställning i ett annat land är en sådan överenskommelse nödvändig eftersom Sverige inte har några juridiska medel för att ge svenska politiker rätt till ledighet utomlands.

Införande av ny reglering kräver inte enbart juridiska, utan också politiska överväganden. Det måste bland annat bedömas hur rätten till ledighet förhåller sig till EU-rätten samt hur betungande det är för svenska arbetsgivare att ge utländska politiker rätt till ledighet. Vidare måste det göras politiska bedömningar av hur framgångsrikt ett bilateralt eller multilateralt arbete för att garantera svenska politiker rätt till ledighet utomlands skulle kunna vara samt vilka politiska medel och fora som i så fall bör användas för att uppnå detta.

## 5.8 Kommitténs bedömning

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att det finns 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 därför utredas vidare.

Enligt direktivet ska kommittén kartlägga behovet av nya regler om tjänstledighet för enskilda som har förtroendeuppdrag i ett annat land. Av den enkät som kommittén har låtit göra samt i de kontakter som kommittén haft med enskilda kommuner, enskilda ledamöter och nätverk har det framkommit att det numerära behovet inte är så stort. Antalet berörda förtroendevalda är lågt. Hur stort antalet är som inte ställer upp för nominering till uppdrag på grund av arbete i annat land är omöjligt att få fram siffror på. Av enkätundersökningen framgår emellertid att det finns några kända fall (se avsnitt 5.2.2).

Av den kartläggning av de rättsliga förutsättningarna som kommittén låtit göra framgår att det kan finnas vissa frågetecken kring huruvida den gällande rätten till ledighet i 4 kap. 11 § kommunallagen strider mot med EU-rättens regler om förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet. Kommittén anser dock att det ligger utanför ramen för kommitténs arbete att bedöma om detta är ett riktigt påstående. Detsamma gäller huruvida det är mest lämpligt att införa en reglering som gäller samtliga medborgare med förtroendeuppdrag inom unionen eller om en sådan reglering bör avgränsas till de nordiska länderna. För att få full klarhet angående möjligheter till sådana överenskommelser krävs ytterligare utredning.

Enligt kommitténs mening är dock inte antalet berörda eller den gällande rättens förenlighet med EU-rätten avgörande för om det föreligger behov eller inte. Utgångspunkten bör istället vara av mer principiell karaktär.

Kommittén kan konstatera att andelen pendlare över rikets gränser ökar. Av StatNords statistik framgår att antalet arbetspendlare från Sverige till Norge och Danmark ökade från 30 143 personer i åldrarna 16 – plus 65 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 eller potentiella framtida förtroendevalda är mycket svårt att få fram. Kommittén anser emellertid att det finns en risk att gränspendlare som vill vara politiskt aktiva i hemlandet upplever att de begränsas på grund av att de saknar rätten till ledighet från arbete i annat land.

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 rätt för förtroendevalda från Norge, Danmark och Finland att åtnjuta motsvarande rätt till ledighet i Sverige. Att införa en sådan nordisk reglering skulle också ligga helt i linje med Nordiska rådets arbete med att undanröja gränshinder i Norden.

Sammanfattningsvis anser därför kommittén att frågan är av principiellt viktig karaktär och att behovet är så stort, om man även beaktar de som avstår från att åta sig uppdrag, att det finns skäl att ytterligare utreda möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, primärt mellan de nordiska länderna. En sådan utredning bör innehålla förslag till ändrad lagstiftning samt peka på i vilka fora Sverige bör verka för att få till stånd motsvarande rättigheter för svenska förtroendevalda som arbetar i ett annat land. I en sådan utredning bör det dessutom utredas om stadgandet i 4 kap. 11 § kommunallagen strider mot med EU-rättens regler om förbud mot diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet.



## 6 Formerna för maktskiften i kommuner och landsting efter val

### 6.1 Direktiven

Efter kommunala val dröjer det till den 1 november (den 15 oktober för Stockholms kommun) innan fullmäktige tillträder. Styrelsen inleder den nya mandatperioden den 1 januari året efter de kommunala valen. Fullmäktige kan besluta att styrelsen ska tillträda i samband med att den väljs vid det första sammanträdet med det nyvalda fullmäktige. För andra nämnder än styrelsen bestämmer fullmäktige mandatperioderna.

Enligt regeringen har betydelsen av att valresultatet får ett tydligt och snabbt genomslag ökat i takt med att kommunalpolitiken alltmer har kommit att präglas av partipolitik. Regeringen har därför uppdragit åt kommittén att ta ställning till behovet av ändringar i kommunallagen för att valresultatet ska få ett snabbare genomslag. Kommittén ska analysera för- och nackdelar med att formalisera processen att etablera en styrande majoritet i kommuner och landsting och föreslå nödvändiga författningsändringar om fördelarna anses överväga nackdelarna.

## **6.2 Valresultatets genomslag i kommuner och landsting**

### **6.2.1 Kommunallagens reglering av formerna för maktskiften i kommuner och landsting**

Ledamöterna och ersättarna i kommunfullmäktige väljs för fyra år räknat från och med den 1 november valåret. I Stockholms län räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret (5 kap. 5 § kommunallagen). Enligt huvudregeln inleder styrelsen den nya mandatperioden den 1 januari året efter de kommunala valen (6 kap. 12 § kommunallagen). Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för fyra år. 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. Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen (6 kap. 13 § kommunallagen).

### **6.2.2 Tidigare utredningar om ett snabbare valgenomslag**

#### **6.2.2.1 Förändring av fullmäktiges mandatperiod i samband med tillkomsten av 1977 års kommunallag**

Startdatumet för fullmäktiges mandattid ändrades 1975 från den 1 januari året efter valet till den tidpunkt som nu gäller. Ändringen grundade sig på förslag som hade lagts fram i Demokratiutredningens slutbetänkande Kommunal demokrati (SOU 1975:41).

Enligt Demokratiutredningen var det främsta motivet för att åstadkomma ett snabbare valgenomslag att den tillträdande majoriteten skulle ges tillfälle att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året. Men även för andra beslut ansågs det viktigt med ett snabbt genomslag. Som exempel anfördes viktiga investeringsbeslut, vilkas konsekvenser kunde sträcka sig åtskilliga år framåt i tiden. Dessa frågor kunde ha varit partiskiljande i valdebatten och därmed av betydelse för valutgången. Enligt utredningens mening var det inte tillfredsställande ur demokratisk synvinkel att en politisk majoritet som grundade sig på ett tre år gammalt val fick stanna kvar och påverka verksamheten för året efter ett nytt val.

När det gällde omfattningen av ett snabbare valresultat hade utredningen övervägt följande alternativ.<sup>1</sup>

1. Ett fullständigt genomfört snabbare valgenomslag samtidigt i alla kommunala organ i så nära anslutning till valet som möjligt.
2. En lösning där de beslutande organen och kommunstyrelsen samt eventuella heltidsengagerade förtroendemän tillträdde i nära anslutning till valet. Övriga styrelser och nämnder skulle tillträda vid en senare tidpunkt.
3. Ett alternativ där endast fullmäktige skulle tillträda i nära anslutning till valet, men där samtliga nämnder tillträdde vid en senare tidpunkt.

Enligt utredningen var det en rad faktorer som påverkade möjligheterna att genomföra ett snabbare valgenomslag:

- Tidsåtgången för röstsammanräkningen.
- Partiernas nomineringsarbete.
- Bestämmelserna om tidsfrister för kungörelser av sammanträde.
- Tidsfristerna i budgetarbetet.

Utredningen redogjorde kort för de olika alternativen.

#### *Alternativ 1*

Enligt Demokratiutredningen var tidpunkten då ett definitivt valresultat kan föreligga utgångspunkten för resonemangen om ett snabbare valgenomslag. Denna tidpunkt beräknades föreligga senast 25–30 dagar efter valet. Någon tidigare tidpunkt än denna kunde man inte räkna med, eftersom det ansågs behövas en tidsmarginal om fel skulle uppstå i sammanräkningsförfarandet.

Utredningen konstaterade att det principiellt sett var naturligt att föredra om samtliga kommunala organ kunde tillträda och börja arbeta så snart som möjlig efter valet. Man ansåg dock detta vara praktiskt omöjligt att genomföra. En sådan ordning ansågs bl.a. kunna innebära att det ur demokratisk synpunkt viktiga nomineringsarbetet skulle bedöva bedrivas så snabbt att grundorganisationernas inflytande skulle inskränkas kraftigt.

---

<sup>1</sup> SOU 1975:41 s. 179 f.

*Alternativ 2*

Om man frångick kravet på att samtliga organ tillträder samtidigt var, enligt Demokratiutredningen, en tänkbar lösning att fullmäktige och kommunstyrelsen samt eventuella heltidsengagerade förtroendevalda tillträdde i nära anslutning till valet. Övriga nämnder tänktes tillträda vid en senare tidpunkt.

Enligt utredningen var det en naturlig fördel om den tillträdande majoriteten inte bara fick den formella beslutanderätten i de beslutande organen, utan även tillräcklig möjlighet att bereda förslaget i kommunstyrelsen. Man bedömde dock, med hänsyn till den korta tid som den nya styrelsen skulle få på sig att fatta det formella beslutet, att ett tidigare styrelsetillträde reellt sett inte skulle innebära några väsentliga fördelar för den tillträdande majoriteten. Det ansågs inte sannolikt att det bedrevs något egentligt budgetarbete så sent i budgetprocessen.

Vidare bedömde man att det förmodligen inte skulle vara möjligt för partierna att på ett tillfredsställande sätt klara av nomineringarna till kommunstyrelsen och de heltidsengagerade posterna samtidigt som budgeten före oktober månads utgång skulle utarbetas. Nomineringsförfarandet och framför allt partiöverenskommelserna om fördelningen av kommunalråds- och landstingsrådsposterna samt presidieposterna ansågs kräva tid. Majoritetsmarkeringar på dessa poster hade också blivit vanligare.

Demokratiutredningen anförde vidare att det ofta skedde förändringar i kommunernas och landstingens organisationer när en ny majoritet tillträder, främst gällande antalet heltidsengagerade förtroendevalda. Utredningen ansåg det vara förenat med betydande svårigheter för partierna att nominera innan överenskommelsen mellan partierna träffats om sådana organisationsfrågor. Man fann också att de personer som nominerats till de ledande posterna som kommunalråd och landstingsråd borde ges tillräcklig tid för att diskutera den nya situationen med familj och arbetsgivare.

Slutligen uppmärksammades att en lösning enligt alternativet skulle innebära en kvardröjande beslutskompetens i nämnderna, eftersom dessa skulle tillträda den första januari året efter valet. Mot bakgrund av de svårigheter som utredningen funnit bedömdes inte heller denna lösning vara lämplig.

*Alternativ 3*

Demokratiutredningen föreslog att ett snabbare valgenomslag skulle genomföras genom att endast fullmäktige tillträdde så snart som möjligt efter det att det definitiva valresultatet förelåg men före oktober månads utgång. Den formella mandatperioden föreslogs börja den 22 oktober för fullmäktige och den 1 januari året efter valet för kommunstyrelsen och övriga nämnder.

Ett tidigt tillträde för fullmäktige innebar att den nya majoriteten först skulle få majoriteten i de beslutande organen. Därmed, ansåg man, gavs en yttersta garanti för att man skulle kunna utöva det yttersta inflytandet över politiken i stort.

Problemet med den föreslagna lösningen hänförde sig enligt utredningen närmast till berednings- och verkställighetsplanet. Det ansågs vara en klar nackdel att t.ex. förberedelserna för beslut och förslagen till de beslutande organen kunde komma att avgöras av en nämnd med en annan majoritet än i den beslutande församlingen. Vidare ansågs det utgöra en begränsning av det snabbare valgenomslaget att den frånträdande majoriteten fick behålla möjligheten att avgöra frågor som låg under de olika nämndernas egen beslutskompetens.

Gällande budgetarbetet krävdes det enligt utredningen att den tillträdande majoriteten utarbetade ett eget budgetalternativ, byggt på reservationer i kommunstyrelsen i förhållande till den frånträdande majoritetens budgetförslag. En förutsättning för ett snabbare valgenomslag var, enligt utredningen, att den tillträdande majoriteten gavs möjlighet att nära följa budgetarbetet.

I den efterföljande propositionen<sup>2</sup> ställde sig regeringen bakom utredningens förslag om ett tidigarelagt tillträde för fullmäktige. Regeringen framförde i allt väsentligt de argument för denna lösning som Demokratiutredningen hade lagt fram.<sup>3</sup>

Regeringen uttalade att situationen med en kvarsittande tre år gammal majoritet var otillfredsställande. Ett snabbare valgenomslag ansågs kunna vitalisera den politiska debatten i kommunerna och landstingen. Vidare skulle ett snabbare genomslag kunna öka partiernas möjligheter att inför medborgarna markera sina handlingslinjer i det program inför det kommande året som budgeten utgör. Om valet ledde till ett majoritetsskifte skulle den nya majoriteten omedelbart kunna påbörja arbetet med att förverkliga sitt program.

---

<sup>2</sup> Prop. 1975/76:187.

<sup>3</sup> Prop. 1975/79 :187 s. 280 ff.

Regeringen diskuterade också frågan om tidpunkten för fullmäktiges tillträde. Tidpunkten när det slutliga valresultatet kunde föreligga befanns vara av avgörande betydelse för frågan om hur snabbt valgenomslaget kunde ske. Enligt Riksskatteverket skulle sammanräkningarna vara färdiga senast 25–30 dagar efter valdagen. Regeringen föreslog därför att mandattiden borde inledas, inte den 22 oktober som utredningen hade föreslagit, utan den 1 november. Det ansågs med det förslaget inte finnas någon risk för att valresultatet inte skulle föreligga i tid.

#### 6.2.2.2 Nya regler om ett snabbare valgenomslag i samband med tillkomsten av nya kommunallagen

##### *Demokratiberedningen*

1983 års demokratiberedning uttalade i sitt slutbetänkande Principer för ny kommunallag (SOU 1985:29) att det var ett allmänt intresse att resultatet av valet tillfullmäktige slog igenom så snart som möjligt. Beredningen ansåg därför, att när det fanns praktiska möjligheter i form av snabbare röstsammanräkning, borde detta leda till ett snabbare valgenomslag. Erfarenheter från röstsammanräkningarna vid 1982 års val visade att valresultaten blev klara allt snabbare.<sup>4</sup>

På Demokratiberedningens begäran yttrade sig Riksskatteverket om de praktiska möjligheterna att genomföra samma snabba valgenomslag som gällde i Stockholms kommun för samtliga kommuner och landsting. Verket anförde att sammanräkningen normalt slutfördes före den 15 oktober, men att ett inledande av mandatperioden vid den tidpunkten skulle innebära att sammanräkningen skedde med små tidsmarginaler. Erfarenheterna av den pressade tidsplan som gällde för sammanräkningen av riksdagsvalet ansågs visa på att kraven på rutiner m.m. skulle bli mycket stora. Risken för förseningar på grund av oförutsedda händelser bedömdes som stor. Även om det ansåg teoretiskt möjligt att få ett snabbare valgenomslag bedömde Riksskatteverket att riskerna för förseningar var så stor att man av det skälet inte borde genomföra någon förändring. Det bedömdes dessutom vara av vikt att den slutliga sammanräkningen kunde ske med stor noggrannhet och med personal som hade erforderliga kunskaper i

---

<sup>4</sup> SOU 1985:29 s. 74.

sakfrågorna. En ökad tidspress för att snabbt slutföra sammanräkningen bedömdes i dessa situationer kunna komma att få negativa effekter i dessa hänseenden.

Av de skäl som Riksskatteverket hade anfört ansåg Demokratiberedningen att tiden ännu inte var mogen för att låta det snabbare valgenomslaget som tillämpades i Stockholms kommun slå igenom i samtliga kommuner och landsting.<sup>5</sup>

Av betydelse för frågan om valgenomslaget var även beredningens resonemang om en friare nämndorganisation. Enligt den gällande ordningen var mandatperioden för styrelsen tre år räknat fr.o.m. den 1 januari året efter kommunalvalet. De s.k. specialreglerade nämndernas mandatperioder framgick av speciallagstiftning och följde kommunallagens bestämmelser för styrelsen. Mandatperioderna för de kommunallagsreglerade nämnderna bestämdes av kommunerna själva. Beredningens förslag innebar att kommunerna och landstingskommunerna själva skulle få bestämma mandatperioden för samtliga nämnder utom styrelsen.

Frågan om ett snabbare valgenomslag för styrelsen behandlades också av beredningen. Beredningen ansåg principiellt, liksom tidigare Demokratiutredningen, att samtliga kommunala organ borde tillträda och börja arbeta samtidigt. De skäl som Demokratiutredningen framfört mot en sådan ordning ansågs dock fortfarande ha full bärkraft (se avsnitt 6.2.2.1). Det föreslogs därför inte några förändringar av valgenomslaget för styrelsen.<sup>6</sup>

### *Kommunallagsgruppen*

Frågan om ett snabbare valgenomslag behandlades därefter i Kommunallagsgruppens slutbetänkande Ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52). Denna gång gällde det enbart styrelsen och nämnderna. Kommunallagsgruppen ställde sig bakom beredningens förslag om att nämndernas mandatperioder skulle bestämmas av fullmäktige. Man redogjorde vidare för de svårigheter som tidigare utredningar hade fört fram beträffande ett snabbare valgenomslag för styrelsen. Emellertid bedömde Kommunallagsgruppen att det fanns klara fördelar från demokratisk synpunkt med en sådan ordning och man ansåg därför att frågan borde övervägas ytterligare.

---

<sup>5</sup> SOU 1985:29 s. 74 f.

<sup>6</sup> SOU 1985:29 s. 82 f.

En hänvisning gjordes till ett alternativt förslag som hade framförts av Stockholmsutredningen (SOU 1981:53). Denna utredning hade redovisat de långa och goda erfarenheterna av systemet med ett snabbare valgenomslag för styrelsen i Stockholms kommun. Styrelsen valdes där vid det första fullmäktigesammanträdet och började arbeta omedelbart. Den nya styrelsen kunde på detta sätt delta i budgetberedningens slutskede och fatta det slutliga beslutet om budgetförslaget. Systemet ansågs även vara värdefullt för beredningen av andra ärenden, t.ex. organisationsfrågor.

Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av systemet bedömde Kommunallagsgruppen det vara rimligt att även andra kommuner och landstingen fick möjlighet att pröva samma ordning som användes i Stockholm. Huvudregeln skulle vara att styrelsen tillträdde den 1 januari året efter ett valår men den kompletterades med en regel som innebar att fullmäktige fick besluta att styrelsen skulle väljas på första sammanträdet med fullmäktige valåret samt omedelbart därefter börja arbeta.<sup>7</sup>

Kommunallagsgruppen uttalade att valgenomslaget principiellt borde tidigareläggas även för övriga nämnder, men att det inte fanns tillräckligt underlag för ett förslag i den riktningen. Erfarenheterna av ett system med snabbare valgenomslag för styrelsen antogs dock kunna ligga till grund för framtida överväganden.

#### *Kommunallagskommittén*

Även den efterföljande Kommunallagskommittén såg fördelar med ett snabbare valgenomslag för styrelsen och föreslog att en sådan modell skulle införas. Man var däremot inte beredd att tidigarelägga valgenomslaget för andra nämnder än styrelsen. De motiv som tidigare hade åberopats mot en sådan ordning ansågs alltjämt kvarstå, främst nackdelarna med ett forcerat nomineringsarbete.<sup>8</sup>

#### *Propositionen till den nya kommunallagen*

I propositionen till den nya kommunallagen föreslog också regeringen en möjlighet för fullmäktige att besluta om att styrelsen

---

<sup>7</sup> Ds 1988:52 s. 119 f.

<sup>8</sup> SOU 1990:24 s. 116.



ska tillträda i samband med att den väljs vid det första sammanträdet med det nyvalda fullmäktige. Till skillnad från Kommunallagskommittén ansåg dock regeringen att möjligheten till ett snabbare valgenomslag även skulle omfatta övriga nämnder.

Regeringen lyfte fram de fördelar med ett snabbare valgenomslag för styrelsen som förts fram i de föregående utredningarna och påpekade att dessa hade samma bärkraft när det gäller övriga nämnder. Regeringen ansåg också att friheten att bestämma över tillträdesdagen för en nämnd låg i linje med förslaget om en friare nämndorganisation.<sup>9</sup> Efter regeringens förslag infördes regler om ett snabbare valgenomslag för styrelsen och övriga nämnder i den nya kommunallagen vilka alltjämt gäller.

### 6.3 Behöver kommunallagen ändras för att valresultatet ska få ett snabbare genomslag?

Kommunallagens regler innebär att fullmäktige tillträder den 1 november valåret. I Stockholms län räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret. Dessa regler är tvingande och ger inte utrymme för alternativa modeller.

I övrigt innebär kommunallagens regler att snabbheten i valresultatets genomslag i styrelse och nämnder är beroende av fullmäktiges inställning i den enskilda kommunen. Om vilja och möjlighet finns i en kommun eller ett landsting kan alltså valresultatet få fullt genomslag i de kommunala organen så snart det är möjligt efter den 1 november valåret.<sup>10</sup>

Regeringen har uttryckt att betydelsen av att valresultatet får ett tydligt och snabbt genomslag har ökat i takt med att kommunalpolitiken alltmer har kommit att präglas av partipolitik.

Det får ur demokratisk synvinkel anses vara av stor principiell vikt att valresultatet slår igenom så snabbt som det är praktiskt möjligt. En förändring av kommunallagens regler för att få ett snabbare valgenomslag kan till att börja med ske genom att tidpunkten för fullmäktiges tillträde tidigareläggs. Vidare kan reglerna ändras så att styrelse och/eller övriga nämnder måste tillträda vid en viss tidigare tidpunkt.

Tidigare utredningar har uppmärksammat ett antal faktorer som kan påverka möjligheterna att genomföra ett snabbare valgenomslag:

<sup>9</sup> Prop. 1990/91:117 s. 93.

<sup>10</sup> 5 kap. 7 § och 6 kap. 64 § första stycket 2 kommunallagen.

- Tidsåtgången för röstsammanräkningen.
- Partiernas nomineringsarbete.
- Bestämmelserna om tidsfrister för kungörelse av sammanträde.
- Tidsfristerna i budgetarbetet.

Dessa faktorer är enligt kommitténs uppfattning fortfarande relevanta.

### 6.3.1 Tidsåtgången vid röstsammanräkningen

#### *Den preliminära rösträkningen*

Ordinarie val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige ska fr. o. m. ordinarie val 2014 hållas andra söndagen i september vart fjärde år.<sup>11</sup> Genom lag som trädde i kraft den 1 januari 2011 flyttades valdagen från den tredje veckan i september.<sup>12</sup>

Efter att röstmottagningen avslutats på valdagen ska röstmottagarna i respektive valdistrikt räkna de röster som tagits emot. Vid val till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige räknas riksdagsvalet först, sedan kommunfullmäktigevalet och sist landstingsfullmäktigevalet.<sup>13</sup>

När ett valdistrikt på valkvällen räknat rösterna rings resultaten in till rapportmottagare som registrerar resultaten i Valmyndighetens valdatasystem. På det sättet kan Valmyndigheten redan på valkvällen räkna fram ett preliminärt valresultat och senare på natten räknas en preliminär mandatfördelning fram. Samtidigt som resultaten för valdistrikten registreras in görs de direkt tillgängliga för media och allmänhet på Valmyndighetens webbplats.

#### *Onsdagsräkningen*

När räkningen är klar överlämnas valsedlarna till valnämnden. Onsdagen efter valdagen räknar valnämnderna de förtidsröster som vallokaler inte hunnit få under valdagen. Det är främst röster från utlandet och förtidsröster som avgetts i andra kommuner på valdagen. Valnämnden räknar sedan samtliga röster. Resultatet av valnämndens rösträkning är preliminärt.

---

<sup>11</sup> 1 kap. 3 § vallagen (2005:837).

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21.

<sup>13</sup> Val i Sverige, Valmyndigheten, s. 13 och 11 kap. 1–2 §§ vallagen.

*Den slutliga rösträkningen*

Måndagen efter valdagen börjar den slutliga rösträkningen hos länsstyrelsen. Där räknas alla röster ännu en gång och denna gång räknas även alla personröster. Riksdagsvalet räknas först, därefter kommunfullmäktigevalet och sist landstingsfullmäktigevalet.

Länsstyrelsen underrättar den centrala valmyndigheten resultatet av rösträkningen när det gäller val till riksdagen och Europaparlamentet. Länsstyrelsen och centrala valmyndigheten utser sedan ledamöter och ersättare till fullmäktige respektive riksdagen och Europaparlamentet.

När centrala valmyndigheten har fördelat mandatet mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare ska valresultatet tillkännages genom att det kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. Därmed är valen till riksdagen och Europaparlamentet avslutade.

När länsstyrelsen i kommun- och landstingsfullmäktigevalen har fördelat mandatet mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare, ska valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. Därmed är valet till landstings- och kommunfullmäktige avslutat. Cirka tio dagar efter valdagen brukar det sista resultatet för valet till landstingsfullmäktige kunna publiceras.<sup>14</sup>

*Valmyndigheterna<sup>15</sup>*

Valmyndigheten är den centrala valmyndigheten för val och ansvarar för att planera och samordna genomförandet av allmänna val och nationella folkomröstningar.<sup>16</sup> Valmyndigheten fastställer på grundval av valresultatet ledamöter och ersättare i riksdagen och i Europaparlamentet.

Länsstyrelsen är regional valmyndighet.<sup>17</sup> Länsstyrelsen svarar för den slutliga rösträkningen i alla val och fastställer resultaten vid kommun- och landstingsfullmäktigevalen.

Valnämnden i varje kommun är lokal valmyndighet. Valnämnden svarar bl.a. för den preliminära räkningen av rösterna dels på valkvällen, dels på onsdagen i veckan efter valdagen.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> 13 kap. vallagen.

<sup>15</sup> 3 kap. vallagen.

<sup>16</sup> 3 kap. 1 § vallagen.

<sup>17</sup> 3 kap. 2 § vallagen.

<sup>18</sup> 3 kap. 3 § vallagen.

### Överklagande<sup>19</sup>

Den som anser att ett fel eller misstag begåtts som påverkat valresultatet kan överklaga utgången av valet. I fråga om riksdagsvalet ska överklagande skickas till den centrala valmyndigheten och i fråga om val till kommun- och landstingsfullmäktige ska överklagande skickas till respektive länsstyrelse. Överklagandet ska inom tio dagar efter det att valresultatet kungjorts ha kommit in till den myndighet som fattat beslutet. Valprövningsnämnden avgör beslut som överklagats. Nämnden består av sju ledamöter. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och får inte samtidigt vara riksdagsledamot. Riksdagen utser ledamöterna.<sup>20</sup>

### 6.3.2 Bestämmelserna om tidsfrister för kungörelse av sammanträden

Valresultatet kan för fullmäktiges del sägas slå igenom i och med att det första sammanträdet hålls. Fullmäktige bestämmer visserligen själv när ordinarie sammanträden ska hållas (5 kap. 7 § kommunallagen), men kommunallagen uppställer formella regler om kungörelse av sammanträdena med tidsfrister som alltid måste iakttas (5 kap. 8–11 §§).

Kungörelsereglerna har sin grund i starka kommunaldemokratiska intressen av att såväl fullmäktiges ledamöter som kommuninvånarna får god information om vad som ska avhandlas på fullmäktiges sammanträden.<sup>21</sup> Enligt 8 § ska fullmäktiges ordförande för varje fullmäktigesammanträde utfärda en kungörelse som ska innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som ska behandlas. Kungörelsen ska anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen. Kungörelsen ska inom samma tid på lämpligt sätt också lämnas till varje ledamot och ersättare.

Uppgift om tid och plats för ett sammanträde ska minst en vecka före sammanträdesdagen införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige beslutar. Om ett ärende är så brådskande att kungörelse inte hinner ske på vanligt sätt ska kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före

<sup>19</sup> 15 kap. vallagen.

<sup>20</sup> 3 kap. 12 § regeringsformen.

<sup>21</sup> Riberdahl, Paulsson, Westerling, Kommunallagen, 1997 s. 192.

sammanträdesdagen samt inom samma tid lämnas till varje ledamot och ersättare.

### **6.3.3 Proceduren inför nyvalda fullmäktiges första sammanträde**

Enligt kommunallagen är det alltså ordföranden som ska utfärda kungörelsen om sammanträde. Inför det första sammanträdet med nyvalda fullmäktige finns dock inte ännu någon ordförande. Hur man ska gå till väga i denna situation regleras inte uttryckligen i kommunallagen.

Av 5 kap. 63 § kommunallagen framgår dock att fullmäktige i en arbetsordning ska meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena. Arbetsordningen ska bl.a. innehålla föreskrifter om när sammanträden ska hållas. Lagen torde alltså ställa krav på att fullmäktiges arbetsordning reglerar tillvägagångssättet vid kallelse till det första sammanträdet efter fullmäktigevalet.

Såvitt kommittén känner till föreskrivs det på vissa håll att det första fullmäktigesammanträdet efter valet enligt arbetsordningen sammankallas av den ledamot som tjänstgjort längst i fullmäktige (ålderspresident). Om två ledamöter tjänstgjort lika många år i fullmäktige är det ledamoten med högst fysisk ålder som träder i tjänst som ålderspresident innan det formella presidievalet har skett.

Tidpunkten för fullmäktiges första sammanträde varierar sannolikt mellan olika kommuner och landsting. I en del kommuner och landsting hålls det första sammanträdet på mandatperiodens första vardag. Vid detta möte väljer fullmäktige ofta presidium, styrelse och alla andra nämnder.

### **6.3.4 Budgetprocessen**

Bestämmelserna som styr den kommunala budgetprocessen finns i 8 kap. kommunallagen. Av reglerna framgår att förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå

skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.<sup>22</sup>

Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång. De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.<sup>23</sup> Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång ska fullmäktige ändå fastställa skattesatsen och, i förekommande fall, avgiftssatsen för begravningsavgiften enligt 9 kap. begravningslagen (1990:1144) inom denna tid. Budgeten ska därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skatte- eller avgiftssats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.<sup>24</sup>

De regler som nu gäller för budgetprocessen infördes redan genom 1977 års kommunallag och överfördes med enbart språkliga och redaktionella förändringar till den nya kommunallagen.<sup>25</sup> I förarbetena till 1977 års lag fördes resonemang rörande budgetprocessen med en beskrivning av dess normala förlopp.<sup>26</sup>

Utredningen om den kommunala demokratin anförde att det årliga budgetarbetet utgjorde en beredningsprocess av stor betydelse för både medborgarna och de förtroendevalda. Budgeten ansågs från demokratisk synpunkt vara ett av de viktigaste ärendena som varje år bereds av nämnderna.

Arbetet med den kommunala årsbudgeten sades utgöra en i tiden avgränsbar beredningsprocess. Undersökningar hade visat att arbetet i de medelstora kommunerna började någon gång under våren.

Det sista skedet i processen utgjordes enligt utredningen av kommunstyrelsens behandling av budgeten. Denna behandling föregicks i regel av flera sammanträden i kommunstyrelsens arbetsutskott eller i en särskild beredning. Därefter skedde den formella behandlingen i kommunstyrelsen och i fullmäktige. Före dessa organs ställningstagande till budgetförslaget behandlades det i respektive partigrupper. Enligt utredningen överensstämde budgetprocessen i landstingen i stora delar med vad som gällde för de större kommunerna.

Regeln om att det nyvalda fullmäktige ska fastställa budgeten hängde samman med förslaget inför 1977 års kommunallag om ett

---

<sup>22</sup> 8 kap. 6 § kommunallagen.

<sup>23</sup> 8 kap. 8 § kommunallagen.

<sup>24</sup> 8 kap. 9 § kommunallagen.

<sup>25</sup> Prop. 1990/91:117 s. 213 f.

<sup>26</sup> SOU 1975:41 s. 133 ff.

snabbare valresultat.<sup>27</sup> Regeringen anförde att om fördelarna med ett snabbare valgenomslag skulle kunna tas till vara behövde den ”gamla” majoriteten förhindras att behandla budgeten, innan det nyvalda fullmäktige har tillträtt. Det anfördes vidare att en förutsättning för ett snabbare valresultat var att den tillträdande majoriteten har haft möjlighet att fortlöpande följa budgetarbetet. Regeringen förutsatte därför att kommunerna och landstingen skulle skapa goda förutsättningar för minoriteten att fortlöpande följa det löpande budgetarbetet.<sup>28</sup>

#### **6.4 Möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod**

På kommitténs begäran har Valmyndigheten yttrat sig om de praktiska möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod.

Enligt Valmyndigheten anger vallagen inte någon specifik tidpunkt då de olika valen måste vara sammanräknade. Valmyndigheten har emellertid gjort en sammanställning av de slutdatum för sammanräkningen av rösterna i kommun- och landstingsvalen som länsstyrelserna registrerat in vid de allmänna valen 2010.

De slutdatum som registrerats in för valen till kommunfullmäktige ligger inom intervallet 22 september–6 oktober. Motsvarande tidsintervall för valen till landstingsfullmäktige är 28 september–6 oktober. De slutdatum som anges är de som blir förtryckta på länsstyrelsens protokoll och behöver inte vara desamma som datumet för länsstyrelsens underskrift av protokollet, d.v.s. det datum då valresultatet beslutades. Enligt Valmyndigheten ger dock sammanställningen en ungefärlig bild av den faktiska tidsåtgången för länsstyrelserna vid räkningen av rösterna i de allmänna valen 2010.

Valen till kommun- och landstingsfullmäktige avslutas genom att valresultatet kungörs. Detta sker genom att det påskrivna protokollet läggs fram för granskning. Därefter föreligger ett antal praktiska åtgärder som behöver genomföras. Bland annat ska bevis till valda ledamöter och ersättare skrivas ut, skrivas på och skickas ut. Enligt Valmyndigheten ser dessa rutiner hos länsstyrelserna

<sup>27</sup> Prop. 1975/76:187 s. 503.

<sup>28</sup> Prop. 1975/76:187 s. 283.

något olika ut och tar olika lång tid. Det kan enligt myndigheten bl.a. bero på antalet kommuner som finns i varje län och på den interna organisationen för frågor om val. Myndigheten har svårt att bedöma tidsåtgången för de åtgärder som behöver genomföras efter att valresultatet är färdigräknat och beslutat och anser att denna tidsåtgång bäst kan bedömas av länsstyrelserna själva.

Enligt Valmyndigheten finns det ett antal faktorer som kan ha inverkan på tidpunkten för mandatperiodens början. En sådan faktor är att valda ledamöter behöver få besked om invalet i så god tid att det är möjligt för dem att hinna vidta praktiska åtgärder för att möjliggöra uppdraget som invald i fullmäktige. En annan faktor är att kommunen eller landstinget behöver tid att kunna genomföra erforderlig administrativ uppdatering i enlighet med valresultatet. Ytterligare en faktor är att det kan anses vara av allmänt intresse att veta om valresultatet har överklagats innan mandatperioden börjar löpa.

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i vallagen som innebär att ordinarie val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige ska infalla den andra söndagen i september. Ändringen av valdag har inte åtföljts av någon förändring i kommunallagen gällande mandatperiodens början. Enligt Valmyndigheten innebär förändringen av valdag att länsstyrelserna får längre tid på sig att räkna rösterna, avsluta valet och genomföra de administrativa åtgärder som följer av detta. Valmyndigheten anser emellertid att denna ytterligare vecka behöver belysas i ett större sammanhang, eftersom länsstyrelsernas rösträkning i viss utsträckning är beroende av de tidpunkter då valnämnderna, d.v.s. de lokala valmyndigheterna, överlämnar rösterna till länsstyrelsen för den slutliga rösträkningen.

Vid utvärderingen av valen den 19 september 2010 uttryckte ett flertal kommuner önskemål om att valnämnderna skulle få ytterligare en dag för att kunna genomföra den rösträkning som avses i 12 kap. vallagen. Valmyndigheten anser att om önskemålet tillgodoses genom ny lagstiftning och valnämndernas rösträkning får pågå ytterligare en dag, d.v.s. också under torsdagen efter valdagen, skulle det innebära att dessa röster transporteras till länsstyrelsen med motsvarande tidsförskjutning. Valet till riksdagen skulle i sådant fall vara färdigräknat antingen under torsdagskvällen eller på fredagen efter valdagen. Som en konsekvens därav skulle räkningen av valen till kommun- och landstingsfullmäktige förskjutas ytterligare en dag.



Valmyndigheten anger att det av Valmyndighetens rapport 2011:1 framgår att den slutliga rösträkningen av de kommunala valen tar allt längre tid, främst på grund av den ökade mängden tillskrivna namn på valsedlarna. I rapporten föreslår Valmyndigheten att vissa inslag av offentliga valförberedelser införs, vilket skulle underlätta länsstyrelsernas sammanräkning och troligtvis vara mindre tidskrävande. Detta kräver dock en förändrad lagstiftning.

Valmyndigheten anger sammantaget att det underlag som den har haft möjlighet att ta fram är begränsat. Vidare är uppdelningen av valmyndigheternas ansvarsområden enligt vallagen en begränsning i Valmyndighetens möjligheter att bedöma en lämplig tidpunkt för att tidigarelägga fullmäktiges mandatperiod. Valmyndigheten anser sig därför inte kunna ge ett svar på frågan om det är möjligt att tidigarelägga starten för fullmäktiges mandatperiod.

## 6.5 Kommitténs överväganden och förslag om ett snabbare valgenomslag

<p><b>Kommitténs förslag:</b> Inledandet av mandattiden för ledamöterna och ersättarna i fullmäktige tidigareläggs. Mandattiden ska räknas från och med den 15 oktober valåret.</p>
---

Kommittén anser det vara betydelsefullt att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar så snart det är möjligt efter valet. Ett snabbt valgenomslag i kommuner och landsting är därför viktigt. Ett snabbt genomslag för valresultatet torde även utgöra en signal till väljarna om att deras röster har fått ett omedelbart genomslag i den praktiska politiken. Detta skulle i sin tur kunna leda till att det politiska systemet i kommuner och landsting blir tydligare och får större uppmärksamhet. Fördelarna med ett snabbare genomslag måste emellertid också vägas mot de negativa effekter som kan tänkas uppkomma till följd av en sådan reglering.

Ett påskyndat valgenomslag torde kunna uppnås genom ett tidigareläggande av mandatperioderna för de politiska organen samt genom förändringar av sådana formella procedurer som kan fördröja inledandet av det politiska arbetet efter mandatperiodens början. Kommittén kan inte se några lämpliga vägar att förändra

reglerna om kungörelse av fullmäktiges första sammanträde. Kungörelsereglernas tidsfrister är väl etablerade och fyller behov som är av stor vikt för den kommunala demokratis praktiska funktion. Reglerna bör därför inte förändras utan tungt vägande skäl. Det kan vidare inte anses finnas några skäl att förändra kommunallagens regler om budgetprocessen. Reglerna ger redan i dag den nyvalda fullmäktigemajoriteten möjlighet att utforma budgeten efter sin politiska inriktning.

Enligt kommitténs bedömning innefattar bestämmelserna om fullmäktiges arbetsordning krav på att det finns en reglering av tillvägagångssättet inför nyvalda fullmäktiges första sammanträde. En reglering av tidpunkten för fullmäktiges första sammanträde skulle sannolikt enbart marginellt påskynda valresultatets genomslag.

Kommittén anser att de stora tidsvinsterna möjliggörs genom ett tidigareläggande av tillträdet för de politiska organen fullmäktige, styrelse och nämnder. Det får ses som eftersträvansvärt att samtliga organ kan börja arbeta så snart som möjligt efter valet. Demokratiutredningen fann dock redan 1975 att en sådan ordning inte var praktiskt genomförbar eftersom det ur demokratisk synvinkel viktiga arbetet med nomineringar till kommunalråds-, presidie-, nämnds- och styrelseposter skulle behöva bedrivas så snabbt att medlemmarnas inflytande i den lokala partiorganisationen skulle inskränkas. Denna inställning delades senare av 1983 års demokratiberedning. I propositionen bakom de nuvarande reglerna påpekades att det fanns stora fördelar med ett tidigare tillträde för styrelse och nämnder. Det lämnades dock upp till den enskilda fullmäktigeförsamlingen att bestämma nämndernas och styrelsens tillträdestidpunkter.

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. På detta sätt får enligt kommitténs uppfattning de som har bäst kunskaper om nomineringsprocessen i en viss kommun eller ett visst landsting besluta hur lång tid denna behöver ta i anspråk.

Vidare finns det omständigheter som talar för att nomineringsprocessen kan komma att ta allt mer tid i anspråk. Den ökade förekomsten av lokala partier och bildandet av otraditionella

majoritetskonstellationer innebär att behovet av förhandlingar mellan partierna ökar och att det därför tar längre tid efter fullmäktigvalet innan det kan bildas en majoritet som kan styra kommunen eller landstinget.<sup>29</sup> Förhandlingarna som föregår en överenskommelse om majoritetssamarbete kan bl.a. avse fördelningen av de viktiga presidie- och kommunalrådsposterna. Kommittén anser att arbetet med att bilda styrande majoriteter har mycket stor betydelse och inte får försvåras genom införandet av alltför snäva tidsfrister. Utvecklingen på denna punkt talar därför för 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. Enligt Riksskatteverkets beräkningar till 1975 års demokratiutredning 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. Av Valmyndighetens yttrande till kommittén framgår att de registrerade slutdatumen för fullmäktigvalen var 22 september–6 oktober vid 2010 års allmänna val. I samtliga län utom Skåne och Stockholms var sammanräkningen färdig före september månads utgång.

Materialet får anses visa att rösträkningen numera avslutas drygt en vecka 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.

Av Valmyndighetens utvärdering av valet 2010<sup>30</sup> framgår emellertid att den s.k. onsdagsräkningen i valnämnderna tar allt längre tid p.g.a. det ökade antalet förtidsröster. Enligt Valmyndigheten har ett flertal kommuner uttryckt önskemål om att lagstiftningen 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

---

<sup>29</sup> Behöver den lokala och regionala demokratin förnyas?, Sveriges kommuner och landsting 2007 s. 33.

<sup>30</sup> Valmyndighetens rapport 2011:1, Erfarenheter från valen den 19 september 2010.

slutliga röstsammanräkningen hos länsstyrelserna. Valmyndighetens rapport pekar vidare på att den slutliga rösträkningen avseende främst de kommunala valen tar allt längre tid för länsstyrelserna främst på grund av det höga valdeltagandet, det stora antalet förtidsröster och mängden tillskrivna namn som måste identifieras.

Enligt kommitténs uppfattning måste de tendenser vid 2010 års allmänna val beaktas som tyder på att rösträkningen tar allt längre tid. Emellertid bedömer kommittén att det, mot bakgrund av att tiden för röstsammanräkningen förkortats väsentligt på lång sikt och då valdagen tidigarelagts en vecka, borde vara möjligt att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod. Fullmäktiges mandatperiod bör enligt kommitténs uppfattning kunna inledas vid den tidpunkt som gäller i Stockholms län, d.v.s. den 15 oktober valåret.

Vid ett inledande av fullmäktiges mandatperiod den 15 oktober bör enligt kommitténs uppfattning de valda ledamöterna kunna få besked om invalet i så god tid att det är möjligt för dem att hinna vidta praktiska åtgärder för att möjliggöra uppdraget som invald i fullmäktige. Vidare torde kommunen eller landstinget då ges erforderlig tid för att kunna genomföra erforderlig administrativ uppdatering i enlighet med valresultatet.

## 7 Hel- och deltidsengagerade förtroendevalda – kommunalråden

### 7.1 Direktiven

I dag framgår det indirekt av kommunallagen att kommunal- och landstingsråd kan finnas. Någon reglering av vad deras uppdrag innebär finns inte.

Regeringen anser det vara av intresse att överväga en reglering av vad kommunal- och landstingsråd ska ha för formell funktion, vilka befogenheter och vilket ansvar som ska följa med uppdraget samt hur denna funktion ska väljas. I det sammanhanget anses även särregleringen för borgarråd i Stockholms kommun behöva ses över.

Kommitténs uppdrag är därför att analysera för- och nackdelar med att i lagstiftning tydliggöra kommunalrådets roll och vid behov föreslå författningsändringar.

### 7.2 Gällande regler om kommunalråd

Hel- eller deltidsarvoderade politiker finns i dag i så gott som alla svenska kommuner och landsting och benämns ofta kommunal- och landstingsråd. Om politikern företräder oppositionen benämns han eller hon vanligen oppositionsråd. 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 kommuner och landsting. Ibland används dock även andra begrepp,

såsom landstingsråd och oppositionsråd, när det kan anses främja sammanhanget i framställningen.

Den representativa demokratins princip utgår från att alla förtroendevalda oberoende av verksamhetsgraden ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Det har ansetts att framhållandet av en viss grupp förtroendevalda skulle kunna uppfattas som ett avsteg från denna princip. Av kommunallagen framgår dock indirekt genom 4 kap. 12 och 15 §§ att kommunalråd kan finnas. Också bestämmelsen om till vilka det ska kunna ställas interpellation direkt i 5 kap. 52 § har påverkats av förekomsten av kommunalråd.<sup>1</sup> I kommuner med flera rådsposter är det inte ovanligt att det finns en eller flera företrädare för oppositionen (oppositionsråd).<sup>2</sup>

Kommunalråd kan inte väljas utan att de har något annat förtroendeuppdrag. Det förutsätts därför att man först har valts till ledamot eller ersättare i fullmäktige, styrelsen, en annan nämnd eller beredning eller eventuellt till revisor eller revisorsersättare. Råden kan alltså inte utses i ett särskilt val.

Kommunalrådets rättsliga befogenheter bestäms av det förtroendeuppdrag som han eller hon har. Några särskilda befogenheter finns inte. Nämnderna kan emellertid använda delegeringsreglerna så att delegering rent faktisk sker till kommunalråd i större utsträckning än till andra förtroendevalda.<sup>3</sup> Att kommunalråd politiskt sett har en stark ställning beror i första hand på att de normalt kan ägna hela sin tid åt uppdraget och arvoderas för detta, men det följer alltså inte några särskilda rättsliga befogenheter eller skyldigheter med denna ställning.

Av rättspraxis följer att tillsättande av kommunalråd anses utgöra en särskild beredning enligt 3 kap. 7 § kommunallagen.<sup>4</sup> I övrigt saknas regler, vilket kan tyckas vara förvånande mot bakgrund av den stora faktiska betydelse som kommunalråd har för politiken i kommuner och landsting. I ett nordiskt perspektiv är också den svenska avsaknaden av regler mycket speciell. I Danmark intar borgmästaren en central ställning i lagen som ledaren av den dagliga förvaltningen. I Finland finns möjligheten att utse kommundirektören till ordförande i kommunstyrelsen. I Norge

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:117 s. 86.

<sup>2</sup> SOU 1975:41 s. 393, prop.1975/76:187 s. 268, RÅ 1982 2:43.

<sup>3</sup> Jfr. 6 kap. 33 och 36 §§ kommunallagen.

<sup>4</sup> RÅ 1982 2:43 och RÅ 1994 ref. 104 II och III.

finns möjligheten att införa ett parlamentariskt system och ge kommunalrådet ansvaret för förvaltningen.

### 7.2.1 Kommunalrådets ansvar

Rent kommunalrättsligt har kommunalråden inte någon särställning. Kommunalråden har alltså varken mer eller mindre ansvar än andra förstroendevalda. Den omständigheten att ett kommunalråd är verksamt på heltid kan dock ha viss betydelse vid bedömningar av straffrättsligt ansvar, t.ex. för tjänstefel och skadeståndsansvar som följer av brott. Det kan i detta sammanhang nämnas att det råder stor rättslig osäkerhet om huruvida förstroendevalda överhuvudtaget kan anses ha något annat skadeståndsansvar än sådant som följer av brott.<sup>5</sup>

Det straffrättsliga ansvaret aktualiseras vanligen i nämndernas verksamhet. Generellt gäller att nämndernas beslutsform är kollegial. I princip är hela nämnden delaktig när besluten fattas. Huvudregeln inom straffrätten vad gäller ansvar då flera deltar i myndighets beslut är att endast den som antecknat sig som skiljaktig undgår ansvar. För beslutet och dess verkningar ansvarar således de nämndledamöter som deltog i beslutet.

Situationen blir mer problematisk då brottet består i en underlåtenhet att handla. Exempelvis kan en nämnd vägra att verkställa en domstols beslut utan att explicit uttrycka det i ett formellt beslut. Den rimliga utgångspunkten torde vara att den som haft befogenhet att handla men underlåtit detta är ansvarig.

Vid bedömning av vem som har befogenheten i det konkreta fallet är kommunallagen en naturlig utgångspunkt. I det angivna exemplet är det sannolikt den eller de nämndledamöter som haft kännedom om domstolens beslut, och därmed om skyldigheten att agera, som kan dömas till ansvar för underlåtenhet. I sådana fall är det troligt att ordföranden, i egenskap av sammankallande och upprättare av nämndens dagordning, har ett längre gående ansvar än övriga ledamöter. Det torde åligga denne att informera sig om vad nämnden bör och är skyldig att göra, företrädesvis genom tjänstemannakontakter. I detta sammanhang är det väsentligt att göra skillnad på hel- och deltidsengagerade. Ett heltidsverksamt kommunalråd har vanligen större möjligheter att informera sig än en fritidspolitiker. I ett straffrättsligt perspektiv är det rimligt att

<sup>5</sup> Lundin, Olle, Kommunal revision. En rättslig analys, s. 418.

anta att den som är heltidsverksam har ett längre gående ansvar. Saken är dock inte belyst i praxis eller förarbeten och endast sparsamt diskuterat i doktrinen.<sup>6</sup>

### 7.3 Tidigare utredningar om kommunalrådets ställning

#### 7.3.1 Diskussioner om lagreglering av kommunalrådets ställning vid tillkomsten av 1977 års kommunallag

Under 60- och 70-talen debatterades kommunalrådets ställning och en eventuell särreglering i kommunallagen. Utredningen om den kommunala demokratin, den s.k. Demokratiutredningen, berörde frågan i sitt betänkande Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? (SOU 1972:32).

Utredningen redogjorde för innehållet i ett antal motioner gällande de heltidsengagerade förtroendevaldas ställning som hade lagts i riksdagen och som låg bakom utredningens uppdrag att behandla kommunalrådets ställning. Motionärerna hade krävt en utredning, dels av kommunalrådets kommunalrättsliga ställning, dels av möjligheten att vid tillsättandet av dessa poster tillämpa proportionella val. Enligt motionärerna kunde antalet befattningar som kommunal- och landstingsråd förväntas öka i antal och det ansågs kunna vara en brist i olika sammanhang att befattningarna saknade rättslig förankring i kommunallagen. Ansvarsfrågan ansågs vara oklar och även ställningen gentemot de kommunala nämnderna, kommunens styrelse och fullmäktigeförsamlingen. Motionärerna krävde därför att rådets kommunalrättsliga ställning skulle utredas samtidigt som de hävdade att bestämmelser om val också borde fastställas.<sup>7</sup>

Frågan om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning behandlades mer ingående av Demokratiutredningen i slutbetänkandet Kommunal demokrati (SOU 1975:41).

Utredningen konstaterade att kommunalråden som regel hade s.k. "tunga" uppdrag, d.v.s. ordförandeuppdrag i de viktigaste nämnderna och att de normalt hade sin organisatoriska bas i kommunstyrelsen. Dessutom var de praktiskt taget alltid ledamöter i de beslutande organen.

---

<sup>6</sup> Lundin, Olle, Kommunal revision. En rättslig analys, s. 384 f.

<sup>7</sup> SOU 1972:32 s. 17 f.



När det gällde de heltidsengagerades inplacering i förvaltningsorganisationen kunde man konstatera att kommunalråden vanligen var knutna till kommunstyrelsen eller ordförandeskapet i någon annan nämnd. Man kunde dock i de större kommunerna se en tendens till att kommunalråden allt oftare var frikopplade från ordförandeuppdrag.

Utredningen pekade på att kommunalråden många gånger, genom sin knytning till nämnderna, kände sig direkt medansvariga i det löpande förvaltningsarbetet. Som en följd av detta hade det uppstått svårigheter gällande gränsdragningen i arbetsuppgifterna mellan kommunalråden och framförallt de ledande tjänstemännen. Enligt utredningen var den formella gränsdragningen inte svår. Däremot brukade det uppstå svårigheter mer praktiskt i fråga om de olika roller och den ansvarsfördelning som man borde tänka sig mellan kommunalråden och de ledande tjänstemännen. Utredningen påpekade att denna ansvarsfördelning inte var reglerad i kommunallagen.<sup>8</sup>

Utredningen konstaterade att kommunal- och landstingsråden hade haft stor betydelse för den kommunala demokratin och att de varit nödvändiga för att behålla och förstärka förtroendemannainflytandet över den kommunala verksamheten. Undersökningar visade t.ex. att kommunal- och landstingsråden hade betydligt tätare kontakter med enskilda medborgare än andra förtroendemän. Råden hade dessutom mer regelbundna kontakter med partigrupper och enskilda partimedlemmar m.fl. Enligt utredningen hade det inte förekommit någon omfattande principiell diskussion om rådets ställning och någon direkt rättslig reglering fanns inte heller.

Utredningen slog fast att de heltidsengagerade förtroendemännen utgjorde en förutsättning för att de förtroendevaldas möjligheter till inflytande skulle kunna tryggas och förbättras. Man föreslog därför att de skulle omnämnas i de inledande bestämmelserna i kommunallagen. Däremot ansåg utredningen inte att det fanns skäl som talade för en lagreglering av de heltidsengagerade förtroendemännens befogenheter och ställning i organisationen.

Utredningen lade vidare förslag bl.a. om de heltidsengagerade förtroendemännens närvarorätt i olika nämnder där de inte var ordinarie ledamöter eller suppleanter. En annan fråga var om interpellation borde kunna ställas även till sådan heltidsengagerad

---

<sup>8</sup> SOU 1975:41 s. 154 ff.

förtroendeman som inte hade uppdrag som ordförande i en nämnd.<sup>9</sup>

I den efterföljande propositionen ansåg regeringen det naturligt att inte genom lag närmare reglera formerna för de förtroendevaldas arbete. Detta synsätt motiverades av de stora variationer som fanns i arbetsförutsättningarna för de förtroendevalda. Allmänt sett ansågs det vara väsentligt att stärka de förtroendevaldas inflytande över den kommunala verksamheten. Av stor betydelse i det sammanhanget var, enligt regeringen, möjligheterna att de förtroendevalda engagerades på heltid. Enligt regeringen fanns det dock inte några skäl för en generell bestämmelse i kommunallagen om att de förtroendevalda kunde engageras på heltid, eftersom det fick anses vara klart att kommunerna och landstingen redan hade denna möjlighet.

I anslutning till en diskussion om kommunalrådets närvarorätt uttalade regeringen att en lagreglering försvårades av den variation som rådde mellan olika kommuner och landsting beträffande de heltidsengagerades ställning. Det ansågs inte vara lämpligt att genom lagregler i detalj styra utformningen av de enskilda kommunernas eller landstingens organisation. De heltidsengagerades ställning i organisationen borde därför avgöras av kommunerna och landstingen själva utifrån de lokala förutsättningarna.

Regeringen ansåg att kommuner och landsting borde ha en stor frihet att själva besluta om vilken roll de heltidsengagerade skulle spela. Man förordade därför en ordning innebärande att kommunerna och landstingen själva fick rätt att i ett reglemente eller ett särskilt beslut föreskriva att en förtroendevald med övergripande uppgifter inom ett visst verksamhetsområde skulle få närvara och yttra sig vid sammanträde med nämnd, trots att han inte var ledamot eller suppleant i nämnden.<sup>10</sup>

Tendensen att tilldela heltidsengagerade förtroendevalda mer översiktliga arbetsuppgifter utan ordförandeuppdrag innebar att det inte alltid var möjligt att ställa interpellation till dem. Regeringen ansåg liksom Demokratiutredningen att det borde kunna överlåtas till förtroendevald med övergripande uppgifter att besvara interpellation. Kommunerna och landstingen borde

---

<sup>9</sup> SOU 1975:41 s. 176 ff.

<sup>10</sup> Prop. 1975/76:187 s. 272 ff.

emellertid själva få bestämma om de ville införa en sådan möjlighet.<sup>11</sup>

Konstitutionsutskottet uttalade att frågan om de heltidsengagerade förstroendevaldas ställning så långt möjligt borde bestämmas med hänsyn till de lokala förhållandena i kommunerna. Utvecklingen mot allt fler heltidsengagerade förstroendevalda ansågs ibland ha varit nödvändig för att politikerna och partierna skulle kunna bevara ett starkt förstroendemännainflytande över den kommunala förvaltningen. Enligt utskottet borde någon principiell skillnad inte göras mellan de heltidsengagerades arbetssituation och den för de övriga förstroendevalda. Det avgörande var enligt utskottet att alla förstroendevalda fick tillräckliga möjligheter att utföra sina uppdrag på det sätt som ansågs lämpligt i respektive kommun. En ytterligare markerad särställning för de heltidsengagerade borde enligt utskottets mening så långt som möjligt undvikas.<sup>12</sup>

### 7.3.2 Behandling av kommunalrådets ställning vid tillkomsten av den nya kommunallagen

#### *Kommunallagsgruppen och Demokratiberedningen*

Frågan om kommunalrådets ställning behandlades också av Kommunallagsgruppen i samband med tillkomsten av den nya kommunallagen. I slutbetänkandet Ny lag om kommuner och landsting (Ds 1988:52), som i stora delar hänvisade till Demokratiberedningens slutbetänkande Principer för ny kommunallag (SOU 1985:29), anförde Kommunallagsgruppen att det stod helt klart att kommuner och landsting hade befogenhet att besluta att vissa förstroendeuppdrag skulle utföras på heltid och att man mot den bakgrunden kunde ifrågasätta införandet av en allmän lagregel om kommunalrådets ställning.

Gruppen ansåg emellertid att de del- och heltidsengagerade spelade en så framträdande roll i kretsen av förstroendevalda att en regel om deras funktion borde införas. Enligt Kommunallagsgruppen var beteckningarna kommunalråd och landstingsråd de vanligast förekommande. Det ansågs därför lämpligt att också föra in dessa

---

<sup>11</sup> Prop. 1975/76:187 s. 275 ff.

<sup>12</sup> Bet. KU 1976/77:25 s. 26 ff.

benämningar i lagtexten. Detta skulle dock inte innebära något formellt hinder mot användandet av andra benämningar.

Det ansågs olämpligt att genom lag styra kommunerna och landstingen i fråga om sysselsättningsgrad. Samtidigt såg man ett behov av att på något sätt markera kommunalrådets ställning i förhållande till andra förstroendevalda. Man föreslog därför att det skulle anges att råden på hel- eller deltid skulle fullgöra särskilda uppdrag åt kommunen eller landstinget.

Kommunallagsgruppen konstaterade att systemet med rådsposter för oppositionen (oppositionsråd) var helt accepterat och att rätten att betala ut arvoden till dem var klarlagd. Man såg dock inte behov av att införa någon uttrycklig regel om att kommunalråd kan företräda minoriteten. Det ansågs dessutom vanskligt att formalisera begreppet ”minoriteten”, inte minst mot bakgrund av tendensen att småpartier fick s.k. vågmästarroller.<sup>13</sup>

Kommunallagsgruppen uttalade vidare att råden inte kan väljas utan att de har något annat kommunalt förstroendeuppdrag och att de därför inte kan utses i ett särskilt val. Om basen för uppdraget är ledamotskap i styrelsen eller en annan nämnd måste, uttalade gruppen, nämnden väljas innan råden utses till ordförande eller vice ordförande. Något annat sades inte vara inte möjligt med hänsyn till det proportionella valsystemet och reglerna om majoritetsval.

Demokratiberedningen hade tidigare uttalat att kommunallagens bestämmelser om val av ledamöter och ordförande i styrelsen antydde att ledamöterna i nämnderna skulle väljas före presidiet. Utsågs presidiet före de övriga ledamöterna skulle ett proportionellt val kunna förhindras. Då presidiet valts först gick det, anförde man, inte att välja återstående ledamöter proportionellt.<sup>14</sup>

Demokratiberedningen uttalade att för det fall man ville välja kommunal- och landstingsråd särskilt, kunde denna fråga enklast lösas genom att kommunallagen innehöll särskilda regler om kommunal- och landstingsråd som kunde användas i olika organisationsmodeller. Enligt Demokratiberedningen skulle ett system där råden väljs utan anknytning till något annat förstroendeuppdrag möjliggöra den största möjliga friheten att lokalt reglera deras ställning och roll i organisationen. Detta ansågs dock kräva fler regler för kommunalråd och landstingsråd om bl.a. närvaro- och yttranderätt i fullmäktige och nämnder, delegation av

---

<sup>13</sup> Ds 1988:52 s. 96 ff.

<sup>14</sup> SOU 1985:29 s. 69.

beslutanderätt till kommunalråden och landstingsråden, revisionsansvar och mandattider.

Det praktiska problemet att kommunalråden inte kan väljas före valet av ledamöterna i nämnden kunde enligt beredningen lösas genom ett system med s.k. förhandsinteckning. Man anförde att det i Danmark tillämpades ett något annorlunda proportionellt valsyste-system. Systemet innebar att självskrivna platser förhandsintecknades vid proportionella val och sedan avräknades. I kommuner där kommunalråden samtidigt är ordförande i olika nämnder skulle ett system liknande det danska innebära att kommunalrådsplatsen kunde förhandsintecknas. Vid den efterföljande proportionella fördelningen av platserna i nämnden skulle den första plats som tillföll det parti som utsett ett kommunalråd anses ha tagits i anspråk av detta parti. Genom att modifiera det proportionella valsyste-met så att självskrivna platser kunde förhandsintecknas med en form av avräkning skulle, enligt Demokratiberedningen, kommunalråden rättsligt garanteras plats i nämnderna. Demokratiberedningen ansåg att ett system med förhandsinteckning var enklare än andra lösningar där kommunalråden t.ex. väljs utan att ha annat kommunalt förtroendeuppdrag.

Sammantaget föreslog Demokratiberedningen en allmän regel om kommunalråd. Denna skulle kompletteras med en förändring av det proportionella valsyste-met så att vissa självskrivna platser skulle kunna förhandsintecknas. Genom en sådan lösning kunde kommunalråden utses i ett särskilt val före valet av nämnderna. Förslaget skulle göra det möjligt att utse kommunalråd redan vid fullmäktiges första sammanträde efter valet. Tiden för uppdragen skulle bestämmas av fullmäktige. Av lagtexten föreslogs det även framgå att det bland kommunalråden kan finnas företrädare för minoriteten. Bestämmelsen om förhandsinteckning kunde enligt beredningen utformas på följande sätt.<sup>15</sup>

#### **Avräkning vid proportionella val**

Vid proportionella val av ledamöter till styrelsen, övriga nämnder och utskott ska de platser som redan tillfallit självskrivna ledamöter tilldelas den grupp som ledamoten tillhör.

Kommunallagsgruppen uttalade i den efterföljande beredningen av frågan som sin utgångspunkt att kommunerna och landstingen skulle ha största möjliga frihet att lokalt reglera kommunalrådets

<sup>15</sup> SOU 1985:29 s. 70.

respektive landstingsrådets ställning och roll i organisationen. Det hade på sina håll framförts önskemål om att kommunal och landstingsråd skulle kunna börja sin tjänstgöring före nämnderna och att fullmäktige alltså skulle kunna välja råden redan vid första sammanträdet. Kommunalråden och landstingsråden skulle då också kunna utses till ordförande eller vice ordförande i styrelsen eller en annan nämnd.

Kommunallagsgruppen ansåg sammantaget, i linje med Demokratiberedningens förslag, att en sådan ordning inte borde hindras. Remissinstanserna som yttrade sig över Demokratiberedningens förslag var dock splittrade på denna punkt.

Regleringarna konstaterades förutsätta en modifiering av det proportionella valsystemet på så sätt att råden skulle anses som självskrivna ledamöter i styrelsen eller nämnderna. Kommunallagsgruppen föreslog därför att en sådan förändring borde ske.<sup>16</sup>

#### *1988 års kommunallagskommitté*

Kommunalrådets ställning behandlades vidare av 1988 års kommunallagskommitté. I slutbetänkandet Ny Kommunallag (SOU 1990:24) avfärdade kommittén förslaget om en allmänt hållen regel om kommunalråd samt möjligheten att välja dessa i ett särskilt val före valet av nämndledamöter. Enligt Kommunallagskommittén utgjorde förslaget i denna del en onödig formalisering av en grupp förtroendevalda. Den representativa demokratis princip utgår, uttalades det, från att alla förtroendevalda, oberoende av sysselsättningsgrad, ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Att i lagen framhålla en viss grupp ansågs kunna uppfattas som ett intrång i denna princip. På samma grund ansåg Kommunallagskommittén att regeln inte heller behövdes för att klara ut rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda. Eftersom det stod helt klart att kommuner och landsting fick engagera förtroendevalda på hel- eller deltid ansågs regeln inte heller behövas för att ge en sådan befogenhet.

Kommunallagskommittén uttalade sammantaget att den inte var beredd att föreslå att en särskild bestämmelse om kommunalråd infördes i kommunallagen. Man kunde inte heller se något behov av en regel om förhandsval av råd, särskilt med tanke på kommitténs

---

<sup>16</sup> Ds 1988:52 s. 96.

framlagda förslag om att kommuner och landsting skulle få möjlighet att tillämpa en ordning med ett snabbare valgenomslag för styrelsen.

I den efterföljande propositionen om en ny kommunallag anförde regeringen att den inte föreslog några regler om de heltidssysselsatta förtroendevalda. Regeringen anförde som skäl för sin inställning i allt väsentligt vad Kommunallagskommittén hade anfört i frågan.<sup>17</sup>

## 7.4 Fördelar och nackdelar med en reglering i kommunallagen om kommunalrådets ställning

Kommunalråden uppfattas av många som de mest inflytelserika aktörerna i kommuner och landsting. Kommunalrådets ställning avviker emellertid inte i rättslig mening från övriga förtroendevaldas. Skillnaden är enbart den att råden utför sina uppgifter inom ramen för ett hel- eller deltidsuppdrag.

Man kan dock konstatera att det i praktiken inte råder balans mellan den betydelse som kommunalråden i realiteten tillmäts och graden av rättslig reglering av dem.

En fördel med direkta regler om kommunalråd är att man därigenom tydliggör vilka kommunalråden är och vilka befogenheter dessa har. Osäkerhet om kommunalrådets rättsliga ställning kan innebära att det är svårt att få en klar bild av hur kommuner och landsting styrs och vem som har det yttersta ansvaret för olika verksamheter.

Frånvaron av reglering av kommunalrådets ställning kan också innebära en risk för att kommunalrådsrollen får en karaktär som inte är önskvärd ur kommunaldemokratisk synvinkel. I betänkandet Förtroendevalda på 90-talet ansåg Förtroendeuppdragsutredningen att det fanns alltför många exempel på s.k. starka kommunal- och landstingspolitiker som tog på sig ett slags ställföreträdande ansvar för sitt partis alla förtroendevalda.<sup>18</sup>

En reglering av kommunalrådets ställning kan ske olika sätt. Valet av regleringssätt styrs i hög grad av vad man vill uppnå. Ett i låg grad ingripande alternativ torde exempelvis kunna vara att i lagtext kort slå fast att hel- och deltidsengagerade förtroendevalda

<sup>17</sup> Prop. 1990/91:117 s. 58.

<sup>18</sup> SOU 1989:108 s. 50 f.

kan finnas och att de betecknas råd. Syftet med en sådan reglering skulle i första hand vara att klargöra vad som redan idag gäller. Den kommunala styrelseordningen med samlingsstyre är dock i sig inte så tydlig och förutsägbar som exempelvis styrelseordningen på nationell nivå och kommunalrådets reella makt är till stor del av informell karaktär. Det finns därför en risk för att en lagreglering som endast går ut på att lagfästa den redan gällande ordningen för kommunalråden inte skulle säga särskilt mycket om kommunalrådets verkliga ställning i en viss kommunal styrelseordning.

Mera långtgående regleringsalternativ kan gå ut på att utöka rådets befogenheter och ansvar jämfört med vad som nu gäller och alltså skapa en i vissa avseenden ny kommunal funktion. Syftet med en sådan reglering skulle exempelvis kunna vara att uppnå en tydligare struktur för styrning av kommunen eller landstinget.

Det går naturligtvis att diskutera vilka befogenheter som kommunalråd bör ha. Detta är en politisk lämplighetsfråga, vilken därför inte kan avgöras utifrån juridiska utgångspunkter. Det kan dock ur ett juridiskt perspektiv argumenteras för att skapandet av regler kring institutet skulle öka förutsebarheten i den kommunala verksamheten.<sup>19</sup>

Kommunalrådsinstitutet har vuxit fram under en lång tidsperiod utan reglering i kommunallagen. Friheten att lokalt bestämma kommunalrådets ställning och roll i organisationen har inneburit att det i dag finns många olika varianter på kommunalrådsinstitutet. Om kommunalrådets rättsliga ställning blir föremål för ingående reglering kan detta tänkas innebära att den nu gällande friheten i utformningen av kommunalrådsrollen beskärs på ett oönskat sätt.

En form av reglering av kommunalrådets ställning är att slå fast hur dessa ska utses. I det nuvarande systemet är det ytterst fullmäktige som bestämmer om kommunalråd ska finnas, hur många de ska vara och hur fördelningen av kommunalrådsposterna mellan partierna ska ske. I många fall avgörs dock dessa frågor enligt riktlinjer som dragits upp efter förhandlingar mellan de politiska partierna.

Som framgår av den tidigare redogörelsen har det under lång tid diskuterats om det bör införas regler om särskilda val av kommunalråd. En lösning som därvid berörts är att kommunalrådet väljs direkt av fullmäktige och att rådsposten står helt utan koppling till något förtroendeuppdrag. En sådan ordning

---

<sup>19</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning s. 400 f.



skulle möjliggöra den största möjliga friheten att lokalt reglera rådets ställning och roll i organisationen. Lösningen skulle dock kräva fler regler för kommunalråd om bl.a. närvaro- och yttranderätt i fullmäktige och nämnder, delegation av beslutanderätt till kommunalråden, revisionsansvar och mandat-tider. I det nuvarande systemet är sådana regler inte nödvändiga eftersom kommunalrådets rättsliga ställning alltid styrs av det förtroendeuppdrag som han eller hon har bakom sig.

Man har även diskuterat en modell där kommunalrådets koppling till ett förtroendeuppdrag finns kvar, men där kommunalråden väljs särskilt av fullmäktige före valet av styrelse och nämnder. Fördelen med den lösningen är att kommunalrådets rättsliga ställning inte måste regleras särskilt. Problem uppstår dock om avsikten i ett visst fall är att kommunalrådet ska ha en presidieplats i styrelsen eller en nämnd. Om basen för uppdraget är ledamotskap i styrelsen eller en annan nämnd måste nämnden väljas innan råden utses till ordförande eller vice ordförande. Något annat anses inte vara möjligt med hänsyn till det proportionella valsystemet och reglerna om majoritetsval. Det praktiska problemet att kommunalråden inte kan väljas före valet av ledamöterna i nämnden kan eventuellt lösas i enlighet med Demokratiutredningens förslag om ett system med s.k. förhandsinteckning i vilket självskrivna platser förhandsintecknas vid proportionella val och sedan avräknas (se avsnitt 7.3.2).

I de ovan angivna formerna av val av kommunalråd är det fullmäktige som gör valet. Man kan emellertid också tänka sig att kommunalråden väljs direkt av kommunmedlemmarna på den allmänna valdagen. Ett sådant system med direktval skulle dock innebära en mycket långtgående förändring av det politiska systemet i kommuner och landsting. Kommunalrådet skulle då kunna stå helt utan förankring i fullmäktige och en ingående reglering av kommunalrådets rättsliga ställning och relation till övriga kommunala organ, beslutande och verkställande, skulle vara nödvändig.

## 7.5 Kommitténs förslag om en reglering i kommunallagen av kommunalrådets ställning

**Kommitténs förslag:** Benämningarna kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd ska nämnas uttryckligen i kommunallagens bestämmelser om de förtroendevalda för att förtydliga att dessa är förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid.

Det svenska kommunalrådsinstitutet har vuxit fram under en lång tidsperiod utan någon reglering i kommunallagen. Kommunernas och landstingens frihet att bestämma kommunal- och landstingsrådets ställning och roll i organisationen har inneburit att det i dag finns en rad olika varianter på utformning av kommunalrådsinstitutet. Skillnaderna mellan olika kommuner och landsting har också efter hand blivit mycket stora. Detta har till en del sin grund i olikheter när det gäller konkreta faktorer som kommunernas och landstingens storlek, geografiska läge, ekonomiska förutsättningar o.s.v. Skillnaderna beror dock sannolikt även på att de gör olika prioriteringar och har skilda idéer om hur den politiska organisationen bäst bör vara ordnad. Möjligheterna att anpassa de betydelsefulla kommunalrådets antal och funktion efter egna lokala eller regionala utgångspunkter får därför anses ha utvecklats till ett viktigt inslag i den kommunala självbestämmanderätten.

Det i hög grad flexibla kommunalrådsinstitutet förefaller också fungera mycket väl ute i kommuner och landsting. Kommittén har inte från kommuner och landsting kunnat avläsa något egentligt missnöje med den nu gällande ordningen och inte heller någon bredare efterfrågan efter en lagreglering av kommunalråden. Sett inifrån den kommunala organisationen, d.v.s. ur de förtroendevaldas och tjänstemännens perspektiv, kan det därför inte sägas ha framkommit några riktigt tungt vägande skäl för en lagreglering. Det behov av lagreglering som kommittén anser sig kunna se härrör i stället från kommunmedlemmarna utanför den kommunala organisationen. Även om flertalet kommunmedlemmar sannolikt känner till att kommunalråden finns och att de är betydelsefulla, torde många sakna en korrekt bild av vad ett kommunalråd är och vilken ställning kommunalråden har i den kommunala organisationen. Otydligheten gällande kommunalråden kan till viss

del bero på att kommunalråden överhuvudtaget inte omnämns i kommunallagen. Missuppfattningar om kommunalråden kan dock även till stor del bero på okunskap om den kommunala styrelseordningen i allmänhet och på felaktiga jämförelser med t.ex. ministersystemet på nationell nivå.

Kommittén anser att mer genomgripande förändringar av kommunalrådsinstitutet, exempelvis en ingående reglering av kommunalrådets befogenheter, ansvar och rättsliga ställning i övrigt, skulle innebära att det skapas en ny kommunpolitisk funktion som skulle vara lika för samtliga kommuner och landsting. Kommittén har inte kunnat märka någon efterfrågan efter en sådan förändring från kommuner och landsting utan anser att den flexibilitet som finns idag bör behållas. Enligt kommitténs uppfattning bör inte heller ett resonemang om en så ingående reglering av kommunalråden ske frikopplat från diskussionen om den kommunala styrelseordningen som helhet. En reglering av kommunalråden på ett mer genomgripande sätt bör därför bara ske ifall detta, inom ramen för en förändring av den kommunala styrelseordningen i stort, skulle visa sig vara efterfrågat och lämpligt.

Sammantaget anser kommittén att en ingående särreglering av kommunalråden utan koppling till en samlad analys av styrelseordningen i övrigt, riskerar att skapa en ny kommunalpolitisk funktion som inte efterfrågats och som sannolikt inte nämnvärt skulle öka kommunmedlemmarnas förståelse för kommunalrådets funktion. För ett sådant synsätt talar även omständigheten att en reglering sannolikt skulle begränsa den kommunala självbestämmanderätten.

Den möjlighet till reglering som för närvarande framstår som lämplig är enligt kommitténs uppfattning en kort upplysning i kommunallagen om att kommunalråd kan finnas. Effekten av en sådan bestämmelse kan inte förväntas bli särskilt stor. Kommunalrådets reella makt är väsentligen av informell karaktär och ett omnämnande i lagen klargör inte kommunalrådets verkliga ställning i en viss kommunal styrelseordning. Kommittén kan emellertid se principiella och pedagogiska värden i att omnämna kommunalråden i lagtext. Begreppet kommunalråd skulle då enkelt kunna hittas och medborgarna skulle på ett snabbare sätt än i dag få klart för sig att kommunalrådets ställning inte har någon närmare reglering i lag. Att kommunalråden inte nämns i kommunallagen framstår också som svårförklarligt med tanke på att lagen

innehåller en uttrycklig reglering av de närbesläktade borgarråden i Stockholms kommun. För det fall att särregleringen av borgarråden behålls i kommunallagen får denna obalans i lagstiftningen anses tala för ett omnämmande även av kommunalråden.

Kommittén anser därför att ett omnämmande av kommunalråden lämpligen bör ske i bestämmelserna om de förtroendevalda i 4 kap. kommunallagen. Utöver begreppet kommunalråd bör även de vanligt förekommande begreppen landstingsråd och oppositionsråd nämnas uttryckligen i lagtexten. Kommittén föreslår därför att det i bestämmelsen bör framgå att förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. En sådan benämning kan t.ex. vara kommunråd.

Kommittén vill understryka att den föreslagna bestämmelsen inte avser att ge någon legal definition av kommunalrådsinstitutet. Bestämmelsen syftar enbart till att lyfta upp de aktuella begreppen i kommunallagen och anknyta till den indirekta beskrivning av kommunalråden som ges i kommunallagens regler om ekonomiska förmåner i 4 kap. 12 och 15 §§. Avsikten är inte att bestämmelsen till någon del ska innebära en förändring av det rättsläge som gäller i dag beträffande kommunalråden. Friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter ska därför i alla delar kvarstå oförändrad.

## **7.6 Kommunallagens särreglering för Stockholms kommun**

Genom förändringar under 1970- och 1990-talen har kommunallagen i allt högre grad fått karaktären av ramlag. Den innehåller nu i allt väsentligt grundläggande demokratiska principer och basregler för alla kommuner och landsting rörande organisatorisk uppbyggnad, ekonomisk förvaltning och kontroll m.m. Principiellt bygger lagen på att kommuner och landsting ska lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Som ett resultat av denna inställning har detaljföreskrifter lämnats utanför lagen för att i stället tas in i arbetsordningar, reglementen och instruktioner. Trots att enhetlighet eftersträvats och särreglerna blivit färre innehåller

kommunallagen fortfarande ett antal särbestämmelser som gäller Stockholms kommun.

De avvikande bestämmelserna för Stockholms kommun ansågs väsentligen ha sin grund i att Stockholm som landets huvudstad mötte speciella problem av bl.a. organisatorisk natur. Stockholms kommun hade fram till början av 1970-talet också hand om de landstingskommunala uppgifterna. Redan tidigt hade Stockholms kommun också en mer politiserad struktur än andra kommuner. På grund av den kommunala förvaltningens storlek blev Stockholm den första kommunen som införde ett system med heltidsengagerade förtroendemän, borgarråden.

Flertalet av de skillnader som kan förmodas ligga bakom olikheterna mellan kommunallagen och särregleringen för Stockholms kommun har numera fallit bort. Stockholms kommun har inte längre landstingsuppgifter och partipolitikens roll har ökat också i andra kommuner än Stockholms. Systemet med heltidsengagerade förtroendemän tillämpas nu i samtliga kommuner och landsting. Antalet särregler har också efter hand reducerats betydligt. Kvar är egentligen bara de särskilda reglerna om borgarråden i 4 kap. 24–29 §§ kommunallagen.

### 7.6.1 Borgarråden i Stockholms kommun

Frågan om den kommunalrättsliga särregleringen för Stockholms kommun har länge varit föremål för diskussioner.<sup>20</sup> Utgångspunkten har hittills varit att strävandena efter enhetlighet i kommunallagen inte ska innebära att Stockholm tvingas överge sitt organisationssätt och att hänsyn måste tas till Stockholms särskilda önskemål i frågan.<sup>21</sup> Regeringen har i kommitténs direktiv ansett det vara intressant att – i samband ett övervägande av kommunalrådets rättsliga ställning – även se över särregleringen för borgarråd i Stockholms kommun.

Borgarrådsinstitutionen i Stockholm har en mångårig tradition. Borgarrådsbefattningen var ursprungligen av tjänstemannakarakter men under årens lopp utvecklades befattningen till att vara av blandad förtroende- och tjänstemannakarakter. Ursprungligen togs regler om borgarråd in i Stockholms kommunalförfattningar eftersom det krävdes lagstöd för att kunna arvoda borgarråden

<sup>20</sup> Se t.ex. SOU 1981:53.

<sup>21</sup> Se t.ex. SOU 1974:99 s. 47, SOU 1981:53 s. 11 och prop. 1993/94:188 s. 47.

och ge dem önskad roll i organisationen. När den för hela landet gemensamma kommunallagen antogs 1977 fördes vissa regler över till den lagen, så att inte organisationen och arbetsformerna i Stockholms kommun skulle rubbas.<sup>22</sup> Där det inte behövdes lagstöd ersattes de gamla reglerna med reglements föreskrifter.

Arvodering av heltidsengagerade förstroendevalda är i dag möjlig genom generella regler i kommunallagen. Lagregleringen av borgarråden framstår därför som huvudsakligen historiskt betingad.

#### 7.6.1.1 Särreglerna om borgarråd i kommunallagen

4 kap. 24–29 §§ kommunallagen innehåller bestämmelser om borgarråd. I 24 § anges att borgarrådsinstitutet är frivilligt. Vidare ges föreskrifter om val av borgarråd, fyllnadsval, mandattid. Borgarråd får väljas när som helst under mandatperioden och inte bara efter ett val till fullmäktige. Mandattiden är densamma som för fullmäktige d.v.s. fyra år. För borgarråd som väljs under löpande mandatperiod utgörs mandattiden av den del av mandatperioden som återstår vid tidpunkten för valet.

I 25 § anges att den allmänna regeln om förtroendeuppdragets upphörande vid t.ex. omval också ska tillämpas på borgarrådets uppdrag. Enligt 26 § ska de allmänna reglerna om valbarhet och förtroendeuppdragets upphörande i 5 och 8–10 a §§ kommunallagen tillämpas på borgarråden. Därvid ska det som sägs om samtliga förstroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd. Återkallelsen ska alltså omfatta samtliga borgarråd. Avsikten är att en förskjutning av den politiska majoriteten ska avspeglas även i fördelningen av borgarrådsposterna.

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.

Även om borgarråd inte är ledamöter av fullmäktige ska enligt 28 § borgarrådet närvara vid fullmäktiges sammanträden med rätt att delta i överläggningen, men inte i besluten. Sådant borgarråd har även förslagsrätt. Enligt 29 § får fullmäktige meddela närmare föreskrifter om borgarråden.

---

<sup>22</sup> SOU 1981:53 s. 89.

### 7.6.1.2 Reglerna om borgarråden i Stockholms kommuns reglemente

Med stöd av bestämmelsen i 29 § kommunallagen har Stockholms kommunfullmäktige antagit ett reglemente för borgarråden.<sup>23</sup> Av reglementet 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. 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.

Beredningen får inom sig utse vice ordförande för ett år i sänder. Om varken ordföranden eller vice ordföranden kan närvara vid sammanträdet med beredningen, utser beredningen annat borgarråd att för tillfället föra ordet.

Stadssekreteraren och stadsdirektören ska närvara vid beredningens sammanträden. Beredningen kan även besluta att annan får närvara vid beredningens sammanträde och delta i överläggningen.

Arvode utges till borgarråden med belopp motsvarande en viss andel av statsrådarvode. Borgarråd får inte utan fullmäktiges medgivande inneha annan tjänst eller därmed jämförligt allmänt eller enskilt uppdrag. Kommunstyrelsen får bevilja tjänstledighet för borgarråd samt förordna vikarie. Om borgarråd avgår under mandatperioden får styrelsen förordna vikarie tills nytt borgarråd kunnat utses och tillträda.

---

<sup>23</sup> Kommunal författningssamling för Stockholm 2006:6, Reglemente för borgarrådsberedningen och borgarråden.

Om borgarråd p.g.a. sjukdom eller annat giltigt förfall är hindrad att tjänstgöra längre tid än fyra månader i följd eller tillsammans sex månader under ett år, får kommunfullmäktige besluta att borgarrådet ska kvarstå i sin befattning eller avgå.

Borgarråd får utan föregående föredragning i styrelsen infordra yttranden och upplysningar från nämnder, beredningar och tjänstemän inom staden, när det behövs för beredning av ärenden som hör till borgarrådets arbetsområde. Om remittering av i fullmäktige väckt motion beslutar styrelsen dock efter förslag av vederbörande borgarråd.

## 7.6.2 Behövs en särreglering om borgarråd?

Kommittén har som utgångspunkt att kommunallagen så långt möjligt bör ha en enhetlig utformning som gäller för samtliga kommuner och landsting i landet. Vidare bör lagen innehålla så få detaljregler som möjligt och i stället ange ramar inom vilka kommuner och landsting fritt kan forma sin organisation. Å andra sidan anser kommittén – liksom tidigare utredningar – att Stockholms kommun i möjligaste mån ska kunna behålla sin nuvarande ordning. Med dessa utgångspunkter får det i princip anses vara eftersträvansvärt att lyfta ut reglerna om borgarråden ur kommunallagen om detta kan ske utan alltför stora förändringar i Stockholms kommuns styrelseordning. Det finns därför anledning att närmare undersöka i vilken grad kommunallagsreglerna om borgarråd är nödvändiga för att Stockholms kommun ska kunna fortsätta att tillämpa borgarrådsinstitutet.

### 7.6.2.1 Val av borgarråd m.m.

Borgarråden väljs särskilt av fullmäktige och behöver - till skillnad från hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda i andra kommuner och landsting (kommunalråd) inte vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige eller annat i kommunallagen angivet organ. Om det begärs ska varje borgarråd utses genom särskilt val. Inga speciella villkor gäller i fråga om majoritet, utan vanlig enkel majoritet faller utslaget. I linje med den praxis som utvecklats vid tillsättandet av nämndernas presidier utnyttjar normalt inte majoriteten möjligheten att välja ett borgarråd i taget för att på så sätt besätta



samtliga borgarrådsposter. Nomineringsarbetet inom partierna och de därtill knutna överläggningarna partierna emellan är i realiteten avgörande för utgången av borgarrådsvalet. Borgarrådsplatserna fördelas i praktiken huvudsakligen efter proportionella grunder mellan de olika partierna, dock så att majoritetsläget i fullmäktige återspeglas även i borgarrådssammansättningen.<sup>24</sup>

Valbarhetsvillkoren för borgarråden är desamma som för fullmäktige. Valbarhetshindret för den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen och för chef för förvaltning som tillhör en nämnds verksamhetsområde, är dock inte tillämpligt vare sig på borgarråden eller på annan heltidsengagerad förstroendevald.<sup>25</sup>

Vidare ska de allmänna reglerna om förstroendeuppdragets upphörande i 8–10 a §§ kommunallagen tillämpas på borgarråden.

Borgarråd utan annat förstroendeuppdrag har alltså lagstadgade rättigheter och skyldigheter i denna del motsvarande de förstroendevalda i övriga kommuner och landsting. Vidare jämföras de med ledamöter i styrelse och nämnder när det gäller uppdragets upphörande till följd av majoritetsskiftet i fullmäktige.

En förutsättning för att någon ska kunna utses till kommunalråd är att denne dessförinnan valts till ledamot eller ersättare i fullmäktige eller annat i kommunallagen angivet organ. Borgarråden kan dock väljas utan någon sådan förankring i ett förstroendeuppdrag.

För att kunna ta bort de särskilda föreskrifterna om val av borgarråden ur kommunallagen torde det krävas att borgarrådsuppdragen, liksom uppdragen för kommunalråd i allmänhet, alltid kopplas till ett bakomliggande förstroendeuppdrag, som kan utgöra grunden för borgarrådets rättsliga ställning. Om särregeln gällande val av borgarråd togs bort ur kommunallagen skulle tilltänkta borgarråd alltså först behöva utses till ett förstroendeuppdrag. Fullmäktige skulle enligt de allmänna reglerna i kommunallagen kunna utse samtliga ledamöter i styrelse och nämnder och därefter – för varje nämnd och styrelse – bland ledamöterna utse ordförande och en eller två vice ordförande. Fullmäktige skulle som nästa led utse borgarråd bland de redan utsedda ordförandena. Enligt den praxis som nu ofta tillämpas i kommunerna utses förste vice ordföranden eller andre vice

---

<sup>24</sup> SOU 1981:53 s. 92.

<sup>25</sup> Prop. 1975/76:187 s. 353.

ordföranden i styrelser och nämnder ur oppositionen. Från denna grupp skulle oppositionsborgarråden kunna utses.

I Stockholms kommun väljs vid fullmäktiges första sammanträde under valår, första måndagen efter den 15 oktober, bl.a. fullmäktiges presidium, kommunstyrelse, fullmäktiges valberedning samt borgarråd och ordförande i borgarrådsberedningen.

Enligt kommunallagens regler kan fullmäktige bestämma när mandattiden för styrelser och nämnder ska inledas. Val av borgarråd skulle därför även i fortsättningen kunna ske på det första fullmäktigesammanträdet efter valet. Det var tidigare inte möjligt att genomföra en sådan ordning eftersom det i Stockholms kommun endast var kommunstyrelsen som tillträdde vid fullmäktiges första sammanträde. Nämnderna i övrigt tillträdde först den 1 januari året efter fullmäktigevalet. De förslag som då lades fram om avskaffande av lagreglerna om val av borgarråd byggde därför på att frivilliga överenskommelser skulle träffas om att det tillträdande borgarrådet skulle överta funktionerna som borgarråd och nämndordförande redan vid fullmäktiges första sammanträde.<sup>26</sup>

En ordning för val av borgarråd som innebär att även nämnderna måste utses vid första sammanträdet skulle sannolikt ställa ökade krav på nomineringsprocessen. I en skrivelse till regeringen från Stockholms kommunfullmäktige 1993 anförde kommunens juridiska avdelning följande om borgarråden.

Såsom framgår av det ovannämnda betänkandet Stockholms kommunala styrelse kan den lagfästa borgarrådsinstitutionen och borgarrådsberedningen slopas utan att borgarrådets ställning – om man bibehåller dessa – behöver ändras så mycket i praktiken. Man kan, såsom framgår av exemplen från landstinget och andra kommuner, även utan särskilda bestämmelser i lag anordna motsvarande befattningar och institutioner. Den väsentliga skillnaden är närmast den att borgarrådets ställning i Stockholm formellt är starkare och får större tyngd genom lagregleringen än om den enbart regleras av kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Huruvida borgarrådets ställning reellt förändras blir beroende av politiska och praktiska överväganden. Vid slopandet av särbestämmelserna måste man dock ta ställning till flera frågor. Bland dessa kan nämnas frågorna om vid vilken tid borgarråden skall utses och tiden för deras tillträde och avgång, och samordningen med deras ordförandeskap i nämnder. Dessa frågor rymmer en del problem och flera lösningar kan tänkas.

---

<sup>26</sup> SOU 1981:53 s. 109.

Särskilt beträffande nomineringsprocessen anfördes:

Detta innebär att nyvalda fullmäktige måste utse inte bara kommunstyrelse, valberedning, presidium och borgarråd utan även nämnder (kanske också viktigare bolag) vid sitt första sammanträde, vilket kommer att skapa en stark tidspress på såväl de nominerande partierna som på de politiska och administrativa organ som är involverade i nominerings- och valproceduren. Valet till kommunfullmäktige sker tredje söndagen i september och när valresultatet kan överblickas inleds förhandlingar mellan de i fullmäktige representerade partierna för att bestämma rotelindelning, fördela platser och ordförandeposter m.m. i de politiska organ som skall fungera under den kommande mandatperioden. Erfarenheten visar att dessa förhandlingar ofta drar ut på tiden, allt beroende på hur valet har utfallit. Samtidigt pågår nomineringsarbete i partierna som skall resultera i namnförslag till kommunfullmäktiges valberedning och slutligen förslag till kommunfullmäktige redan vid första sammanträdet efter den 15 oktober. Hela denna process måste med det av utredningen föreslagna systemet ske mycket snabbt för att valen skall kunna genomföras vid fullmäktiges första sammanträde valåret. Ur demokratisk synpunkt är det naturligtvis av stort värde om valresultatet så snabbt kan få genomslag i hela det politiska systemet men det kommer att ställa stora krav på partigrupperna och berörda politiska och administrativa organ.<sup>27</sup>

Trots invändningarna gjorde kommunfullmäktige i Stockholm en framställan till regeringen i syfte att få till stånd ett avskaffande av kommunallagens särbestämmelser om borgarrådsberedning. Utredningen som behandlade frågan på kommunstyrelsens uppdrag anförde bl.a. följande om slopande av borgarrådsreglerna i kommunallagen.

Genom att slopa särbestämmelserna om borgarråd och borgarrådsberedning öppnas vägen för en mer flexibel organisation. Man kan liksom hittills välja heltidsengagerade förtroendevalda, som mycket väl kan kallas borgarråd, och utse dem till ordförande i nämnder som hittills. Det blir dock fullmäktige som ska utse nämndordförandena och vederbörande måste först ha utsetts till ledamot av vederbörande nämnd.

Man kan också utse företrädare för minoriteten till heltidsengagerade förtroendevalda som kan kallas borgarråd eller något annat och som t.ex. har uppdrag som 2:e vice ordförande i nämnderna eller enbart som ledamöter.

Man kan inom respektive nämnd komma överens om huruvida man vill ha en beredning bestående av enbart majoritetens företrädare eller

---

<sup>27</sup> Framställning till regeringen från Stockholms kommunfullmäktige om ökat majoritetsinslag m.m. inom stadens förvaltning, dnr C1993/159/KOM.

en beredning med representanter för oppositionen. Fullmäktige kan naturligtvis också föreskriva t.ex. arbetsutskott eller presidieberedningar om så befinns önskvärt.

Ett slopande av särbestämmelserna om borgarråd och borgarrådsberedning ger sålunda större frihet för Stockholms stad att själv bestämma sin politiska organisation. Man förlorar dock möjligheten att utse heltidsengagerad förstroendevald utan något annat kommunalt uppdrag.<sup>28</sup>

Framställningen resulterade i en rad förändringar av kommunallagens regler om borgarråd. Bland annat gjordes borgarrådsinstitutet frivilligt, borgarrådets motionsrätt i fullmäktige samt rätt att närvara vid styrelsens sammanträden och överläggningar togs bort. Bestämmelsen att borgarråden bildar en borgarrådsberedning togs bort; likaså bestämmelsen om att styrelsen skulle utse varje borgarråd till ordförande i en nämnd, om inte fullmäktige hade bestämt något annat. Bestämmelserna om att styrelsen fick förordna en vikarie för borgarråd vid tjänstledighet samt vid avgång under mandatperioden och valbarhetshindret för uppdrag som ledamot och ersättare i styrelsen togs också bort.<sup>29</sup>

#### 7.6.2.2 Borgarrådets rätt att närvara vid fullmäktiges möten, ekonomiska förmåner m.m.

Några av kommunallagens regler om borgarråd är i dag nödvändiga för att borgarrådets rättsliga ställning ska motsvara övriga förstroendevaldas. Dessa regler skulle inte behövas om borgarråden, som andra heltidsengagerade förstroendevalda, hade koppling till ett annat kommunalt förstroendeuppdrag.

Reglerna i 4 kap. 25 § om effekterna på borgarrådets uppdrag efter omval och förnyad sammanräkning skulle t.ex. inte behövas. Den allmänna regeln i 4 kap. 7 § skulle i stället kunna tillämpas. Vidare skulle de allmänna reglerna om valbarhet och uppdragets upphörande i 4 kap. 5 och 8–10 a §§ göra särbestämmelsen i 4 kap. 26 § överflödig. Det bör t.ex. inte finnas något hinder mot att fullmäktige i ett reglemente anger att borgarrådets uppdrag ska upphöra vid majoritetsskiftet enligt den ordning som stadgas för nämndledamöter i 10 a §. Efter tillämpning av en sådan föreskrift

---

<sup>28</sup> Framställning till regeringen från Stockholms kommunfullmäktige om ökat majoritetsinslag m.m. inom stadens förvaltning, dnr C1993/159/KOM, bilaga 1 s. 21 f.

<sup>29</sup> SFS 1994:690, prop. 1993/94:188, bet. 1993/94:KU40, rskr. 1993/94:379.

skulle uppdraget som borgarråd alltså upphöra, men däremot inte automatiskt det bakomliggande förtroendeuppdraget.

Enligt den allmänna regeln i 4 kap. 14 § kan fullmäktige besluta att förtroendevalda i skäligen utsträckning ska få arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension, ersättning för vissa utgifter och andra ekonomiska förmåner. Bestämmelsen innebär att förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid kan få helårsarvoden som från ersättningssynpunkt kan jämföras med vanliga anställningar.<sup>30</sup> När det gäller rätten till ersättning dras en bestämd gräns mellan heltids- och deltidssysselsatta förtroendevalda. Rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst gäller inte för heltidssysselsatta förtroendevalda och inte heller för förtroendevalda som är deltidssysselsatta med uppdrag på en betydande del av heltid. I förarbetena har en naturlig gräns ansetts gå vid uppdrag som omfattar 40 procent av heltid eller däröver. Fullmäktige får dock bestämma om denna gränsdragning.<sup>31</sup> Även om den särskilda arvodesregeln i 4 kap. 27 § utgår, kan borgarråd alltså som hittills uppbära arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.<sup>32</sup>

Enligt nuvarande regler för Stockholm ska borgarråd närvara vid fullmäktiges sammanträden. De får delta i överläggningarna men inte i besluten. Bestämmelsen skulle kunna tas bort utan att någon faktisk förändring skulle inträda. Fullmäktige kan nämligen med stöd av 5 kap. 21 § föreskriva att också andra än ledamöter ska ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten. Fullmäktige torde vidare kunna föreskriva en skyldighet för borgarråd att närvara vid fullmäktiges sammanträden. Rätten att delta i överläggningarna ska regleras i arbetsordningen<sup>33</sup>, men det finns också en möjlighet för fullmäktige att besluta i enskilda fall.

### 7.6.3 Stockholms kommuns inställning

Enligt Stockholms kommun är det ytterst angeläget att kommunallagens särbestämmelser om borgarråden kvarstår. Kommunen anser att det är nödvändigt att borgarråden kan väljas vid första fullmäktigemötet efter ett val. Borgarråden är ansvariga för ärendeprocessen till kommunstyrelsen och föredragande i

<sup>30</sup> Prop. 1990/91:117 s. 66 och 169.

<sup>31</sup> Prop. 1982/83:97.

<sup>32</sup> Jfr. SOU 1981:53 s. 112.

<sup>33</sup> Jfr. 5 kap. 64 § första stycket 6 kommunallagen.

denna. Borgarråden har en särskild ställning vid föredragning av ärenden i fullmäktige. De är även ledamöter i stadens krisledningsnämnd. Det är enligt kommunen inte praktiskt möjligt att utse ledamöter i samtliga nämnder vid det första fullmäktigemötet efter ett val. Om särbestämmelsen, att borgarråden väljs vid första sammanträdet efter det att val av fullmäktige ägt rum tas bort riskerar det att uppstå ett politiskt vakuum under flera månader, vilket skulle var mycket olyckligt. Stockholm har alltid haft särbestämmelser för borgarråden. Detta gör att valutslaget får ett snabbt genomslag och att en tillträdande majoritet relativt omgående kan påbörja sitt politiska arbete. För Stockholm är detta naturligtvis angeläget. Andra kommuner i landet påverkas inte av särbestämmelserna och deras arbete försvåras på intet sätt av att dessa för Stockholm så betydelsefulla bestämmelser finns.

#### 7.6.4 Kommitténs överväganden rörande kommunallagens regler om borgarråden

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

Enligt kommitténs uppfattning kan i stort sett alla regler om borgarråd tas bort från kommunallagen utan att det skulle innebära någon nämnvärd praktisk förändring i borgarrådsinstitutet. Den viktigaste skillnaden är kanske i stället den att borgarrådets position i Stockholm formellt sett är starkare och får större tyngd genom lagregleringen än om den enbart regleras av kommunfullmäktige.

Den mest påtagliga förändringen ur praktisk synvinkel är att Stockholms kommun förlorar möjligheten att utse borgarråd utan något annat kommunalt uppdrag. Borgarråden kommer alltså att behöva utses ur kretsen av förtroendevalda. Är det tilltänkta borgarrådet vald till fullmäktigeledamot kan han eller hon formellt sett väljas till borgarråd redan vid fullmäktiges första sammanträde efter valet. Utan plats i fullmäktige måste dock det tilltänkta borgarrådet först av fullmäktige väljas till ledamot av styrelsen eller en nämnd.

Kommunallagens regler gör det möjligt för fullmäktige att bestämma att styrelsen och nämnder ska inleda sin mandatperiod i samband med fullmäktiges första sammanträde. Något formellt hinder mot att som i dag utse borgarråden vid första sammanträdet finns alltså inte. Problemet är i stället – så som Stockholms kommun påpekat – att det kan bli svårt för partiorganisationer och valberedningar att hinna med arbetet med att nominera kandidater till styrelsen och samtliga nämnder.

Kommitténs sammantagna uppfattning är 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. Kommittén anser därför att de skäl som finns för att avskaffa särregleringen inte har sådan tyngd att denna bör avskaffas mot Stockholms kommuns vilja.

## 8 Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser

### 8.1 Direktiven

Samarbetet mellan partier i kommuner och landsting kan uppstå och upplösas under pågående mandatperioder. Om majoritetsförhållandena i fullmäktige i och med sådana förändringar inte längre återspeglas i nämnder och styrelser kan fullmäktige besluta att återkalla samtliga nämnduppdrag. När nya majoriteter bildas på grund av att ett eller flera partier lämnar en tidigare majoritet för att ingå i en ny, är det dock inte ovanligt att fullmäktiges sammansättning redan återspeglas i alla nämnder och styrelser. För att få genomslag för sin politik kan den nya majoriteten då vilja återkalla nämnduppdragen i syfte att byta ut ordförandeposterna. Kammarrätten i Sundsvall har nyligen i en dom uttalat att det inte fanns grund för att återkalla uppdragen i en sådan situation.<sup>1</sup> Bland annat mot den bakgrunden ansåg regeringen att det kunde ifrågasättas om den nuvarande lagstiftningen ger möjlighet att byta ut ordföranden i nämnder om en ny majoritet tillträder under mandatperioden.

Det förekommer allt oftare att ett stort antal partier finns representerade i fullmäktige. Enligt regeringen leder detta ofta till att det krävs koalitioner med många partier för att bilda majoritet. Med många partier, varav flera är lokala, ökar sannolikheten för att samarbeten bryts upp och ersätts av nya under mandatperioden. Regeringen anser det vara angeläget att sådana majoritetssamarbeten får genomslag fullt ut. Kommittén ska därför ta ställning till behovet av ändrade regler kring återkallande av uppdrag i nämnder och

---

<sup>1</sup> Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 maj 2009 i mål nr 2840–08.



styrelser vid bildandet av nya politiska majoriteter under löpande mandatperiod.

## 8.2 Kommunallagens regler om den politiska sammansättningen i fullmäktige, styrelse och nämnder

Enligt 5 kap. 6 § kommunallagen väljer fullmäktige bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Enligt 6 kap. 9 § kommunallagen väljs ledamöter och ersättare i en nämnd av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Även styrelsen är en nämnd i kommunallagens mening, men är till skillnad från övriga nämnder obligatorisk och har vissa särskilt angivna uppgifter.<sup>2</sup> Styrelsen ska vidare bestå av minst fem ledamöter. Fullmäktige ska för den tid som fullmäktige bestämmer bland en nämnds ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande (presidium).<sup>3</sup>

En minoritet i fullmäktige har rätt att kräva att ledamöter och ersättare i nämnder tillsätts genom proportionella val.<sup>4</sup> Proportionellt valsätt kan endast förekomma i kommunala organ i de fall då det finns särskilt lagstöd för detta och under de förutsättningar som anges i lagen. Reglerna om proportionella val kan sägas ge uttryck för inriktningen att samtliga partier ska delta i kommunens styre, d.v.s. ett samlingsstyre. De tillämpas sällan i praktiken men utgör en väsentlig grund för de överenskommelser som partierna regelmässigt träffar om hur mandaterna ska fördelas.<sup>5</sup> Ledamöter som valts enligt sådana överenskommelser är valda enligt den vanliga majoritetsvalsmodellen.

## 8.3 Regler om förtroendeuppdragets upphörande

Gruppen förtroendevalda kan delas in i de direktvalda, som är fullmäktiges ledamöter, och de indirekt valda, utsedda av fullmäktige till uppdrag framför allt i nämnderna. Kommunallagens

---

<sup>2</sup> 6 kap. 1–6 §§ kommunallagen.

<sup>3</sup> 6 kap. 15 § kommunallagen.

<sup>4</sup> 5 kap. 46 § kommunallagen.

<sup>5</sup> Hilborn m.fl., Kommunallagen, Kommentarer och praxis, 4:e uppl. s. 271.

bestämmelser om förtroendeuppdragets upphörande för såväl direktvalda som indirekt valda förtroendevalda finns i 4 kap. 7–10 a §§.

### **8.3.1 Förtroendeuppdragets upphörande vid omval, förnyad sammanräkning och extra val**

I 4 kap. 7 § kommunallagen anges att om valet till fullmäktige upphävt och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därigenom har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. Detsamma gäller om extra val till fullmäktige har hållits. När omvalet eller sammanräkningen eller extra valet har avslutats, ska fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

Tanken med bestämmelsen är att en eventuell ändring av majoritetsförhållandena på grund av omval, rättelse eller extra val ska få genomslag också i nämnderna. Reglerna avser alla förtroendevalda. Kommunallagen innehåller emellertid inte några regler om val av kommunalråd och landstingsråd. Kommunerna och landstingen får därför själva bestämma om sådana val ska göras om i de aktuella situationerna.<sup>6</sup>

### **8.3.2 Förtroendeuppdragets upphörande på grund av att valbarheten upphör samt vid frivillig avgång**

Av 4 kap. 8 § kommunallagen framgår att ett förtroendeuppdrag upphör så snart den förtroendevalde upphör att vara valbar. Fullmäktige kan dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandatperioden. Bestämmelsen innebär att om någon blir obehörig, exempelvis på grund av folkbokföring i en annan kommun, är han eller hon skyldig att avgå så snart obehörigheten har inträtt. Obehörigheten inträder automatiskt, men det ankommer på den förtroendevalde att själv anmäla att obehörigheten har inträtt.

---

<sup>6</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 276.

Möjligheten att låta en obehörig förtroendevald sitta kvar under återstoden av mandatperioden förutsätter att den enskilde begär att få behålla sitt uppdrag och innefattar alltså ingen rättighet för den förtroendevalde. Syftet med denna regel är att den som under en begränsad period är folkbokförd på annan ort, t.ex. på grund av studier, ska kunna ges möjligheten att behålla sitt uppdrag. I fullmäktiges bedömning bör enligt förarbetena bl.a. vägas in om den enskilde avser att flytta tillbaka till hemkommunen efter avslutade studier, samt om denne har reella möjligheter att delta i sammanträdena i hemkommunen.<sup>7</sup>

I 4 kap. 9 § kommunallagen finns en regel om att fullmäktige ska befria en ledamot eller ersättare från uppdraget om han eller hon själv vill avgå och det inte finns särskilda skäl mot detta. Bakgrunden till bestämmelsen är att det finns en grundläggande skyldighet att ta emot ett kommunalt förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden.<sup>8</sup> Den som vill avgå måste därför utverka ett beslut av fullmäktige. Bestämmelsen gör det dock svårt för fullmäktige att lägga fram skäl som har sådan tyngd att en person kan tvingas ta emot eller fullgöra ett uppdrag mot sin vilja. Om en ledamot t.ex. begär att få avgå i rent obstruktionssyfte skulle det dock kunna anses som giltig grund för avslag.<sup>9</sup>

### 8.3.3 Återkallande av förtroendeuppdrag

Av 4 kap. 10 § kommunallagen framgår att fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet eller genom en lagakraftvunnen dom dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Regeln var en nyhet i den nya kommunallagen.<sup>10</sup> Tidigare ansåg man att en förtroendevald inte kunde entledigas mot sin vilja under löpande mandatperiod. Vid bedömningen av om en regel om entledigande skulle införas gjorde man i förarbetena jämförelser med misstroendeförklaring gentemot statsråd enligt regeringsformen och möjligheterna att entlediga ledamöter i bolagsstyrelser. Att det infördes ett system för utkrävande av ansvar motiverades med att det ansågs vara

<sup>7</sup> Prop. 2001/02:80 s. 138.

<sup>8</sup> RÅ 1979 Ab 475.

<sup>9</sup> Jfr. prop. 1975/76:187 s. 230 och 351.

<sup>10</sup> Prop. 1990/91:117 s. 60 ff.

viktigt för allmänhetens förtroende för kommunalförvaltningen. Utkrävande av ansvar borde därför grundas på fullmäktiges förtroende för dem som de utsett att ha kommunala uppdrag. Det var därför som fullmäktige fick befogenhet att entlediga förtroendevalda.

I de flesta fall när en förtroendevald förlorar fullmäktiges förtroende torde han eller hon ta det politiska ansvaret och avgå självmant. Lagregeln motiveras därför mer av principiella än av praktiska skäl.<sup>11</sup>

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet måste fullmäktige avgöra om det därutöver krävs en sanktion i form av återkallelse av förtroendeuppdraget. Återkallelsegrunden kan givetvis bara användas mot sådana förtroendevalda för vilka revisionsansvar kan utkrävas, d.v.s. för ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar, medan revisorerna själva inte kan entledigas på denna grund.

En förtroendevald kan enligt 20 kap. 4 § brottsbalken även skiljas från sitt uppdrag av domstol. Straffgränsen på två år träffar allvarigare brott, bl.a. de flesta förmögenhetsbrotten. Skillnaden mellan fullmäktiges och domstolens rätt att skilja en ledamot från sitt uppdrag vid brott är att domstolens befogenhet är begränsad till förtroendeuppdrag varmed följer myndighetsutövning.

Frågan om entledigande ska beredas på vanligt sätt, d.v.s. normalt av styrelsen. Ett entledigande får nämligen i de flesta fall antas gälla enstaka förtroendevalda och därmed finns inget hinder för styrelsen att bereda ärendet. Har ansvarsfrihet vägrats och frågan om entledigande blir aktuell kan dock fullmäktige, enligt 5 kap. 31 § andra stycket kommunallagen, utan beredning entlediga en förtroendevald. Ärendet kan naturligtvis ändå beredas.<sup>12</sup>

## 8.4 Extra val

Grundlagsutredningen ansåg i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) att oklara majoritetsförhållanden och andra omständigheter ibland innebär att problemen är så stora att det inte alltid är tillräckligt att under löpande mandatperiod kunna göra förändringar i nämndernas sammansättning. Förhållandet att en ledamot i fullmäktige efter ett val lämnar sitt parti men sitter

<sup>11</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 279 f.

<sup>12</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 280.

kvar och arbetar för en ny part 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. I situationer av detta slag ansågs det finnas risk för att en kommun under en hel eller en stor del av en valperiod kan komma att stå utan ett fungerande styre. Utredningen anförde att lösningen många gånger är en bredare koalition. I vissa extraordinära fall kunde det dock tänkas att det saknas politiska förutsättningar för en sådan lösning. Mot den bakgrunden föreslog utredningen att det skulle införas en möjlighet att utlysa extra val till fullmäktige om minst två tredjedelar av de närvarande röstar för det. En sådan möjlighet infördes den 1 januari 2011 i 5 kap. 5 a § kommunallagen.

### **8.5 Möjligheterna att ändra nämndernas sammansättning vid uppkomsten av nya politiska majoriteter**

Efter ett kommunalval bildar i normalfallet ett eller flera av partierna i fullmäktige den politiska majoritet som ska leda det politiska arbetet under den nya mandatperioden. Med en politisk majoritet avses normalt sett en konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. En sådan konstellation är vanligen stabil under en mandatperiod. Det är också vanligt att partier som avser att samarbeta politiskt utfärdar gemensamma politiska deklARATIONER eller programförklaringar. Detta kan bl.a. omfatta frågan om fördelningen av uppdragen i nämnderna.

Ibland inträffar det att majoritetsförhållandet skiftar under mandatperioden till följd av att ett parti, som till en början ingått i majoriteten, senare valt att i stället samarbeta med oppositionen. Därigenom har en ny politisk majoritet bildats. Ett läge kan alltså uppstå där ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige inte stämmer överens med förhållandet i t.ex. styrelsen. Ändrade majoritetsförhållanden kan innebära praktiska och politiska svårigheter genom att nämnderna under kanske flera år tvingas arbeta med politiska majoriteter som inte stämmer med förhållandena i fullmäktige. En allvarlig konsekvens av detta kan bli att de förslag som styrelsen och andra nämnder lägger inte antas av

fullmäktige. Ytterst handlar det om att styrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende.<sup>13</sup>

Kommunallagen ger därför fullmäktige möjlighet att under pågående mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd i situationer när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige (4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen). I förarbetena till bestämmelsen anfördes att bl.a. ett ökat antal lokala småpartier kunde tänkas leda till att frekvensen av majoritetsskiftet under en mandatperiod skulle komma att öka. För det talade även att mandatperioderna hade förlängts från tre till fyra år. I propositionen uppmärksammades att det på kommunal nivå varken fanns möjlighet till misstroendeförklaring i fullmäktige eller att utlysa nyval. Regeringen ansåg därför att det borde vara möjligt att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning.<sup>14</sup> Återkallelse som grundas på ändrade politiska majoritetsförhållanden ska beredas i kommunstyrelsen.<sup>15</sup>

Om fullmäktige har utnyttjat denna möjlighet att återkalla uppdragen för de förtroendevalda ska nya val av ledamöter och ersättare förrättas (6 kap. 14 § tredje stycket kommunallagen). Alla nämnder, och inte bara styrelsen, kan väcka frågan om återkallelse. Detta ansågs vara rimligt med hänsyn till att en nämnd själv bäst kan avgöra när de politiska förhållandena i fullmäktige har försvårat arbetet i nämnden på ett sådant sätt att en ändring av nämndens sammansättning bör komma till stånd. Vidare bör fullmäktiges egna ledamöter kunna väcka ett sådant ärende i fullmäktige.<sup>16</sup> I den rättsliga doktrinen har det ansetts osäkert om kommunstyrelsen ska ses som en nämnd vid tillämpning av stadgandet.<sup>17</sup> I förarbetena uttalade regeringen att det kan uppstå lägen där ett nytt majoritetsförhållande inte stämmer överens med förhållandena i t.ex. styrelsen.<sup>18</sup> Uttalandet talar för att också styrelsen omfattas av tvånget att avgå i förtid vid majoritetsskifte.

Det har vidare anförts att den närmare tillämpningen av bestämmelsen är oklar när det gäller frågan om hur man

---

<sup>13</sup> Prop. 1993/94:188 s. 44 f.

<sup>14</sup> Prop. 1993/94:188 s. 45.

<sup>15</sup> Prop. 1993/94:188 s. 45.

<sup>16</sup> Prop. 1993/94:188 s. 46.

<sup>17</sup> Riberdahl, Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 158 f.

<sup>18</sup> Prop. 1993/94:188 s. 45.

konstaterar att ett majoritetsskifte i fullmäktige föreligger.<sup>19</sup> I fall där en formenligt dokumenterad koalitionsuppgörelse finns torde det inte råda några tveksamheter. Mera osäkert anses det vara när ett eller flera småpartier hoppar av utan att någon ny formlig koalitionsöverenskommelse träffas. Enligt uttalanden i förarbetena ligger det i sakens natur att rent tillfälliga opinionsyttringar inte ska leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Enligt regeringen får möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvåras av ett förändrat politiskt läge.

## 8.6 Möjligheterna att ändra nämndernas sammansättning vid förändringar av nämndorganisationen

Kommunfullmäktige har enligt 4 kap. 10 a § första stycket 2 kommunallagen möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen. Beslut om återkallelse på denna grund ska beredas i kommunstyrelsen och sannolikt även av berörda nämnder, eftersom det rör dessas verksamhetsområden ( jfr 5 kap. 26 § kommunallagen.)

Bestämmelsens tillämpningsområde får i viss mån anses vara oklart avgränsat. Det framgår inte tydligt om regeln även omfattar styrelsen och vad som närmare avses med förändringar i nämndorganisationen. Regeringen uttalade i förarbetena till bestämmelsen:

De nuvarande reglerna om nämndernas mandattider bör enligt vår mening ligga fast. Det innebär även fortsättningsvis att alla nämnders mandattider med undantag av styrelsen är fria. En konsekvens av detta är att fullmäktige kan förändra sin nämndorganisation genom att bilda nya nämnder eller avskaffa gamla (jfr. prop. 1990/91:117 s. 198). Enligt vår mening bör det också klart framgå av kommunallagen att fullmäktige kan entlediga samtliga förtroendevalda i samband med en ändrad nämndorganisation. Härigenom kommer lagen att ge en

---

<sup>19</sup> Riberdahl, Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 159.

fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod.<sup>20</sup>

I författningskommentaren tillade regeringen:

Det andra fallet avser det fall att fullmäktige önskar förändra nämndorganisationen. Detta fall har en nära koppling till bestämmelsen i 6 kap. 13 § där det sägs att fullmäktige bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen.<sup>21</sup>

Att omorganisationsfallet anges ha en nära koppling till 6 kap. 13 § kan ses som en indikation om att det är friheten att, med hjälp av möjligheten att bestämma nämndernas mandattider, avskaffa och bilda nämnder som avses. Med denna tolkning kan bestämmelsen inte omfatta styrelsen, eftersom denna har fasta mandattider som inte kan ändras av fullmäktige.

I vissa fall kan skillnaden mellan den avskaffade nämnden och den nybildade vara mycket liten. Enbart ett namnbyte kan kanske inte godtas som en förändring av organisationen i bestämmelsens mening. Vidare kan man fråga sig om endast en minskning av antalet ledamöter i en nämnd är en sådan förändring som gör att nämndledamöternas uppdrag kan återkallas i anslutning till en omorganisation. Frågan har behandlats i ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg.<sup>22</sup> Länsrätten konstaterade i målet att vägledning saknades i lagstiftning och praxis och utgick därför från ordalydelsen i den aktuella bestämmelsen. Rätten fann att det räckte med att kommunfullmäktige kommit fram till att det skulle ske en förändring av nämnden för att en sådan skulle kunna genomföras, även om förändringen endast bestått i en minskning av antalet ledamöter. Länsrätten ansåg att beslutet inte hade varit olagligt enligt kommunallagen och avslog överklagandet. Kammarrätten fastställde sedan länsrättens dom. Två särskilda ledamöter var dock skiljaktiga och ansåg att beslutet skulle upphävas. De särskilda ledamöterna uttalade bl.a. att avsikten med bestämmelsen torde vara att ge möjlighet för en kommun att bemästra en ändrad politisk situation eller att vidta åtgärder under mandatperioden för att effektivisera en kommuns verksamhet och anpassa organisationen till nya förutsättningar. De ansåg vidare att en förändring av antalet förtroendevalda inte ensam räckte som en

---

<sup>20</sup> Prop. 1993/94:188 s. 46.

<sup>21</sup> Prop. 1993/94:188 s. 95.

<sup>22</sup> Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 mars 2010 i mål nr 6167-09.



förändring av nämndorganisationen; en sådan minskning ansågs endast ha en marginell betydelse för verksamheten.

## 8.7 Nämndernas presidium

Enligt 6 kap. 15 § kommunallagen ska fullmäktige, för den tid som fullmäktige bestämmer, välja en ordförande och en eller två vice ordföranden bland nämndens ledamöter. Av 16 § framgår att fullmäktige ska meddela föreskrifter om vem som ska fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra. Presidievalet förutsätts ske efter valet av nämndens ledamöter. En ordförande måste alltid vara ledamot av nämnden. Ersättare kan därför inte väljas till ordförande.<sup>23</sup>

Ett nämndpresidium är kommunalrättsligt sett inte något kommunalt organ och kan bl.a. därför inte heller väljas proportionellt. Nämndpresidierna måste i stället väljas enligt den vanliga majoritetsvalsmetoden.<sup>24</sup> Bestämmelserna gäller såväl styrelsen som andra nämnder.

Det är upp till fullmäktige att bestämma för vilken tid presidieposterna ska väljas. Oftast väljs ordförandena för samma tid som nämnden, men det är också möjligt att nämnden väljs på fyra år, medan ordförandena väljs årligen. Ett system med årliga ordförandeval kan underlätta majoritetsskiftet under valperioden och tillämpas också i praktiken. I exempelvis Stockholms läns landsting är det enbart landstingsstyrelsen och landstingsråden som väljs för hela mandatperioden medan nämndledamöterna i övrigt väljs för ett år i taget.

Om en ordförande upphör att vara valbar förfaller också ordförandeskapet automatiskt. Däremot kan en ordförande som vill bli befriad från ordförandeskapet kvarstå som ledamot i nämnden. Om en ordförande avgår under mandatperioden bör fullmäktige snarast möjligt välja en ny ordförande för återstoden av mandatperioden. Återstår endast en liten del av mandatperioden är detta inte nödvändigt. I en sådan situation kan vice ordföranden rycka in. Om vice ordföranden tillhör ett annat politiskt parti än den politiska majoriteten kan den politiska balansen rubbas på grund av ordförandens avgång. För att undvika detta står då valet mellan nyval av ordförande eller, om det finns uttryckliga regler om

<sup>23</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 416.

<sup>24</sup> Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 386.

detta i nämndens reglemente, att en ersättare utses för ordföranden bland nämndens ledamöter. Andre vice ordföranden kan inte automatiskt ta över ordförandeskapet. Det är bara möjligt för förste vice ordföranden.<sup>25</sup>

## 8.8 Förändringar av nämndernas presidier vid uppkomsten av nya politiska majoriteter

När nya majoriteter bildas på grund av att ett eller flera partier lämnar en tidigare majoritet för att ingå i en ny, är det inte ovanligt att fullmäktiges sammansättning redan återspeglas i alla nämnder och styrelser. För att få genomslag för sin politik vill dock den nya majoriteten i regel även tillsätta ordförandeposterna.

Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har det blivit allt vanligare i kommuner och landsting med otraditionella majoriteter där ett stort antal partier ingår. Det har även blivit vanligare att det styre som bildas efter ett val tappar sin majoritetsställning på grund av att något eller några partier lämnar den styrande koalitionen. Enligt SKL klarar partierna i fullmäktige normalt av att bilda ett nytt styre och vid behov tillämpas kommunallagens bestämmelser om återkallelse av uppdrag. Det har emellertid visat sig att bestämmelserna inte täcker in alla tänkbara situationer; om t.ex. ett parti som har vågmästarställning och som sitter med i styrelsen byter sida så är majoriteten i styrelse och fullmäktige densamma. I det läget sitter styrelseordföranden från den tidigare majoriteten enligt gällande lagstiftning kvar som ordförande fastän nu i minoritet, såvida inte han eller hon avgår frivilligt.<sup>26</sup>

Detta framgår också av en nyligen avgjord dom från Högsta förvaltningsdomstolen (RÅ 2010 ref. 57).

### *RÅ 2010 ref. 57 - ett rättsfall om återkallelse av nämnduppdrag*

Fullmäktige i Malung-Sälens kommun beslutade den 18 juni 2008 att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i samtliga nämnder fr.o.m. den 10 augusti 2008. Bakgrunden till beslutet var

<sup>25</sup> Björkman/Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar, Stockholm 1997 s. 89.

<sup>26</sup> 310 val, 2010 års kommun- och landstingsval, Sveriges Kommuner och Landsting s. 49.

att det fr.o.m. den 18 juni 2008 fanns en ny majoritet i fullmäktige då ett parti ”bytt sida”. Beslutet kom under Högsta förvaltningsdomstolens prövning.

Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att kommunallagen är avsedd att ge en fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod. Domstolen konstaterade att den politiska majoriteten i nämnderna, efter uppkomsten av den nya fullmäktigemajoriteten, fortsatt var densamma som i fullmäktige. Domstolen slog sedan fast att omständigheten att den proportionella fördelningen mellan partierna eller presidiernas sammansättning inte strikt motsvarade den nya majoriteten i fullmäktige inte ändrade detta förhållande. Någon möjlighet att återkalla uppdragen fanns därför inte, vare sig enligt 4 kap. 10 a § första stycket 1 eller någon annan bestämmelse. Domstolen upphävde därför fullmäktiges beslut.

Högsta förvaltningsdomstolens dom får anses ge ett klart svar på frågan om presidiet får bytas ut i fall där en ny majoritet bildats i fullmäktige men den politiska majoriteten i nämnden fortsatt är densamma som i fullmäktige. I sådana fall finns det inte någon möjlighet att återkalla uppdragen för de förtroendevalda.

*Kommittén har varit i kontakt med Malung-Sälens kommun och fått följande beskrivning av maktskiftet.*

Maktskiftet ägde rum i kommunen under mandatperioden 2006–2010 eftersom ett parti hade bytt sida. Maktskiftet fastslogs mycket tydligt i en skriftlig samverkansplattform som presenterades vid en presskonferens. Den politiska majoriteten i nämnderna var, efter uppkomsten av den nya fullmäktigemajoriteten, fortsatt densamma som i fullmäktige. Presidieposterna i styrelse och nämnder var dock utsedda av den gamla majoriteten. Fullmäktige fattade därför beslut om att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i samtliga nämnder. Beslutet överklagades och fullmäktiges beslut upphävdes. Några av den gamla majoritetens nämndordförande avgick dock frivilligt i samband med maktskiftet; kommunstyrelsens ordförande efter 5 månader, ordförandena i kulturnämnd och valnämnd efter 6 månader. Emellertid vägrade ordförandena i barn- och ungdomsnämnden och miljönämnden att avgå och satt kvar under hela mandatperioden, vilket vållade problem och spred osäkerhet i tjänstemannaorganisationen. Det upplevdes som en märklig situation att ha en synnerligen aktiv politisk motståndare som ordförande i barn- och ungdomsnämnden.

Hela situationen upplevdes som absurd. Att det överhuvudtaget fungerade berodde på ett gott personligt klimat i kommunen.

### **8.9 Förändring av nämndernas presidier genom omorganisation av nämnderna**

Som framgått ovan (se avsnitt 8.6) har fullmäktige möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd vid förändringar i nämndorganisationen. Sannolikt står det fullmäktige fritt att avskaffa en nämnd med ett visst arbetsområde för att sedan direkt bilda en ny nämnd med samma eller snarlika uppgifter.

I en situation där en ny majoritet bildats i fullmäktige, men där fullmäktiges sammansättning redan återspeglas i alla nämnder och styrelser kan den nya majoriteten inte återkalla nämnduppdragen av det skälet att nämndens presidium inte utsetts av den nya majoriteten. Majoriteten kan då frestas att avskaffa och nybilda den aktuella nämnden med hänvisning till någon form av omorganisation, med det egentliga målet är att byta ut nämndens presidium. Användandet av bestämmelsen på detta sätt får dock anses strida mot bestämmelsens syften. Det är dock oklart hur domstolarna skulle ställa sig till ett sådant agerande i praktiken, med tanke på svårigheterna att utreda det bakomliggande syftet. I fall där det framstår som uppenbart att omorganisationen väsentligen utgör ett svepskäl för att ge den nya majoriteten möjlighet byta ut presidiet, kan det dock tänkas bli svårt att med framgång åberopa 4 kap. 10 a § första stycket 2 kommunallagen.

### **8.10 Förändring av nämndernas presidier med hänvisning till ordförandenas agerande**

Bestämmelserna i 4 kap. 10 och 10 a §§ kommunallagen ger en fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod.<sup>27</sup> Entledigande av en förtroendevald mot dennes vilja av orsaker knutna till den förtroendevaldes agerande och underlåtenhet kan således enbart ske med stöd av 4 kap. 10 § (se avsnitt 8.3.3). För ett entledigande krävs att ansvarsfrihet vägrats eller att den förtroendevalde har dömts för ett allvarigare brott.

---

<sup>27</sup> Prop. 1993/94: 188 s. 46.

Samma regler gäller om den förtroendevalde ingår i nämndens presidium. Entledigandebestämmelsen i 4 kap. 10 § är begränsad till fall där det objektivt finns anledning att överväga ett entledigande.<sup>28</sup> Fullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrihetsfrågan kan därför inte enbart vara grundat på en fråga om förtroende utan vissa objektiva omständigheter måste föreligga. Fråga om ansvarsfrihet kan inte användas som instrument för att entlediga någon från presidiet för att denne inte längre har fullmäktiges förtroende.<sup>29</sup>

## 8.11 Kommitténs överväganden och förslag

**Kommitténs förslag:** Fullmäktige ska ha rätt att utse ett nytt nämndpresidium om det parti som nämndordföranden representerar – genom en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige – har blivit en del av den politiska minoriteten i fullmäktige.

### 8.11.1 Kan förändringar av nämndernas presidier vid uppkomsten av nya politiska majoriteter ske inom ramen för gällande lagstiftning?

Av den tidigare redogörelsen framgår att det inte finns någon bestämmelse i kommunallagen som är utformad särskilt för att fullmäktige ska kunna byta ut presidierna i styrelser och nämnder efter politiska maktskiften under en löpande mandatperiod.

Bestämmelsen i 4 kap. 10 a § första stycket 1 kan visserligen sägas ha ett näraliggande grundsyfte; nämligen att maktskiften snabbt ska avspeglas i nämndernas sammansättning. Högsta förvaltningsdomstolen har dock gjort det klart att den aktuella regeln inte kan åberopas till grund för beslut om att återkalla nämnduppdragen av det skälet att nämndens presidium inte har utsetts av den nya majoriteten.

Som angetts ovan (se avsnitt 8.6) är det osäkert vilka typer av organisationsförändringar som ryms inom tillämpningsområdet för 4 kap. 10 a § första stycket 2. Det får i vart fall ses som mycket tveksamt om bestämmelsen kan användas i fall där det står klart att

<sup>28</sup> Riberdahl, Paulsson, Westerling, Kommunallagen, 1997 s. 165.

<sup>29</sup> RÅ 1999 ref. 5.

nämnduppdragen återkallats huvudsakligen för att möjliggöra nyval av nämndpresidiet efter ett maktskifte.

Vidare antyder förarbetena till bestämmelsen att friheten att organisera om nämnderna är densamma som friheten att bestämma nämndernas mandatperioder. Fullmäktiges möjlighet att bestämma över mandatperioderna omfattar dock inte styrelserna. Kommitténs bedömning är därför att förtroendeuppdragen i styrelserna inte kan återkallas under återopande av en organisationsförändring.

Det står också helt klart att ansvarsfrihet inte kan vägras en ledamot av det skälet att han eller hon saknar politiskt stöd från en nybildad fullmäktigemajoritet.

Kommittén konstaterar därför 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.

I fall där ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige redan återspeglas i nämnder och styrelse, men där den nya majoriteten inte har fått tillsätta ordförandeposterna, kan det lätt uppstå problem i den kommunala organisationen, vilket visas av bl.a. de svårigheter i samband med maktskiftet i Malung-Sälens kommun som beskrivits ovan (se avsnitt 8.8).

Till att börja med kan spänningen mellan den nya fullmäktigemajoriteten och de gamla presidierna göra att möjligheterna att styra kommunen eller landstinget försämras. Problem med styrningen blir sannolikt mest påtagliga i förhållande till nämnder vars verksamhet är politiskt färgad. Den nya majoriteten måste i ett sådant läge ständigt arbeta förbi nämndens ordförande, trots att det egentligen är denne som ska leda nämndens arbete. I nämnder där det politiska inslaget är mindre framträdande, t.ex. där uppgifter som innefattar myndighetsutövning dominerar, kanske inte konflikterna blir lika kraftiga.

Omfattningen av konflikterna vid ett maktskifte beror mycket på det samarbetsklimat som råder inom kommunen eller landstinget. I de flesta fall löser kommuner en politisk obalans mellan fullmäktigemajoriteten och nämndpresidierna genom att presidierna avgår av egen vilja, för att undvika det ansträngda arbetsläget i kommunen eller landstinget och underlätta styrningen. Möjligen kan det även förekomma fall där ett gott personklimat innebär att presidierna kan sitta kvar utan att det

uppstår alltför stora problem. Hur stor majoritetens vilja är att byta ut presidierna beror sannolikt också på hur lång tid som återstår av nämndens mandatperiod.

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

Är läget av extraordinär karaktär kan två tredjedelar av de närvarande i fullmäktige utlysa extra val till fullmäktige, men om det inte finns stöd för utlysandet av extra val, kan kommunallagen inte ge någon lösning på problem till följd av politisk obalans mellan fullmäktigemajoriteten och nämndpresidierna.

Det faktum att situationer som denna kan tänkas leda till allvarliga störningar i den kommunala verksamheten talar för att presidieposterna bör kunna bytas ut när dessa genom ett maktskifte har kommit att tillhöra den gamla majoriteten.

Situationen torde i dagsläget inte vara särskilt vanlig, men antalet konfliktsituationer av denna art kan förväntas bli allt vanligare i takt med att antalet partier i fullmäktige ökar. Med många partier, varav flera är lokala, ökar sannolikheten för att samarbeten bryts upp och ersätts av nya under mandatperioden.

### **8.11.2 Utformningen av nya regler om förändringar av presidierna i styrelser och nämnder**

Kommittén föreslår att det i kommunallagen tas in en ny bestämmelse som innebär att ordförandena i styrelser och nämnder kan bytas ut så snart det sker ett maktskifte i fullmäktige. Detta ska kunna ske utan hinder av att den nya politiska majoriteten i fullmäktige redan har majoritet i den aktuella styrelsen eller nämnden. Utformningen av en sådan regel kan inte anknyta till den befintliga regeln i 4 kap. 10 a § om förändring av nämndernas sammansättning vid maktskifte under mandatperioden. Om samtliga nämnduppdrag skulle få återkallas även i sådana situationer, för att möjliggöra byte av presidiet, hade möjligheterna för fullmäktige att återkalla nämnduppdragen utökats i förhållande till vad som nu gäller. En sådan förändring är såvitt kommittén förstår inte efterfrågad och förefaller inte heller vara lämplig.

En ny regel bör i stället inrikta sig på att enbart möjliggöra ett nyval av presidiet, d.v.s. ordföranden samt en eller två vice ordförande, efter ett majoritetsskifte i fullmäktige. Med den ordningen skulle den nya majoriteten utse ett nytt presidium medan nämnden i övrigt kvarstår oförändrad. Nya ordförande, som alltid måste vara ledamöter i nämnden, skulle då utses ur den befintliga gruppen nämndledamöter.

Frågan är i vilka situationer det ska anses föreligga ett sådant maktskifte i fullmäktige som möjliggör val av nytt presidium. Kommittén anser det vara lämpligt att knyta an till posten som nämndordförande. Ordförandeposten betraktas normalt som det viktigaste uppdraget i nämnden och tillsätts i stort sett alltid med en representant för fullmäktigemajoriteten. Mot bakgrund av ordförandens stora inflytande över nämndens arbete är det i situationer där ordföranden har förlorat fullmäktigemajoritetens stöd som betydande samarbetsvårigheter kan förväntas uppkomma. En bestämmelse bör därför inrikta sig på att lösa just dessa situationer.

Av 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen framgår att fullmäktige får återkalla uppdragen i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige.

Enligt motiven till bestämmelsen avses med politisk majoritet normalt sett en konstellation av förtroendevalda som vid omröstning samlar flertalet röster.<sup>30</sup> Bestämmelsen kan sägas bygga på att en jämförelse kan göras mellan den politiska sammansättningen i fullmäktige och den som föreligger i nämnden. En sådan jämförelse förutsätter att ledamöterna i såväl fullmäktige som nämnd kan knytas till ett visst politiskt parti. På samma sätt bör enligt kommitténs uppfattning även nämndens ordförande kunna knytas till ett visst politiskt parti.

Kommittén föreslår därför att fullmäktige ska ges rätt att välja ett nytt presidium om det parti som nämndordföranden kan knytas till har blivit en del av den politiska minoriteten i fullmäktige, till följd av en förändring av den politiska majoriteten i fullmäktige. Om fullmäktige utnyttjar möjligheten att förrätta nytt val ska detta avse samtliga presidieposter i en nämnd. Liksom vid tillämpning av 4 kap. 10 a § ska fullmäktige få välja om presidiebytet ska avse samtliga nämnder eller enbart vissa. Bestämmelsen ska även omfatta styrelsen.

---

<sup>30</sup> Prop. 1993/94:188 s. 45.



Både 4 kap. 10 a § och den bestämmelse som kommittén nu föreslår utgår från att det sker en överenskommelse om förändring av majoriteten i fullmäktige som kan iakttas på något sätt. I förarbetena till 4 kap. 10 a § första stycket 1 uttrycks att det ligger i sakens natur att rent tillfälliga opinionsyttringar inte ska leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen bedöms få sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvårats av ett förändrat politiskt läge. Resonemangen torde enligt kommittén ha betydelse även för situationer där majoritetsförändringen leder till att nämndordföranden kommer att representera minoriteten.

Frågan är om uttalandena kan förväntas ge tillräckligt stöd för att lösa eventuella framtida tillämpningsproblem eller om det är nödvändigt att införa bestämmelser om att ett maktskifte ska manifesteras på något särskilt sätt för att kunna leda till återkallelse av nämnduppdragen och val av nytt presidium. Kommittén gör bedömningen att tveksamheten som kan råda om när en majoritetsförändring i bestämmelsens mening föreligger inte är så stor att det finns skäl att precisera förhållandena i kommunallagen.

Kommittén anser att möjligheten att byta ut presidiet i huvudsak skulle få positiva konsekvenser för den kommunala demokratins funktionssätt. Emellertid kan förändringen tänkas leda till en viss försvagning av nämndordförandenas ställning, eftersom det inte längre skulle kunna överblickas hur lång tid uppdraget kommer att vara. Osäkerhet om uppdragets längd skulle kunna leda till minskade möjligheter för presidiet att bedriva ett självständigt och långsiktigt arbete. Försvagningar av nämndordförandenas positioner och en ökad osäkerhet om hur länge uppdraget kommer att bestå, kan i sin tur innebära att det blir svårare att rekrytera lämpliga personer till dessa uppdrag. De nämnda riskerna för negativa konsekvenser är dock som kommittén ser det inte möjliga att undvika om man vill ha en ordning där nybildade fullmäktigemajoriteter får fullt genomslag i nämndernas sammansättning. Kommittén anser sammantaget att fördelarna med att kunna byta ut presidierna väger tyngre än de problem som då kan befaras uppkomma.

### 8.11.3 Förändringar av presidier i styrelser och nämnder på grund av bristande förtroende

**Kommitténs bedömning:** Nämndernas presidier bör inte kunna väljas tills vidare.

Det förekommer att en fullmäktigemajoritet som utsett en nämnd- eller styrelseordförande efter en tid förlorar förtroendet för denne, t.ex. av skäl som har att göra med ordförandens personlighet, samarbetsförmåga etc. I vissa fall kan förtroendebristen vara så allvarlig att fullmäktigemajoriteten önskar att byta ut den eller de aktuella personerna och i stället välja nya. Ett flertal misstroendesituationer kan tänkas uppstå där fullmäktiges önskan att byta ut presidiet inte beror på förändringar av den politiska majoriteten och där behovet av att förändra nämndorganisationen inte kan åberopas. Har de berörda ordförandena inte fällt till ansvar för brott eller vägrats ansvarsfrihet, har fullmäktige enligt kommunallagen inte någon möjlighet att byta ut dem.

Revisionen och ansvarsfrihetsprövningen har tidigare i några fall använts som en omväg för fullmäktiges ansvarsutkrävande mot förvaltningsnivån. Genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis har det dock klargjorts att fullmäktiges ställningstagande i ansvarsfrihetsfrågan inte enbart kan vara en fråga om förtroende, utan måste grundas på vissa objektiva omständigheter. Man kan därför inte den vägen komma åt t.ex. en ordförandes personliga uppträdande.

Det har tidigare funnits en tanke om att nämndnivån ska ha en viss arbetsro i förhållande till fullmäktige och att nämnderna inte ska behöva ta hänsyn till tillfälliga svängningar i opinionen i fullmäktige. Emellertid har uppfattningen förts fram att fullmäktige behöver kunna utkräva ansvar mot styrelser och nämnder. Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt slutbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90) att nämnderna skulle väljas tills vidare så att deras sammansättning kunde anpassas till eventuella majoritetsförändringar i fullmäktige. Förslaget innebar att en majoritet i fullmäktige i ett slag skulle kunna byta ut samtliga förtroendevalda i en nämnd. En nämnd med en politisk sammansättning överensstämmande med den i fullmäktige skulle då, även om detta inte berördes i förslaget, kunna bytas ut, t.ex. av det skälet att fullmäktige inte var nöjd med hur nämnden utförde

sitt arbete. Utredningen såg som ett problem med förslaget att de partier som innehade en s.k. vågmästarställning i fullmäktige i än högre grad än vad som redan var fallet skulle kunna få ett inflytande som inte återspeglade valresultatet. Man ansåg dock inte att problemet skulle få sådana konsekvenser att förslaget inte borde läggas fram.<sup>31</sup>

I den efterföljande propositionen<sup>32</sup> påpekade regeringen att det borde skapas vissa möjligheter att under löpande mandatperiod göra förändringar nämndernas sammansättning så att dessa avspeglade den politiska majoriteten i fullmäktige även då majoriteten hade skiftat. Regeringen redogjorde för kommitténs förslag och konstaterade sedan kort att det var en bättre lösning att fullmäktige fick rätt att med majoritetsbeslut entlediga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre var den samma som i fullmäktige. Regeringens förslag, som sedermera lagfästes i 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen, kan sägas ha skalat bort den möjlighet för fullmäktige att utkräva ansvar mot nämnderna som ingått i kommitténs förslag. Det fördes emellertid inga resonemang om varför man inte valde den föreslagna möjligheten till ansvarutkrävande.

Från senare tid kan nämnas ett förslag om att fullmäktige ska tillåtas rikta en förklaring om misstroende mot en nämnd eller delar av en nämnd.<sup>33</sup> En sådan förklaring borde enligt förslaget kunna riktas när som helst under året på initiativ av en viss andel av fullmäktige. Ett naturligt tillfälle att initiera en eventuell misstroendeförklaring skulle vara i samband med att resultatet av revisorernas granskning presenteras för fullmäktige.

Kommittén förespråkar emellertid inte införandet av en ordning där fullmäktigemajoriteten, genom någon form av misstroendeförklaring, alltid har möjlighet att upplösa nämnderna. Ett sådant system skulle väsentligen utöka möjligheterna för fullmäktige att återkalla nämnduppdragen i förhållande till vad som nu gäller. Såvitt kommittén förstår finns det inte någon bred efterfrågan efter en så genomgripande förändring.

När det gäller nyval av presidier i styrelser och nämnder anser kommittén att man i sammanhanget också måste överväga om det

---

<sup>31</sup> SOU 1993:90 s. 437 f.

<sup>32</sup> Prop. 1993/94:188 s. 44 f.

<sup>33</sup> Lundin, Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet, Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:6 s. 100 f.

ska införas en sådan möjlighet även i situationer då fullmäktige av andra skäl än majoritetsskifte vill byta ut presidiet. Enligt kommitténs uppfattning skulle fullmäktiges möjlighet att välja om presidierna inte nödvändigtvis behöva begränsas till situationer där det har skett ett maktskifte i fullmäktige. Om presidierna valdes tills vidare skulle fullmäktige få möjlighet till ansvarsutkrävande i förhållande till de betydelsefulla presidierna. En fullmäktigemajoritet som efter valet utsett en viss nämndordförande skulle senare, utan att behöva uppfylla några särskilda krav, kunna avsätta densamma från ordförandeposten genom att upplösa presidiet. Nämnden i övrigt skulle kvarstå oförändrad och de tidigare ordförandena skulle i en sådan situation kvarstå som ledamöter i nämnden. Nya ordförande, som alltid måste vara ledamöter i nämnden, skulle därefter utses ur den befintliga gruppen nämndledamöter.

Kommittén anser att det finns skäl som talar för att fullmäktige fritt ska få ändra sammansättningen i nämnd- och styrelsepresidier. En sådan ordning skulle understryka fullmäktiges ställning som ledande politiskt organ och utöka fullmäktiges möjligheter att utkräva ansvar i förhållande till de inflytelserika nämndpresidierna. Kommitténs anser dock att det endast är i undantagssituationer som det inte går att lösa eventuella konflikter med presidierna. De enstaka fall då det har uppstått behov av att kunna tvinga fram en ändring, är när en nämndordförande inte självmant frånträder sin post trots att denna på grund av en majoritetsförändring inte längre har fullmäktigemajoritetens stöd. Att tillgodose detta begränsade behov genom att välja presidierna tills vidare uppväger inte nackdelarna med en sådan reglering jämfört med en reglering som enbart avser majoritetsförändringar. Som tidigare sagts finns det en tanke om att nämndnivån ska ha en viss arbetsro i förhållande till fullmäktige och att nämnderna inte ska behöva ta hänsyn till tillfälliga svängningar i opinionen i fullmäktige. En tillämpning av detta synsätt stärker nämndernas möjligheter att arbeta långsiktigt och självständigt under ledning av en viss ordförande. Att nämndpresidiet ges arbetsro kan också antas bidra till att arbetsförhållandena för ordförandena framstår som attraktiva och underlätta rekryteringen av lämpliga personer till ordförandeuppdragen.

De negativa effekter för nämndernas arbetsvillkor som här berörts kan inte helt undvikas vid införandet av en möjlighet att byta ut presidiet. Kommittén bedömer emellertid att stabiliteten i

ordförandeuppdraget blir större om presidiebytet bara kan ske vid majoritetsskiftet. Kommittén anser därför att behoven som kommuner och landsting uttryckt i denna fråga bäst tillgodoses genom den lagreglering som föreslagits ovan. Mot den bakgrunden finner kommittén inte skäl att lägga fram något förslag om att nämndernas presidier ska väljas tills vidare. Som kommittén tidigare påpekat (se avsnitt 8.7) kan dock fullmäktige utöva viss kontroll över nämndpresidierna genom att utse dem för kortare tidsperioder, exempelvis årligen.

## 9 Direktvalda geografiska nämnder

### 9.1 Direktiven

Av direktiven framgår att det i olika sammanhang har diskuterats om ledamöterna i kommunalnämnder borde kunna utses direkt av väljarna. I Demokratiutredningens betänkande En uthållig demokrati (SOU 2000:1) förordas att kommunerna ska ha möjlighet att utse ledamöterna i kommunalnämnderna genom direkta val.

Det är redan i dag möjligt för fullmäktige att utse ledamöter som i sin tur har föreslagits av någon annan, exempelvis i ett lokalt val. I Hudiksvalls kommun finns sedan 1996 den s.k. Svågadalensnämnden där ledamöterna utses av fullmäktige genom att invånarnas särskilda val av ledamöter bekräftas. En sådan ordning kräver dock att i princip alla partier i fullmäktige är överens om att inte tillsätta ledamöterna på traditionellt sätt. Ett annat exempel kan hittas i Åre kommun. Där finns sedan 1998 den så kallade områdesnämnden i Kall som till hälften består av direktvalda ledamöter från området och till hälften av ledamöter tillsatta av fullmäktige. Behovet av särskilda regler kring direktvalda geografiska nämnder och möjligheten till direktval på valdagen är några av de reformer som Sveriges Kommuner och Landsting har begärt att regeringen ska överväga (dnr Fi2010/499). I begäran framgår att det finns flera kommuner

som är intresserade av att utveckla ett sådant koncept, men att de bl.a. vill se en stabilare ram för direktvalda områdesstyrelser genom särskilda regler.

Det kan finnas fördelar med direktvalda områdesstyrelser om det skapar större närhet mellan beslutsfattare och medborgare och om det skapar lägre trösklar till lokalpolitiskt engagemang. Dessa eventuella fördelar måste vägas mot de nackdelar som kan finnas i form av otydlighet i ansvarsutkrävandet om majoriteterna i fullmäktige och i dessa styrelser skiljer sig åt. För- och nackdelar när det gäller representation, t.ex. en jämn fördelning av kvinnor och män, ska också belysas.

Kommittén ska därför analysera för- och nackdelar med direktvalda geografiska nämnder och, om fördelarna anses överväga nackdelarna, föreslå de författningsändringar som anses nödvändiga.

### **Kommitténs tolkning av direktiven**

Kommittén tolkar direktivet så att det som efterfrågas är för- och nackdelar med direktvalda geografiska nämnder ur ett deltagardemokratiskt perspektiv. Kommittén analyserar därför vilka för- och nackdelar det finns med att ge medborgarna möjlighet att genom direktval tillsätta ett gemensamt organ som företräder dem i lokala frågor och som kan medverka till en tydligare samordning av behov och intressen i området. Syftet med utredningen är således att se om det finns behov av att införa en organiserad form för medborgerligt inflytande på den lokala nivån, inte att utreda för- och nackdelar med att införa en ny sub-kommunal beslutsnivå.

## **9.2 Regeringsformen och val till kommuner**

Av 1 kap. 7 § regeringsformen framgår att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Av 14 kap. 1 § regerings-

formen framgår att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Av 3 kap. 1 § kommunallagen framgår att det i varje kommun och landsting finns en beslutande församling – fullmäktige.

Av 3 kap. 1 § regeringsformen framgår att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val samt att det vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. Vad gäller kommuner och landsting finns inte något sådant direkt stadgande om att direkta val sker genom röstning på parti. Av 14 kap. 6 § vallagen framgår emellertid att mandaten i kommunfullmäktige ska fördelas mellan partier som fått röster i kommunen samt att mandaten i landstingsfullmäktige ska fördelas mellan partier som fått minst 3 procent av rösterna i landstinget.<sup>1</sup> Av detta framgår att det endast är partier som kan kandidera till fullmäktige. Detta har i sin tur betydelse för hur fördelning av platser sker i styrelser och nämnder.

### 9.3 Kommunallagens regler gällande inrättande av nämnder

Kommuner och landsting har enligt kommunallagen i princip fullständig frihet att organisera nämnder och styrelser på det sätt som passar enskilda kommuner och landsting bäst. Enligt 3 kap. 3 § kommunallagen ska fullmäktige tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter.

Begreppet nämnd används kommunalrättsligt för att beteckna ett organ som har beredande och verkställande uppgifter samt vissa beslutsfunktioner. Nämnder inrättas således för att ansvara för en viss kommunal verksamhet.

---

<sup>1</sup> Vallag (2005:837).



### 9.3.1 Geografiska nämnder

Sedan 1980 har det i kommunerna funnits en möjlighet att införa nämnder som ska ha hand om en eller flera verksamheter inom ett visst geografiskt område.<sup>2</sup> Ledamöterna i dessa nämnder väljs av fullmäktige och utses oftast proportionellt i enlighet med mandatställningen i fullmäktige. I ett antal kommuner finns således, förutom nämnder som hanterar viss kommunal verksamhet, även geografiska nämnder s.k. kommundels- eller stadsdelsnämnder. Sedan möjligheten att införa geografiskt avgränsade nämnder infördes har antalet kommuner som infört denna typ av nämnder varierat. Sammantaget kan man säga att antalet kommuner som har någon form av geografisk nämnd stadigt har minskat.

**Tabell 9.1** Kommuner med och utan kommun- eller stadsdelsorganisation år 1999, 2003 och 2008

	2008	2003	1999
En heltäckande kommundelsorganisation	5	7	13
En eller flera kommundelsnämnder, men ej heltäckande	8	8	6
Inga kommundelsnämnder	274	274	270
<b>Antal kommuner</b>	<b>287</b>	<b>289</b>	<b>289</b>

*Källa: SCB.*

### 9.3.2 Hinder mot att tillsätta nämnder med ledamöter tillsatta på annan grund än politisk

Vanligtvis är ledamöterna i en nämnd tillsatta på politisk grund men fullmäktige kan inom ramen för kommunallagen besluta att nämndernas ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk. Ledamöter i en sådan s.k. opolitisk nämnd måste dock uppfylla

<sup>2</sup> Lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna, upphävd genom kommunallagen (1991:900). Stadgandet återfinns numer i 3 kap. 4 § 2 kommunallagen.

de valbarhetsvillkor som lagen ställer upp d.v.s. att de ska vara folkbokförda i kommunen och ha fyllt 18 år vid valtillfället.

Fullmäktige kan också besluta att utse ledamöter som föreslagits på annat sätt, t.ex. personer som nominerats genom särskilda val bland invånarna i ett berört område. Gällande lagstiftning tillåter inte direktval men det finns inget som hindrar att en kommun låter kommuninvånarna i en kommundel rösta fram vilka de vill ska representera dem i kommundelsnämnder, varefter kommunfullmäktige konfirmerar valresultatet genom att utse ledamöter och ersättare i enlighet med hur väljarna har röstat.

Ett hinder mot en sådan ”direktvalsliknande” tillsättning av opolitiska nämnder är reglerna om proportionella val i 5 kap. 46 § kommunallagen och lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Om ett visst antal ledamöter begär det ska lagen tillämpas, vilket innebär att ledamöterna ska utses proportionellt i enlighet med mandatställningen i fullmäktige.

Reglerna om proportionella val är en garanti för att även en politisk minoritet ska kunna få platser i nämnder och styrelser. Detta innebär att en relativt liten minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen. Hur stor minoriteten måste vara för att driva igenom proportionella val avgörs både av antal ledamöter i fullmäktige och av hur många ledamöter som ska väljas, det vill säga nämndens storlek. Ju större fullmäktigeförsamling och ju mindre nämnd, desto större minoritet krävs. I en fullmäktigeförsamling bestående av 31 ledamöter kan, vid val till en nämnd som ska bestå av sju ledamöter, fyra fullmäktigeledamöter driva igenom att valet görs proportionellt. I en fullmäktigeförsamling med 101 ledamöter är motsvarande antal 13 stycken. Vid val till större nämnder krävs något färre fullmäktigeledamöter.

Om fullmäktige har beslutat att tillsätta en opolitisk nämnd och att utse ledamöter som föreslagits på annat sätt än genom förslag i fullmäktige, så innebär det i praktiken att fullmäktige måste vara enigt om att frångå principen om proportionella val.

Det räcker annars med en minoritet på runt tio procent i fullmäktige för att i praktiken förhindra en ordning som innebär att fullmäktige utser ledamöter och ersättare i nämnder t.ex. i enlighet med hur kommundelsinvånarna har röstat.

## **9.4 Exempel på indirekt valda nämnder samt andra former av rådgivande församlingar**

### **9.4.1 Svågadalsnämnden**

Svågadalen ligger i nordvästra hörnet av Hudiksvalls kommun. Svågadalen är ett glesbygdsområde som har fått vidkännas kraftiga befolkningsminskningar de senaste 30–40 åren, i hög grad beroende på rationaliseringar inom skogsbruket. Utflyttningen har varit stor, vilket inneburit att befolkningens medelålder har stigit. Flertalet förvärvsarbetande pendlar till arbeten utanför Svågadalen. Dessutom medför den höga genomsnittsåldern och det vikande befolkningsunderlaget att samhällsservicen undermineras.

Kommunstyrelsen tillsatte en utredning, ”Samhällsservice i Svågadalen”. Utredningsgruppen bestod av kommunala politiker och chefstjänstemän. Utredningen var klar våren 1987. Den handlade huvudsakligen om underlaget för skolan i den norra delen av dalgången. Utredningen förordade en nedläggning av Brännås skola och föreslog en koncentration av all samhällsservice (kommun- och landstingsservice) till Ängebo i en gemensam anläggning. Tanken var att en sådan anläggning hade möjlighet att bryta sektorstänkandet och därmed bidra till samordningsvinster.

Kommunstyrelsen beslutade att överlämna utredningen till dellenbygdens nyinrättade kommundelsnämnd för handläggning. En ledningsgrupp för projektet tillsattes och Svågadalsprojektet hade därmed kommit igång. År 1987 blev Svågadalen utsedd till en av landets tre framtidsbyar inom ramen för ett pilotprojekt som drevs av Glesbygdsdelegationen. Projektets grundtanke var

att byinvånarna skulle ta utvecklingen i egna händer, snarare än att bli föremål för glesbygdspolitik. Byinvånarna skulle definiera vilka åtgärder som behövdes för att göra den egna byn till en attraktiv plats att bo i.

I februari 1996 beslöt Hudiksvalls kommunfullmäktige att inrätta en partiopolitisk nämnd i Svågadalen. Nämndens ledamöter väljs utifrån personligt förtroende. Nämnden förvaltar skattemedlen för området och ansvarar för skola, barnomsorg, äldreomsorg samt kultur och fritid. I augusti 2002 permanentades nämnden.

De sju ledamöterna och deras ersättare utses av invånarna i Svågadalen genom ett eget lokalval. Valet genomförs en månad efter det allmänna valet och de som har fått flest röster utses därefter som nämndledamöter av Hudiksvalls kommunfullmäktige. Konstruktionen vilar på en överenskommelse mellan partierna i fullmäktige.

På senare år har intresset för Svågadalsnämnden varierat och valdeltagandet har sjunkit. Inför ett förstående hot om nedläggning steg dock valdeltagandet igen vid 2010 års val.

#### 9.4.2 Kall, Åre kommun

Kallbygden utgörs av ett antal byar nordväst om Åre kommuns centralort Järpen. I Kalls församling finns ca 500 invånare. Som ett försök genomfördes 1998 det första valet av Kalls ledamöter i samband med ordinarie val. Valet föregicks av ett nomineringsförfarande där samtliga mantalsskrivna i bygden fick lämna förslag på lämpliga personer. De föreslagna tillfrågades därefter om de stod till förfogande. Alla som sa ja sattes upp på en lista i bokstavsordning som utgjorde valsedel. Väljarna fick sedan kryssa för fem namn. De fem personer som fick flest röster utsågs sedan formellt av kommunfullmäktige att ingå i områdesstyrelsen.

Efter utvärdering 2001 beslutade kommunfullmäktige att permanenta verksamheten varvid nytt val genomfördes 2002.

Samtidigt minskades antalet ledamöter i de kommunala nämnderna vilket innebär att områdesstyrelsen nu utgörs av tre partipolitiskt valda ledamöter och tre ledamöter valda direkt av Kallborna på det sätt som beskrivits ovan. För områdesstyrelsen finns ett reglemente som antagits av fullmäktige som innebär att den har ansvar för förskola, skola upp till årskurs 6, fritidshem och hemvård i bygden. Områdesstyrelsen är sedan 2003 en del av kommunens verksamhetsförvaltning. Budgeten ligger på drygt 10 miljoner kronor per år och verksamheten leds av en områdeschef med kontor i Kall.

### 9.4.3 Kosternämnden

Kosteröarna Nordkoster och Sydkoster ligger i Strömstads kommun. Runt öarna finns Kosterarkipelagen med en mängd skär och holmar. På öarna finns ca 200 fastigheter med 320 fastboende och ca 500 fritidsfastigheter.

År 1997 inrättades ett öråd. Örådet utgörs av ett stormöte två gånger per år. Vid örådet växte idén med ett representativt forum fram. Forumet skulle främst hantera övergripande frågor och kontakter med myndigheter. Lösningen blev en direktvald nämnd utan koppling till Strömstads kommun.

Den s.k. Kosternämnden har nio ledamöter och det första valet skedde år 2000. Valet är lokalt anordnat och helt frikopplat från de allmänna valen. Det går till så att en lista med samtliga mantalsskrivna på ön från 16 år sätts upp i åldersordning. Listan distribueras till samtliga hushåll. Ingen nomineringslista förekommer och inte heller någon personvalskampanj. På den lokala valdagen går man till vallokalen och lämnar sin lista med nio förkryssade namn. De nio personer som fått flest röster utgör sedan nämnden. De som valts har möjlighet att säga nej men det har bara skett i ett fåtal fall.

Genom Kosternämnden har man skapat ett lokalt representativt organ vars syfte är att ha kontakt med olika myndigheter. Verksamheten bedrivs helt utan kommunala

medel. Man har dock fått tillgång till EU-medel genom projektet ”Lokal mobilisering” på ca 100 000 kronor.

## 9.5 Direktvalda geografiska nämnder

Enligt gällande lagstiftning utgör kommunallagen och vallagen hinder mot att införa direktvalda nämnder. Frågan om att flytta ned den representativa demokratin och införa direktvalda geografiska nämnder har debatterats och utretts vid ett antal tillfällen sedan slutet av 1970-talet då de stora kommunsammanslagningarna skedde.<sup>3</sup>

De former av direktvalda nämnder som har framförts som förslag är områdesstyrelser i bostadsområden, bygder eller kommundelar.<sup>4</sup> Förslagen bygger på att en kommun genom beslut i fullmäktige och med utgångspunkt i ett uttalat önskemål från invånarna i området ska kunna besluta om att införa direktvalda nämnder.

Syftet med att införa någon form av direktvald nämnd anges oftast vara att medborgarna ska få ett gemensamt organ som företräder dem i lokala frågor gentemot kommunen och andra externa aktörer och medverkar till en tydligare samordning av behov och intressen i det avgränsade geografiska området. Tanken är att de direktvalda nämnderna får en starkare legitimitet genom att invånarna väljer sina företrädare direkt genom allmänna val.

För att kunna införa en möjlighet till direktvalda nämnder krävs förändringar i kommunallagen och i vallagen.

I de förslag som framförts är avsikten inte att införa en ny sub-kommunal nivå. Det ska fortfarande vara fullmäktige som beslutar om geografisk indelning och som upprättar ett reglemente som klargör organisation, ansvarsområden, befogenheter, beslutsvägar, resurser och hur förhållandet till

---

<sup>3</sup> SOU 1996:162 På medborgarnas villkor s 115 f.

<sup>4</sup> Behöver den lokala och regionala demokratin förnyas? Diskussionsunderlag från SKLs Brytpunktsprojekt s 59 f.

kommunfullmäktige och förvaltning ska fungera. Anslag ska också fördelas så att det lokala organet tilldelas medel för sin verksamhet, eftersom en kommundel aldrig kan ha beskattningsrätt. En möjlighet enligt förslagen är att reglera att fullmäktige kan träffa avtal med områdesstyrelsen om särskilda åtaganden och resurser. En sådan nämnd skulle, i likhet med andra nämnder, omfattas av den kommunala revisionen utifrån dess uppdrag från fullmäktige.

Ledamöter i en direktvald nämnd utses antingen genom partilistor eller genom renodlade personval.

## 9.6 Direktvalda lokala råd i Skottland

I Storbritannien finns en nivå av lokala organ som kallas "community councils" (i den fortsatta texten kommer de att kallas lokala råd). I England kan de utgöras av formella organ, ungefär motsvarande en kommunal nämnd, inrättade i enlighet med Local Government and Public Involvement in Health Act från 2007 eller så kan de vara informella råd. I Skottland och Wales är det alltid fråga om formellt tillsatta lokala råd.

De lokala råden är det absolut mest lokala skiktet i det representativa styret i Skottland. Råden utgör en kanal för att medvetandegöra offentliga organ om lokalsamhällets åsikter och behov. Rådets primära syfte är att uttrycka sina synpunkter till kommunerna men de deltar också i en lång rad aktiviteter som t.ex. lokala miljö- och undervisningsprojekt. Det finns ungefär 1 200 lokala råd.

Ett lokalt råd kan bara existera om det finns lokala kandidater som är villiga att ställa upp i valen. De lokala råden är inte partipolitiska.

I en utvärderingsrapport från 1999 framhölls de lokala rådets unika karaktär.<sup>5</sup> Det framgår att råden har en formell ställning men att de till skillnad från t.ex. medborgarpaneler inte är en del

---

<sup>5</sup> The McIntosh Commission Report: Moving forward - Local Government and the Scottish Parliament (1999).

av den kommunala organisationen. Samtidigt som det är frivilligt att införa ett lokalt råd kan kommunen inte, när ett råd väl existerar, välja att bortse från deras synpunkter eller deras beslut.

Till skillnad från lokala råd i England och Wales, så har de skotska råden inte rätt att uppbära lokal skatt. De är beroende av finansiering från den kommun de tillhör och budgeten uppgår normalt endast till de administrativa kostnaderna för råden.

I de lokala råden sitter lokalt invalda ledamöter. Hur valen ska gå till och antalet ledamöter regleras i det lokala reglementet. Ungdomar mellan 14 och 18 år kan väljas in särskilt som lokala ungdomsföreträdare. Det finns också en möjlighet att sänka rösträttsåldern från 18 till 16 år för den lokala råden.

De lokala rådets huvudsakliga uppgift är att vara en kanal för lokalsamhället. Uppgifterna varierar beroende på vilka frågor som är aktuella för det enskilda samhället. När det gäller frågor om fysisk planering är kommunerna skyldiga att underrätta och ta emot synpunkter från de lokala råden.

## **9.7 En uthållig demokrati och andra utredningar**

### **9.7.1 En uthållig demokrati! Demokratiutredningen SOU 2000:1**

I september 1997 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret skulle möta inför 2000-talet.

I sitt betänkande betonade kommittén att den lokala självstyrelsen borde vidgas för att göra det politiska deltagandet mer meningsfullt. En vidgad kommunal självstyrelse skulle bl.a. kunna återskapa den lokala nivån som en vital bas för att bedriva nationell och europeisk politik. Kommittén menade också att det borde skapas större möjligheter att ge utrymme för andra demokratiska organisationer att självständigt lösa konflikter och ordna sina gemensamma angelägenheter på ett sätt som gynnar



medborgarandan. Medborgarna måste få ett större direkt utrymme för demokratisk organisering för att konstruktivt lösa de problem som gäller vissa geografiska eller funktionella delar av kommunen.

Kommittén förhöll sig delvis kritisk till den demokratiska nytta som införandet av kommunalnämnder inneburit.<sup>6</sup> Man ansåg att det kunde finnas ett samband mellan den begränsade demokratiska nyttan och att nämnderna utgjorde en demokratisk anomali genom att vara indirekt valda. Kommittén föreslog därför att kommunerna borde ges rätt att få införa direktval till kommunalnämnder för att öka transparensen och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som ska företräda dem. Man betonade dock att variationsrikedomen på stads- eller kommunalnämnder inte fick bli så stor att medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service skulle kunna äventyras.

#### 9.7.1.1 Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser

I en av Demokratiutredningens skrifter har Stig Montin fått i uppdrag att lyfta fram lokala försök runtom i landet på temat demokrati. Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till författarens synpunkter.

I avsnittet om direkta val till kommunalnämnder och stadsdelsnämnder anför författaren att ett deltagande- och autonomiperspektiv står mot ett styrningsperspektiv. Författaren menar att om ett högt deltagande och utkrävande av politiskt ansvar inför kommunalsbefolkningen skulle vara högsta prioritet, så skulle direktval vara en självklarhet. Enligt författaren är det dock styrningsprincipen och det övergripande politiska ansvaret som är viktigast i Sverige. Tillsammans med övriga nordiska länder utgör Sverige härvidlag ett undantag i

---

<sup>6</sup> SOU 2000:1, En uthållig demokrati! s. 158.

förhållande till Europa i övrigt där direkta val till subkommunala enheter är vanliga.

En bakomliggande faktor i sammanhanget skulle kunna vara kommunernas ställning som lokala välfärdsinstitutioner med en relativt stark statsintegration. Styrningsperspektivet överordnas deltagande- och autonomiperspektivet. Om så inte vore fallet skulle det vara naturligt att partierna i fullmäktige själva skulle få avgöra om de ville tillämpa direktval eller inte.

### **9.7.2 Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting SOU 2001:48**

I november 1999 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Kommundemokratikommittén, KDK, överlämnade sitt huvudbetänkande i maj 2001. En av kommitténs uppgifter var att göra en samlad utvärdering av hur kommundelsnämnderna hade fungerat under 1980- och 1990-talen med tonvikt på de demokratiska aspekterna.

När det gällde frågan om vad som ska bestämmas på vilken nivå erinrade KDK om vad Demokratiutvecklingskommittén framhållit angående medborgarperspektiv på demokratin:

Frågan om vilka som är berörda av ett visst beslut är inte enkel att besvara. Detta måste avgöras från fall till fall på pragmatiska grunder. Utgångspunkten bör vara att beslut skall fattas på lägsta möjliga nivå. Istället för att fråga 'Vad kan decentraliseras?' bör frågan ställas 'Vad kan inte lösas lokalt?'. Bevisbördan ligger rimligen hos den som anser att beslutet skall fattas på en högre nivå.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> SOU 1996:162.

När det gällde kommunalnämnder konstaterade kommittén att det ofta finns stora förväntningar inom vad som brukar kallas underprivilegierade grupper. Kommunalnämnder ses som något som kan ge nya möjligheter till inflytande för dem som tycker sig sakna detta. Resultatet är dock sällan så positivt. Det är i allt väsentligt samma grupper som redan tidigare var aktiva som utnyttjar den nya kanalen för inflytande. Detta är något som leder till besvikelse hos dem som haft förväntningar om något nytt.

Vad gäller de politiker som sitter i kommunalnämnder ansåg kommittén att de i stor utsträckning driver det lokala intresset. Majoriteten av dem skulle se sig som företrädare för kommundelen snarare än för kommunen om det skulle uppstå någon konflikt mellan dessa intressen. Det finns klara tecken på att politikernas lokala förankring ökar. Kommunalspolitikerna ägnar sig till stor del åt problem som knappast kan ses som partipolitiska. Det kan till exempel röra sig om att lösa praktiska problem för medborgarna. De förefaller närma sig den gamla förtroendemannarollen snarare än en mer "modern" politikerroll.

Kommittén konstaterade att de demokratiska effekterna av kommunalnämnder varit måttliga på medborgarnivå. De förväntningar som funnits i samband med att kommunalnämnder införts kunde inte sägas ha blivit uppfyllda. Däremot tycktes effekterna ha varit större på politikernivå. Bland annat hade kommunalnämnder på många håll lett till fler förtroendevalda, en förändrad politikerroll från sektorspolitiker till allmänpolitiker och en vitalisering av partierna ute i kommunalerna.

Sammantaget ansåg kommittén att kommunalnämnder haft en viss positiv effekt på den kommunala demokratin. Samtidigt som antalet kommuner med kommunalnämnder minskat så har det på flera håll knutits lokala utvecklingsgrupper närmare den kommunala organisationen. I enstaka fall har grupperna helt integrerats i den kommunala organisationen och fått status som kommunal nämnd. De lokala utvecklingsgrupperna utgör på

många håll en stor resurs som både kan förbättra den lokala demokratin och bidra till en mer effektiv förvaltning av gemensamma angelägenheter. Kommitténs slutsats var att de modeller av direktvalsliknande tillsättning i nämnder som redan fanns var tillräckliga och man kunde därför inte se något behov av ändringar i lagstiftningen i detta avseende. De demokratiska vinsterna av direktval ansågs osäkra och kunde inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna innebära.

## **9.8 Projekt inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings arbete**

### **9.8.1 Sveriges Kommuner och Landstings skrivelse till regeringen**

I sin begäran till regeringen om att tillsätta en ny demokratiutredning har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, efterfrågat en ändring i kommunallagen som ger fullmäktige möjlighet att inrätta direktvalda styrelser samt en särskild lag om val till dessa styrelser.

Som en följd av projektet Brytpunkt har SKL bildat ett nätverk för kommuner som är intresserade av att pröva lösningar inom kommunallagens ram. Syftet är att bygga vidare på de erfarenheter som redan vunnits och att vinna ytterligare erfarenheter om hur medborgarnas engagemang på områdesnivå ska kunna tas till vara för att utveckla nya former för medborgarnas engagemang i form av områdesstyrelser eller liknande organ. Nätverket tycks i dagsläget inte vara särskilt aktivt. Efterfrågan tycks inte heller vara särskilt stort. Inom SKL pågår samtidigt ett antal projekt angående medborgardialog m.m. En kortare redogörelse för några olika projekt följer nedan.

### 9.8.2 Nätverk för lokala service

SKL har under perioden juni 2010 – september 2011 ingått i projektet Hållbara lokala servicelösningar (se avsnitt 9.9).

### 9.8.3 Medborgardialog

Sedan 2006 driver SKL projekt "Medborgardialog". De faktorer som utgör bakgrunden till förbundets arbete i projektet är förändringen av demokratin i Sverige, med ett över tid sjunkande valdeltagande samt de stora skillnaderna mellan olika kommuner, områden och valkretsar. Färre och färre blir medlemmar i politiska partier och förtroendemannauppdraget har blivit mer och mer professionaliserat. Fler lokala partier har bildats och koalitioner med många partier kan innebära att partipolitiken blir otydlig för medborgarna.

SKL ser att behovet av engagemang på lokal nivå blir allt större och att detta är en utmaning för den lokala demokratin där kommuner och landsting har en avgörande roll.

Projektet "medborgardialog" arbetar med att ge stöd till medlemmarna för att utveckla styrning och kvalitet med hjälp av medborgardialoger. Projektet fokuserar på såväl demokratiutveckling som effektivitetsutveckling.

Inom ramen för projektet har ett antal nätverk bildats. Bland dessa finns följande.

- Nätverket e-petitioner
- Nätverk Medborgarbudget
- Medborgardialog som del i styrningen
- Nätverk Ungdomsdialog

#### 9.8.4 Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting

Hösten 2008 ingick regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL en överenskommelse. Överenskommelsen utgår från att det i huvudsak är landsting och kommuner som ansvarar för välfärden. En gemensam utgångspunkt för parterna är att ett gott samspel mellan offentlig sektor och civilt samhälle är centralt för en god samhällsutveckling.

Överenskommelsen syftar till att tydliggöra de ideella aktörernas roll inom det sociala området. Inom gällande lagstiftning väljer kommuner och landsting om och i vilken omfattning man konkurrensutsätter sin verksamhet. Syftet med överenskommelsen är att möjliggöra för de idéburna organisationerna att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer verksamma på området.

### 9.9 Hela Sverige ska leva

I slutet av 1980-talet bedrevs en kampanj kallad "Landsbygd -90" som Europarådet tagit initiativ till. Kampanjen drevs av dåvarande Glesbygdsdelegationen. Parallellt hade Hembygdsrörelsen startat en kampanj kallad "För en levande bygd och kultur" som organiserades av Folkrorelsekommittén. De båda kampanjerna kom att samarbeta under parollen "Låt hela Sverige leva" och avslutades år 1989 med en landsbygdsriksdag med 650 ledamöter från hela landet. Ett resultat av landsbygdsriksdagen var att den rikstäckande organisationen *Hela Sverige ska leva* bildades. En uppgift för organisationen blev att stödja olika former av lokala utvecklingsgrupper.

*Hela Sverige ska leva* är en ideell förening och medlemmarna består av lokala utvecklingsgrupper samt cirka 40 medlemsorganisationer. I varje län finns länsbygderåd, bildade av de

lokala grupperna. Länsbygderåden stöttar de lokala utvecklingsgrupperna och ger råd på regional nivå.

*Hela Sverige ska leva* har till uppgift att ge stöd till Byarörelsen på nationell nivå genom att bland annat sprida erfarenheter, stimulera samverkan, bilda opinion och påverka politiken för landsbygden.

I dagsläget finns cirka 4 700 lokala utvecklingsgrupper i Sverige. De kan ha olika namn, som byalag, samhällsförening eller intresseförening. Den gemensamma nämnaren är att de består av människor som gått samman för att forma sin bygds eller sitt närområdes framtid. Det är vanligast med lokala utvecklingsgrupper på landsbygden eller i små samhällen, men de finns även undantagsvis i storstäderna. Syftet med de lokala utvecklingsgrupperna är att representera den lokala allmännyttan och att arbeta med för bygden viktiga frågor. Det kan t.ex. vara att ta över en skola, bygga ett vindkraftverk, arbeta med lokal turism eller underlätta för företagen i bygden.

Riksorganisationen *Hela Sverige ska leva* har under tiden juni 2010 till 30 september 2011 drivit projektet Hållbara lokala servicelösningar. Projektet har finansierats av Tillväxtverket tillsammans med *Hela Sverige ska leva*, kommuner och länsstyrelser. Projektet omfattar ett femtontal orter spridda över landet och ett antal partners, däribland Sveriges Kommuner och Landsting och SMÅKOM. Projektets huvudinriktning är att nå största möjliga lokala samverkan för utveckling av en god service med medborgarnas behov i fokus.

Bakgrunden till projektet är att man konstaterat att serviceutbudet på landsbygden väsentligen har reducerats under de senaste tjugo åren och reduceringen har accelererat under 2000-talet. Projektgruppen konstaterar att orsakerna till dessa förändringar är flera. Många gånger har det handlat om perspektiven på landsbygdens framtid och dess möjligheter att utvecklas, men också om att en servicenedläggning på en ort påverkat andra aktörer att följa efter med ytterligare nedläggningar.

Projektets mål är att sammanföra olika intressenter i en bygd för att ta ett samlat grepp och tillhandahålla olika tjänster.

*Hela Sverige ska leva* har till kommittén framfört att organisationen upplever att det finns en lokal efterfrågan på att återigen ta ett ordentligt tag i frågan om opolitiska geografiska nämnder. Organisationen konstaterar dock att det inte finns något politiskt tryck i frågan och ser att det ofta finns hinder på den kommunala nivån mot att genomföra t.ex. "direktvalda" nämnder i likhet med Svågadalsmodellen. Organisationen skulle därför gärna se att det införs någon form av lagstiftning som bygger på att fullmäktige har en skyldighet att inrätta en lokal nämnd om ett visst antal invånare begär detta.

## 9.10 Kommitténs överväganden och förslag

### 9.10.1 Direktvalda nämnder

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att de möjligheter som finns att besluta om att inrätta indirekt valda geografiska nämnder är tillräckliga och ser därför inget behov av ändringar i lagstiftningen i detta avseende. Vinsterna av direktvalda nämnder kan sammantaget inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna innebära.

Kommittén anser att det finns ett antal argument både för och emot direktvalda geografiska nämnder. Ett argument för direktvalda geografiska nämnder skulle kunna vara att det kan skapa ett incitament för de förtroendevalda att lyssna på invånarna i det geografiska området. En indirekt vald geografisk nämnd har sitt mandat från fullmäktige medan de direktvalda får ett direkt mandat från invånarna i sitt område. Därigenom blir de direktvalda ledamöterna primärt ansvariga inför invånarna i det geografiska området. Detta skulle i sin tur kunna leda till ett bättre samspel mellan väljare och valda.



Ett argument som kan anföras mot direktvalda geografiska nämnder är att en sådan ordning inte alls ansvaret tydligare. Eftersom de geografiska nämnderna saknar egen beskattningsrätt skulle de även vid direktval vara beroende av kommunen för finansieringen. Det kan därför bli ännu svårare för väljarna att veta vem som bär ansvaret för den geografiska nämndens verksamhet. Ett alternativ som kommittén ser skulle kunna tydliggöra situationen är att nämnden i sådana fall, likt Svågadalsnämnden, får rätt att för vissa särskilt utpekade uppgifter förvalta skattemedlen för området.

Ett annat argument mot direktvalda nämnder är att de kan innebära att en motstridig politik bedrivs på kommuncentral nivå och på kommunalnämndsnivå. Kommunen kan därigenom komma att bli svårstyrd.

Ett tredje argument mot direktval är att den kommunala likställighetsprincipen kan sättas ur spel. Denna sista invändning kan även gälla kommunalnämnder som inte är direktvalda. Kommittén anser dock att det kan antas att direktvalda kommunaldelar behöver få ett större handlingsutrymme för egna prioriteringar än indirekt valda kommunalnämnder och att risken för att likställighetsprincipen skulle sättas ur spel därmed också är större.

Även om det i dagsläget inte kan sägas att det finns direktval i formell mening kan kommuner inom ramen för den befintliga lagstiftningen, enligt den modell som tillämpas i Svågadalen, låta invånarna i en kommunal del i praktiken själva välja vilka som ska representera dem i nämnden. Det finns dessutom möjligheter i kommunallagen att tillämpa reglerna om medborgarförslag eller folkinitiativ för att inleda en process för inrättandet av en geografisk nämnd.

De uppgifter som kommittén inhämtat bl.a. från Sveriges Kommuner och Landsting och det faktum att det inte har inrättats fler geografiska nämnder liknande Svågadalen talar enligt kommitténs mening för att det inte finns en särskilt stor efterfrågan på denna typ av nämnd. Kommittén anser dock att det är värdefullt att ta vara på det lokala engagemanget och ser

att det kan finnas visst behov av att kunna tillsätta ett gemensamt organ som företräder medborgarna i lokala frågor och som kan medverka till en tydligare samordning av behov och intressen i området. Kommittén anser dock inte att det finns behov av att införa någon lagligen reglerad organiserad form för medborgerligt inflytande på den lokala nivån. Kommittén kan också konstatera att det pågår ett relativt stort antal andra aktiviteter som syftar till att tillvara medborgarnas åsikter och att involvera dem i beslutsfattandet. Kommittén anser därför att de möjligheter som redan finns är tillräckliga och ser inget behov av ändringar i lagstiftningen för att kunna införa direktvalda geografiska nämnder. Vinsterna av direktval kan sammantaget inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna innebära.

### 9.10.2 Indirekt valda nämnder

**Kommitténs förslag:** Kommittén föreslår att kommunallagen ändras på så sätt att reglerna om proportionella val inte ska vara tillämpliga på geografiska nämnder som fullmäktige med kvalificerad majoritet beslutat att tillsätta på annan grund än partipolitisk.

Kommittén kan se att det finns ett visst behov av att underlätta för de kommuner som vill införa en ”indirekt vald” geografisk nämnd och anser därför att det finns skäl att förändra reglerna om proportionella val. Reglerna har tillkommit för att skydda den politiska minoriteten så att den garanteras ett inflytande i av fullmäktige tillsatta kommunala organ.

Enligt 3 kap. 3 § kommunallagen är det fullmäktige som beslutar om den kommunala nämndorganisationen. Beslut härom tas med enkel majoritet. Det är först vid val av ledamöter och ersättare i nämnderna som reglerna om proportionella val blir tillämpliga. Detsamma gäller vid tillsättandet av en

geografisk nämnd enligt 3 kap. 4 § första stycket 2. Fullmäktige kan med enkel majoritet besluta att tillsätta en geografisk nämnd. Om fullmäktige vill att lokala icke-partibundna nämndledamöter ska få utses genom indirekta val i det berörda området och att fullmäktige sedan konfirmerar valet genom beslut i fullmäktige, så kan det hindras av en mycket liten minoritet. Genom att åberopa att nämnden ska tillsättas genom proportionella val enligt 5 kap. 46 § kommunallagen kan en sådan minoritet i praktiken hindra tillsättandet av indirekt vald geografisk nämnd. Kommittén anser att kommunallagen på detta sätt innebär att fullmäktige indirekt kan hindras av en minoritet från att fatta beslut om den nämndsammansättning som man finner vara lämpligast för kommunen. Vid beslut om att tillsätta en geografisk nämnd vars ledamöter inte ska tillsättas på partipolitisk grund finns inte heller det skyddsintresse som reglerna om proportionella val ska värna.

Kommittén anser å ena sidan att det är viktigt att fullmäktiges frihet att besluta om nämndorganisationen inte kan kringskäras av reglerna om proportionella val. Å andra sidan anser kommittén att det är viktigt att det råder en bred samstämmighet i fullmäktige om att inrätta geografiska nämnder med företrädare som inte är tillsatta på politiska grunder. Kommittén föreslår därför att kommunallagens regler om proportionella val inte ska vara tillämpliga på en geografisk nämnd vars ledamöter fullmäktige med kvalificerad majoritet beslutat ska väljas på annan grund än partipolitisk.

## 10 Kommunal samverkan

### 10.1 Direktiven

Enligt direktiven kommer kommunal samverkan få allt större betydelse i framtiden. Behovet av samverkan förväntas öka i takt med att kraven på specialistkompetenser blir större samt mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och ekonomiska utmaningar. Det har framförts kritik mot att de reglerade samverkansformerna är för komplicerade och enligt regeringen verkar detta leda till att samverkan ibland inte kommer till stånd. Regeringen anser att kommunal samverkan bör underlättas och att den att den rådande situationen därför är otillfredsställande. Enligt regeringen är det vidare ett problem att omfattningen av samverkan är svåröverskådlig eftersom många kommuner samtidigt deltar i olika former av samverkan i olika konstellationer. Regeringen anser att det vore värdefullt om samverkan blev mer lättöverskådlig genom att lagstiftningen uppmuntrade till färre samverkanskonstellationer.

Av propositionen Kommunala kompetensfrågor (prop. 2008/09:21) framgår bl.a. att regeringen vill åstadkomma en mer strukturerad och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. I propositionen gjordes bl.a. bedömningen att det förslag som kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72) lämnade om gemensam styrelse skulle kunna vara en väg för att åstadkomma sådan samverkan. Eftersom det framkom frågetecken om kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling lämnades dock inget förslag om införandet av gemensam styrelse. Regeringen anser dock att frågan om utvidgade möjligheter till samverkan bör utredas vidare. Kommittén ska därför,

- utreda nuvarande former för kommunal samverkan och vid behov föreslå nya samverkansformer, samt
- särskilt analysera förslaget om gemensam styrelse och då särskilt om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen.

## 10.2 Inledning

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 offentlighetsrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentlighetsrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan i mer informella konstellationer, exempelvis nätverk, är också vanligt förekommande. Den vanligaste formen för samverkan är emellertid interkommunala avtal.

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. Samverkan i mer lösa, informella konstellationer är mycket vanlig.

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 förskrivs exempelvis i 1 kap. 6 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och i 7 a § bibliotekslagen (1996:1596).

Kommunal samverkan kan syfta till effektivisering och rationalisering genom stordrift. Kommunerna kan spara genom att dela resurser och kostnader. Samverkan kan emellertid även ha utvecklingsmotiv. Det kan handla om att stärka ekonomin och konkurrenskraften, påverka eller föra dialog med viktiga omvärldsaktörer eller att genomföra resurskrävande projekt. Vanligtvis syftar utvecklingsinriktad samverkan till att öka

kommunernas handlingskapacitet genom tillgång till erfarenheter, resurser och arbetssätt över sektorsgränser.<sup>1</sup>

De faktorer som är styrande för kommunernas och landstingens behov av att samverka sinsemellan har skiftat i takt med samhällsutvecklingen och kommer sannolikt att göra så även i framtiden. Detta ställer krav på att samverkansformernas överensstämmelse med behoven analyseras löpande och att reglerna förändras när så krävs. Det är i grova drag denna analys som kommittén har fått uppgiften att utföra. I det följande kommer kommittén att redovisa de former för kommunal samverkan som finns för närvarande och belysa vissa av de problem och möjligheter som kännetecknar dessa. En del av de förslag till förändringar av samverkansformerna som lagts fram på senare tid kommer också att tas upp. En av kommitténs uppgifter är att undersöka behovet av nya samverkansformer. Kommittén kommer därför att beskriva vilka behov som finns och undersöka ifall dessa kan tillgodoses på ett lämpligt sätt inom ramen för de samverkansformer som finns idag eller om det behövs några nya former.

Frågor om offentlig upphandling framstår som centrala i många diskussioner om kommunal samverkan. En redogörelse för upphandlingsreglernas betydelse för möjligheterna till kommunal samverkan kommer därför att lämnas.

## 10.3 Former för samverkan

### 10.3.1 Interkommunala avtal

Kommunallagen 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 avtalssamverkan var så skiftande att avtalsreglerna skulle få ett mycket allmänt innehåll. En reglering sågs också som ett olämpligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen<sup>2</sup>. Tanken på en lagreglering avfärdades senast 2008 av regeringen, som avrådde från att införa en specifik reglering i kommunallagen eftersom det ansågs innebära

---

<sup>1</sup> SOU 2004:126 s. 67.

<sup>2</sup> SOU 2007:72 s. 287.

för stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen.<sup>3</sup>

Samverkan genom avtal innebär principiellt att kommunerna agerar vidare i eget namn och inom den egna organisationen, även om det sker en anpassning till avtalsparten.<sup>4</sup> Avtalen kan utgöras av allt ifrån lösa överenskommelser till formella skrivna avtal med en hög grad av bundenhet för parterna.

### *Informella avtal*

Det finns en lång tradition bland svenska kommuner och landsting av att hjälpas åt och bidra till varandras utveckling genom olika typer av utbyten. Utbytena kan betraktas som en informell form av avtalsamverkan. Ett exempel på en informell avtalsform på organisatorisk nivå är skapandet av samrådsgrupper, som innebär att parterna tillsätter någon form av kommitté. Gruppen har inte någon formell beslutsrätt utan syftet är snarare att utbyta information och underlätta koordination inom de olika organisationerna. Deltagarna binder sig ofta inte juridiskt till varandra, utan det handlar normalt om en slags tyst moralisk förpliktelse att iaktta det som överenskommit. Utöver informationsutbyte kan denna samverkansform också påverka genom ömsesidiga anpassningar av verksamheterna.<sup>5</sup> Samverkan genom informella överenskommelser är ofta kopplad till individer och har fördelar genom att vara flexibel och lätt att initiera. Konsensus är en förutsättning och parterna riskerar inte att bli fångade i något eller tvingas in i något. Man kan alltså välja att enbart delta när potentialen är tillräckligt intressant och fördelningen upplevs som rimlig. Samverkansformen fungerar väl inom och mellan förvaltningar. Nackdelen är att avtalen är lätta att bryta. De saknar också formell tyngd och det finns inga särskilda resurser avsatta. Frivillig ömsesidig anpassning kan dock vara en bra förberedelse inför en formaliserad samverkan.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 2008/09:21 s. 71.

<sup>4</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting s. 18.

<sup>5</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 18.

<sup>6</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 19.

### *Formella avtal*

Ett formellt avtal innebär en fastare form av samverkan som reglerar juridiskt utkrävbara rättigheter och skyldigheter mellan parterna. Parterna agerar emellertid fortfarande inom ramen för respektive organisationer.<sup>7</sup> Kommunerna använder ofta formella avtal om samarbete när det gäller utnyttjandet av varandras resurser såsom anläggningar, utrustning och personal.

Det finns inte någon speciell reglering kring samverkan genom formella avtal i lagstiftningen för kommuner och landsting. Kompetensenligheten av avtalssamverkan får alltså bedömas utifrån kommunallagens allmänna kompetensregel. Föremålet för avtalssamverkan får därmed bedömas utifrån vad som skulle ha varit kompetensenligt för varje kommun om denna ensam hade utfört åtgärden. Enligt den allmänna kompetensregeln får kommuner t.ex. inte vidta åtgärder uteslutande i en annan kommuns intresse, eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det måste alltså finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet.

Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun utan särskilt lagstöd. I speciallagstiftningen finns dock på flera områden särskilt lagstöd för avtalssamverkan som ligger utanför den allmänna kompetensen.<sup>8</sup> Sådant lagstöd krävs t.ex. när det gäller samverkan kring uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Därför är interkommunala avtal i första hand lämpade för frivillig verksamhet eller för sådan obligatorisk verksamhet där utrymme ges för andra alternativa lösningar än egen regi.<sup>9</sup>

### *Specialreglerade avtal*

Det finns som nämnts flera områden där kommuner genom särskilt lagstöd i speciallag har möjlighet att samverka i avtalsform. Här följer några exempel.

*Socialtjänst:* Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:435) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en

---

<sup>7</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 19.

<sup>8</sup> SOU 2007:72 s. 288.

<sup>9</sup> SOU 2007:72 s. 288.



kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Beslutsfattande (i ärenden som innefattar myndighetsutövning) går dock inte att överlåta på annan kommun, utan ligger kvar på ansvarig nämnd.

*Stöd och service till vissa funktionshindrade:* Enligt 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, får ett landsting eller en kommun med bibehållet ansvar sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla insatser enligt LSS. Ansvar för uppgifter kan även överlåtas från en kommun till ett landsting eller vice versa.

*Skolan:* Förskolan m.m.: Enligt 23 kap. 8–10 §§ skollagen (2010:800) får en kommun sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom bl.a. förskolan, fritidshem och kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna, utbildning i svenska för invandrare. En kommun får också sluta avtal med ett landsting om att detta ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Enligt 10 kap. 24 § skollagen får en hemkommun komma överens med en annan kommun om att denna i sin grundskola ska ta emot elever vars grundskoleutbildning hemkommunen ansvarar för.

*Gymnasieskola, särskola och gymnasiesärskola:* Genom bestämmelser i 15 kap. 30 § skollagen kan kommuner genom att sluta avtal med annan kommun eller annat landsting uppfylla sina skyldigheter att erbjuda gymnasieutbildning. Även när det gäller grundsärskola och gymnasiesärskola kan kommuner fullgöra sina skyldigheter genom avtalssamverkan med annan kommun (11 kap. 24 § och 18 kap. 27 § skollagen).

*Skolhälsovård:* Kommunerna är huvudmän för skolhälsovården, men kan enligt 23 kap. 9 § skollagen teckna avtal med landstinget om skolhälsovård.

*Tillsyn:* På tillsynsområdet finns flera möjligheter till avtalssamverkan, bl.a. inom områdena alkohol, tobak och plan- och bygg. Lagarna innehåller generell rätt till avtalssamverkan med varierande former för delegation till anställd i en annan kommun.

*Räddningstjänst:* Enligt 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kan en kommun träffa avtal med en annan om att uppgifter som kommunen har enligt lagen kan utföras även av den andra kommunen.

*Parkeringsövervakning:* Enligt 6 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. får en kommun till parkeringsvakter även förordna arbetstagare hos andra kommuner.

*Plan- och byggområdet:* Det förekommer sedan länge att kommuner anlitar privata konsulter eller andra kommuners anställda i plan- och byggärenden. Det kan t.ex. handla om en gemensam stadsarkitekt. Enligt 12 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900) ska byggnadsnämnden ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Bestämmelsen anses tillräcklig som stöd för att få överlämna utredningsuppgifter till anställd i en annan kommun. Däremot saknas lagstöd för delegering av beslutanderätt till tjänsteman i en annan kommun.

#### 10.3.1.1 Kommunala kompetensutredningens behandling av frågan om en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen (SOU 2007:72)

Utredningen undersökte möjligheten att införa en generell regel för interkommunala avtal i kommunallagen eftersom kommunala företrädare efterfrågat ett enklare alternativ till kommunalförbund och gemensam nämnd. Att en form var enkel kunde enligt utredningen 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.

Utredningen kunde se fördelar med vidgade möjligheter till avtalssamverkan, t.ex. för mindre kommuner som på ett enkelt sätt vill 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 flera nackdelar än fördelar med en så långtgående bestämmelse och bedömde därför att en sådan inte borde införas.

Utredningen pekade vidare på att reglerna om offentlig upphandling skulle kunna bli ett problem vid införandet av en

generell regel. Utredningen ansåg också att den ökade mångfalden av samverkanslösningar, t.ex. i avtal och projekt, kunde få vissa negativa konsekvenser för demokratin genom att systemet på sikt riskerar att bli omöjligt att överskåda då allt fler överlappande nätverk utvecklas. Denna åsikt delades av regeringen.<sup>10</sup>

### 10.3.2 Kommunalförbund

Kommuner kan bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Det enda 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. På denna punkt skiljer sig kommunförbunden från samverkan i privaträttsliga former.

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.<sup>11</sup>

Kommunalförbundet är en offentlighetsjuridisk 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. Medlemmarna av ett kommunalförbund har alltså inte någon direkt politisk påverkan på förbundets löpande verksamhet. Användningen av kommunalförbundsformen har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Kommunalförbundsformen var dock ännu vanligare före kommunsammanslagningarna som ledde till dagens struktur. Som samverkansform anses kommunalförbundet fungera väl både vad gäller möjligheter till verksamhetsmässig styrning och demokratisk förankring och styrning.

Kommunalförbundets svaghet handlar om att formen anses tungrodd och krånglig.

---

<sup>10</sup> Prop. 2008/09:21 s. 71.

<sup>11</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 21.

### 10.3.3 Gemensam nämnd

Kommuner och landsting kan sedan 1997 samverka i gemensam nämnd. 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. 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 bibehåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden. Nämnden kan inte fatta beslut, anställa personal och ingå avtal i eget namn utan endast för huvudmännens räkning. Gentemot externa avtalsparter är det de samverkande kommunerna och landstingen som är ansvariga för att avtal följs m.m. Varje huvudman är gentemot sina invånare ansvarig för nämndens verksamhet.<sup>12</sup>

Ekonomiskt tillhör en gemensam nämnd värdkommunen, som upprättar nämndens budget.<sup>13</sup> Det är styrelsen i värdkommunen som ansvarar för budgetprocessen. Värdkommunen förvaltar också den gemensamma nämndens medel. Övriga deltagare markerar i sina budgetar de medel som avser den gemensamma nämnden.

En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter som inte faller inom ramen för fullmäktiges exklusiva beslutanderätt.

För viss specialreglerad verksamhet finns uttryckliga krav i lag om att det för verksamheten ska finnas en eller flera nämnder i varje kommun. Regeringen har inte sett något hinder mot att samverka i gemensam nämnd även i dessa fall. Inte heller på socialtjänstens område, där socialtjänstlagen stadgar att fullmäktige ska bestämma vilken eller vilka nämnder som ska fullgöra vissa uppgifter, är en kommun förhindrad att överlåta uppgifter till en gemensam nämnd.<sup>14</sup> Vidare får kommuner med stöd av 19 kap. 16 § föräldrabalken (1949:381) besluta att de ska ha en gemensam överförmyndarnämnd. Föreskrifter om en gemensam nämnd i kommunallagen gäller också en gemensam överförmyndarnämnd. Även obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning

---

<sup>12</sup> Prop. 1996/97:105 s. 38 f.

<sup>13</sup> 8 kap. 4 § kommunallagen.

<sup>14</sup> Prop. 1996/97:105 s. 41.

kan flyttas över till den gemensamma nämnden. Den ska alltså kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som en kommunal nämnd. För de samverkande parterna måste dock uppgifterna som ska överlämnas vara gemensamma, d.v.s. en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande.

Kommunala kompetensutredningen tyckte sig se vissa oklarheter rörande tolkningen av begreppet "gemensam uppgift". Utredningen ansåg att en gemensam nämnd inte borde få skapas enbart för att göra det möjligt för en kommun eller ett landsting att sköta arbetsuppgifter åt en eller flera andra kommuner eller landsting. I ett sådant sammanhang ansåg utredningen att det saknades inslag av "gemensam uppgift". Enligt utredningens mening kunde det dock inte anses vara lagstiftarens mening att ställa krav på att ansvaret för exakt samma uppgifter överläts till en gemensam nämnd, med tanke på att olika kommuners eller landstings verksamheter varierar i omfattning och inriktning. Utredningen såg det som givet att det skulle röra sig om uppgifter inom samma verksamhetsområde.<sup>15</sup>

En och samma gemensamma nämnd kan samverka kring flera olika uppgifter. Kommuner och landsting behöver således inte bilda en ny politisk överbyggnad för varje enskild uppgift de önskar samverka kring.

En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden (6 kap. 33 § kommunallagen). Liksom för övriga nämnder finns vissa begränsningar för delegeringen, t.ex. när det gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § kommunallagen).

#### *Gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet*

Numera finns även särreglerade möjligheter till samverkan mellan kommuner och landsting inom vård- och omsorgsområdet, trots att uppgifterna där inte är gemensamma. Lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet (SFS 2003:192) innebär att parterna inte behöver lägga in gemensamma uppgifter. Det krävs dock att varje samverkanspart lämnar över någon uppgift

---

<sup>15</sup> SOU 2007:72 s. 302.

inom det i lagen uppräknade området till den gemensamma nämnden.

Samverkansformen gemensam nämnd anses lämplig när ett mindre antal parter söker gemensamma aktiviteter av driftkaraktär såväl som myndighetsutövning eller produktion. Vid flera parter än tre anses formen kunna bli administrativt otymplig och otydlig. Vidare anses gemensam nämnd vara olämplig vid större investeringar eftersom värdkommunen redovisar hela verksamheten inom ramen för sin organisation.<sup>16</sup>

#### 10.3.4 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, men är inga myndigheter. Kommunrättsliga principer gäller i princip inte för kommunala företag.

Kommunallagen gäller dock när kommunen bildar eller hanterar företaget. Således måste den verksamhet som överlämnas falla inom den kommunala kompetensen. Kommunen har som ägare olika styrmedel till sitt förfogande och kan genom dessa kräva att exempelvis kommunalrättsliga regler följs.<sup>17</sup> Fullmäktige ske t.ex., enligt 3 kap. 17 § kommunallagen, fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten i ett kommunalt företag.

#### *Grundläggande förutsättningar*

Grundläggande förutsättningar för all privaträttslig samverkan, oavsett form, ges i kommunallagen. Det framgår där att kommuner får överlämna vårdn 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 §). Att särskild ordning föreskrivits gäller stora delar av den obligatoriska verksamheten, t.ex. grundskolan och räddningstjänsten.

---

<sup>16</sup> Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 25.

<sup>17</sup> Ds 2009:36 s. 55.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. På vissa områden kan utförandet av verksamheter, t.ex. barnomsorg eller äldreomsorg, i den mån utförandeuppgifterna inte innefattar myndighetsutövning överlåtas till privaträttsliga associationer.

#### 10.4 Kommunal samverkan om myndighetsutövning

En stor del av den kommunala verksamheten består av myndighetsutövning. Framför allt inom det obligatoriska området har kommunerna att i mycket stor utsträckning handlägga ärenden och fatta beslut som berör enskilda människor på ett mer eller mindre ingripande sätt. Större delen av dessa beslut är rättsligt sett att betrakta som myndighetsutövning. Detta ställer stora krav på att beslutshandläggarna har god erfarenhet och kompetens – ibland till och med specialistkompetens för att säkerställa att ärendena hanteras enligt de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna och med hänsyn till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningen. Myndighetsutövningsärenden kan vara av skiftande karaktär och svårighetsgrad. Den frekvens med vilken olika ärendetyper hanteras skiftar också mycket från kommun till kommun och från tid till annan. Inslaget av myndighetsutövning är mer begränsat när det gäller landstingen.

Begreppet myndighetsutövning saknar en entydig definition, men begreppet innefattar beslut eller andra åtgärder som ger uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan handla om gynnande beslut, som tillståndsgivning, eller missgynnande beslut, t.ex. förbud eller föreläggande. För att myndighetsutövning ska föreligga krävs vidare att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Det är bara ärenden som mynnar ut i bindande beslut som omfattas av begreppet myndighetsutövning. Det är ofta svårt att dra en exakt gräns mellan vad som är service- och tjänsteproduktion och vad som är myndighetsutövning. Många gånger har verksamheterna inslag av båda delar. Det är t.ex. inte alltid lätt att avgöra i vilken utsträckning beredningen av ett beslut i ett myndighetsärende och

själva beslutsfattandet utgör en del av en och samma förvaltningsuppgift.

Kommunal samverkan om myndighetsutövning kan ske inom ramen för kommunalförbund och gemensam nämnd, men kan också grundas på avtal i den mån specialregleringen anvisar en sådan möjlighet. Enligt 12 kap. 4 § regeringsformen krävs dock stöd i lag för att överlämna en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till en privat aktör.

Från kommunalt håll har det hävdats att det finns ett behov av att kunna ta vara på och använda sig av den kompetens som finns i andra kommuner. Många kommuner ser stora ekonomiska svårigheter att kunna täcka alla specialområden med egen expertis. Detta gäller särskilt för specialområden där ärendefrekvensen är låg eller mycket låg, s.k. sällanärenden. När det gäller myndighetsutövning så finns det som regel ingen marknad som kommunerna kan vända sig till. I detta fall handlar det alltså om att alla kommuner och landsting själva måste bygga upp en egen kompetens och avsätta egna resurser för att hantera vissa frågor såvida man inte kan samverka med andra myndigheter. Många gånger torde det mest rationella alternativet vara att kunna utnyttja befintlig kompetens hos t.ex. grannkommunen eller någon av landets större kommuner.

För att kommuner och landsting ska kunna samverka vid hanteringen av myndighetsutövningsärenden krävs lagstöd. Inom några områden finns det redan i dag sådant lagstöd. Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) och 14 § livsmedelslagen (2006:804) kan en kommun delegera beslutanderätt i tillsynsärenden till anställda i en annan kommun. Båda bestämmelserna innehåller till att börja med regler som tillåter avtalssamverkan. Kommunerna ges därigenom rätt att, med avsteg från lokaliseringsprincipen, avtala med annan kommun om att den senare helt eller delvis ska ombesörja tillsynsuppgifter. Tillsynsuppgifterna kan enligt förarbetena bestå i sådana uppgifter som inte innefattar meddelande av beslut. Det kan exempelvis röra sig om inspektioner, mätningar och andra utredningar av betydelse för tillsynen. Bestämmelserna innehåller vidare regler som ger kommunen rätt att delegera beslutanderätt till anställd vid annan kommun efter överenskommelse med den kommunen. Lagstöd för delegering av myndighetsuppgifter till anställd i annan kommun finns vidare i 3 kap. 12 § lagen(2003:778) om skydd mot olyckor, 26 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, 8 §



lagen (2009:1424) om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel, 15 § lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, 6 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning, 19 kap. 14 § föräldralken.<sup>18</sup>

## 10.5 Demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former<sup>19</sup>

Institutet för framtidsstudier har i en promemoria redovisat två demokratiteoretiska perspektiv på samverkan. Å ena sidan det formella perspektivet, som utgår från att en kommuns anslutning till samverkansorgan inte i sig kan vara odemokratiskt, om det beslutats genom omröstning i fullmäktige och under förutsättning att fullmäktige också kan besluta om utträde ur samverkansorganet. Å andra sidan det normativa perspektivet där det ställs krav på att vissa demokratiska värden uppfylls, utöver fullmäktiges beslutsmyndighet. Som exempel på sådana värden nämns representativitet (att de styrande ska representera de styrdas åsikter) och demokratiskt ansvarsutkrävande, t.ex. genom insyn i beslutsprocesser.<sup>20</sup> Båda perspektiven är användbara vid analyser av de demokratiska konsekvenserna av olika former av kommunal samverkan.

I promemorian konstateras att anslutning till kommunalförbund inte kan ses som ett demokratiskt problem i sig. Samtidigt anses demokratin kunna vara hotad om större delen av kommunens uppgifter hanteras av olika samarbetsorgan, eftersom detta torde begränsa den enskilda kommunens handlingsfrihet starkt. Promemorian slår fast att den demokratiska legitimiteten kan hotas även om den demokratiska styrningskedjan formellt sett fungerar. Enligt promemorian blir insyns- och representationsproblemen än tydligare i informella samrådsorgan. Problem kan där uppstå genom att förtroendevalda saknar kunskap om organets verksamhet eller inte har reell möjlighet att delta. Formellt sett sker beslutsfattandet förvisso i fullmäktige, men ur ett normativt demokratiperspektiv kan kritik riktas mot att besluten då är utredda och diskuterade i andra fora och att fullmäktige saknar reellt inflytande över besluten. Medborgarna saknar, enligt

---

<sup>18</sup> Jfr. prop. 1993/94:251 s. 148 f. och 291f.

<sup>19</sup> SOU 2007:72 s. 322 ff.

<sup>20</sup> Falkerby, Gossas, Kommunal samverkan och demokrati, Dnr Fi2006:04/2006/5.

promemorian, dessutom ofta kännedom om samrådsorganens existens.<sup>21</sup>

### 10.5.1 Demokratiska konsekvenser av samverkan genom interkommunala avtal<sup>22</sup>

Samverkan i avtalsform kan sägas ha stark demokratisk förankring eftersom de samverkande kommunernas fullmäktige behåller ett stort mått av inflytande över verksamheten. Även när det gäller avtalssamverkan som regleras särskilt i speciallag fattas de formella besluten av ansvarig nämnd i respektive kommun.

Däremot kan negativa konsekvenser för demokratin tänkas uppstå när antalet avtal blir så stort och avtal sluts med så många olika parter att systemet blir svårt att överblicka.

### 10.5.2 Kontroll av och insyn i kommunalförbunden<sup>23</sup>

En vanlig invändning mot att bilda kommunalförbund är att de förtroendevalda i medlemskommunerna (landstingen) upplever att de inte kan påverka förbundets verksamhet, att förbundet "lever sitt eget liv". Vilka verktyg för styrning, påverkan och kontroll finns då att använda enligt dagens lagstiftning? Som tidigare framgått kan ett kommunalförbund ha en direktion eller ett fullmäktige som beslutande organ. Direktionsmodellen är vanligast förekommande, då den upplevs som enklare än modellen med fullmäktige. Ur demokratisynpunkt kan t.ex. anmärkas att direktionens sammanträden inte är offentliga, till skillnad från i kommunalförbund med fullmäktige, samt att den partipolitiska representationen inte blir lika lätt att tillgodose.

Kommunallagen ger kommuners eller landstings fullmäktige och styrelser ett stort antal "verktyg" för att styra och påverka kommunalförbunden.

---

<sup>21</sup> SOU 2007:72 s. 324.

<sup>22</sup> SOU 2007:72 s. 325.

<sup>23</sup> SOU 2007:72 s. 322 ff.

### 10.5.3 Kontroll av och insyn i samverkan i gemensam nämnd<sup>24</sup>

En gemensam nämnd tillsätts formellt av en av de samverkande parterna, värdkommunen. De övriga ingående kommunerna eller landstingen har dock insyns- och kontrollmöjligheter via sina representanter i nämnden.

När det gäller kommunal revision ska en gemensam nämnd granskas av var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.<sup>25</sup> Av 5 kap. 25 a § kommunallagen framgår att fråga om ansvarsfrihet för en gemensam nämnd ska prövas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Revisionen av den gemensamma nämndens verksamhet är således en fråga för samtliga huvudmän. När det gäller återkallelse av uppdrag som förtroendevald kan den frågan emellertid endast prövas av fullmäktige som valt personen i fråga. Det finns vidare särskilda bestämmelser i kommunallagen som möjliggör styrning, kontroll och insyn i en gemensam nämnd.

### 10.5.4 Demokrati och samverkan i privaträttsliga former<sup>26</sup>

De senaste åren har regeringen på olika sätt förbättrat möjligheten till insyn och kontroll av kommunala företag. Efter förslag i regeringens demokratipolitiska proposition ändrades bestämmelsen i 3 kap. 17 § kommunallagen så att fullmäktige, om vården av en kommunal angelägenhet överlämnas till ett helägt kommunalt aktiebolag, ska se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars större vikt fattas. Genom förslag i om prop. 2005/06:55 Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting kom även bestämmelserna om styrning, insyn och kontroll i 3 kap. 17 § kommunallagen att gälla indirekt ägda bolag (dotterbolag). Från den 1 juli 2006 gavs anställda och uppdragstagare i kommunala företag ett starkare och tydligare meddelarskydd. Det innebär att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, får meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma

---

<sup>24</sup> SOU 2007:72 s. 329.

<sup>25</sup> 9 kap. 2 § tredje stycket kommunallagen.

<sup>26</sup> SOU 2007:72 s. 331.

sätt som om de vore anställda i myndigheter.<sup>27</sup> Vidare kan nämnas att styrelsens uppsiktsplikt över kommunal verksamhet även gäller kommunala företag.<sup>28</sup> Regeringen har nyligen lagt förslag om förstärkningar i reglerna om styrning, insyn och kontroll i 3 kap. 17 § kommunallagen samt om styrelsens uppsiktsplikt.<sup>29</sup>

En annan fråga som är intressant ur demokratisynpunkt är den begränsade möjligheten till laglighetsprövning av kommunala företags beslut.

### 10.5.5 Behovet av att förstärka det demokratiska perspektivet vid kommunal samverkan

Kommunala kompetensutredningen gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att lagstiftningen redan innehöll många verktyg för påverkan och kontroll av kommunalförbund och gemensamma nämnder. Samverkan i demokratiska former var därför, ansåg man, inte i så hög grad en lagstiftningsfråga utan snarare en fråga om tillämpning regelverket. Utredningen ansåg att det behövdes mer kunskap om vilka verktyg och möjligheter som står till buds samt sammanställning av erfarenheter av tillämpning av bestämmelserna i praktiken. Utredningen instämde i Ansvarskommitténs bedömning att det är den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer som är den stora bristen med kommunal samverkan ur demokratisk synvinkel. En fortsatt utveckling i den riktningen innebär, menade utredningen, att varken medborgare eller förtroendevalda till slut har någon överblick av den samverkan som den egna kommunen eller landstinget deltar i.<sup>30</sup> I den efterföljande propositionen instämde regeringen i utredningens bedömning.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Prop. 2005/06:162.

<sup>28</sup> 6 kap. 1 § kommunallagen.

<sup>29</sup> Prop. 2011/12:106.

<sup>30</sup> SOU 2007:72 s. 332.

<sup>31</sup> Prop. 2008/09:21 s. 74

## 10.6 Upphandlingsrättsliga aspekter på kommunal samverkan

### 10.6.1 Inledning

Kommuner och landsting utgör var för sig fristående juridiska personer. Kommunal samverkan innebär därför i många fall att avtalsförhållanden uppstår antingen direkt mellan de samverkande kommunerna/landstingen eller mellan de samverkande kommunerna/landstingen och något helt eller delvis fristående samverkansorgan som samarbetsparterna etablerat. Det upphandlingsrättsliga regelverket kan aktualiseras i en lång rad fall där från varandra fristående enheter ingår avtal om t.ex. inköp av varor eller utförande av tjänster. En upphandlande myndighet som anskaffar varor eller tjänster från en från myndigheten fristående juridisk person är således normalt sett upphandlingsskyldig.

Att den upphandlingsrättsliga lagstiftningen blir tillämplig får ofta följden att kommunen eller landstinget som gör en anskaffning, t.ex. av en viss tjänst, inte fritt kan välja att denna ska utföras av en annan kommun eller ett fristående organ som ett led i en kommunal samverkan. Kommunens eller landstingets anskaffning måste i ett sådant fall i stället utsättas för konkurrens på den fria marknaden i enlighet med de regler för detta som återfinns i den nationella och den EU-rättsliga upphandlingslagstiftningen. Upphandlingslagstiftningen kan alltså leda till att en kommuns avsikt att samverka med en annan kommun överhuvudtaget inte kan fullföljas eller i vart fall inte komma till stånd i den form som parterna ursprungligen hade tänkt sig.

Utvecklingen inom den kommunala sektorn kan sägas gå mot att offentliga verksamheter bryts ut från den traditionella kommunala nämndförvaltningen och förläggs i från kommunen fristående juridiska personer och samverkansorgan. Kommuner och landsting lämnar i allt högre grad rollen som utförare av allmännyttiga tjänster för att övergå till att beställa utförandet av sådana tjänster från utomstående aktörer. Denna trend kan förväntas förstärka det avtalsrättsliga inslaget i den kommunala förvaltningen och därmed även upphandlingsrättens inflytande inom den kommunala sfären.

Mot denna bakgrund är kunskap om upphandlingsreglernas tillämpningsområde av stor betydelse för att kommuner och landsting ska kunna avgöra vilka samverkansalternativ som står

öppna i en viss situation. Särskilt betydelsefullt får det sägas vara att kommuner och landsting känner till och kan tillämpa de undantag som finns från skyldigheten att upphandla. Inom detta område spelar bl.a. EU-domstolens praxis en viktig roll.

Kommittén kommer därför i detta avsnitt att allmänt belysa innehållet den upphandlingsrättsliga lagstiftningen och särskilt beskriva de delar av regelsystemet som kan antas ha betydelse vid kommunal samverkan. Beskrivningen kommer även i korthet beröra andra områden inom den marknadsrättsliga regleringen som kan ha inverkan på möjligheterna till kommunal samverkan.

Som ett led i utredningen i detta avsnitt har kommittén inhämtat ett rättsutlåtande från docent Jörgen Hettne.<sup>32</sup> Utlåtandet avser bl.a. vilken betydelse myndighetsbegreppet har inom EU-rätten samt hur former för kommunal samverkan berörs av EU:s regler, särskilt om upphandling, vad beträffar offentlig verksamhet, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och icke-ekonomiska tjänster. Kommitténs syfte med att inhämta rättsutlåtandet är att få en belysning av det svårdefinierade utrymme som EU-rätten kan sägas ha öppnat upp för att kommuner och landsting med avsteg från den allmänna marknadsrättsliga regleringen ska kunna fullgöra uppgifter som grundas på ett allmänintresse. Utlåtandet återges i sin helhet i bilaga 4.

### 10.6.2 Grundläggande upphandlingsrättsliga regler vid kommunal samverkan

De svenska bestämmelserna om offentlig upphandling och upphandling i de s.k. försörjningssektorerna<sup>33</sup> återfinns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten energi, transporter och posttjänster, LUF. Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte då lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

LOU reglerar förfaranden m.m. för offentlig upphandling som görs av – förenklat uttryckt – myndigheter och offentligt styrda organ.

LUF reglerar förfaranden m.m. för upphandling inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

---

<sup>32</sup> Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning (bilaga 4).

<sup>33</sup> Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Liksom LOU gäller LUF för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ. Därutöver gäller LUF för upphandling som görs av dels företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över (offentliga företag), dels privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna. Upphandling inom de områden som omfattas av LUF har undantagits från tillämpningsområdet för LOU.

LOU och LUF bygger i huvudsak på EU-direktiv<sup>34</sup> i de delar som gäller för upphandling över vissa s.k. tröskelvärden. De delar som gäller för upphandling under dessa tröskelvärden och för upphandling av s.k. B-tjänster oavsett värde (bl.a. sociala tjänster och hälsovård) styrs av samma grundläggande principer men har utformats med äldre, numera upphävda, svenska upphandlingsbestämmelser som förebild. Dessa upphandlingar regleras i 15 kap. i båda lagarna.

Lagbestämmelser med anknytning till upphandling finns också i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, som trädde i kraft den 1 januari 2009. I lagen finns regler om vad som gäller för de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd-, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten.

Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt LOU och lagen tillämpas bl.a. på omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på vård- och sjukvårdstjänster.

#### *Tillämpningsområdet för LOU och LUF*

LOU och LUF gäller vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt byggkoncessioner. De gäller också när upphandlande myndigheter anordnar projekttävlingar. Avgörande för när en upphandling ska göras enligt LUF är vilken typ av verksamhet som en upphandlande enhet bedriver.

I respektive lag anges ett antal olika undantag från lagens tillämpningsområde. Exempelvis gäller lagarna inte sådana kontrakt som avser förvärv, arrenderätt, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt, servitutsrätt eller någon annan rättighet till fastighet. LOU och

---

<sup>34</sup> Direktiven 2004/18/EG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster och 2004/17/EG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling på områdena vatten energi, transport och posttjänster.

LUF är inte heller tillämpliga på t.ex. ett tjänstekontrakt som tilldelas en upphandlande myndighet som har en särskild ensamrätt att utföra tjänsten. Tjänstekoncessioner är endast i begränsad utsträckning reglerade i LOU och omfattas inte av tillämpningsområdet för LUF. Tilldelning av byggkoncessioner omfattas inte heller av regleringen i LUF.

### *Begreppet kontrakt*

För tillämpligheten av LOU och LUF är definitionerna av begreppet kontrakt som används i lagarna av särskilt intresse. För att upphandlingsskyldighet ska föreligga enligt LOU och LUF måste affärstransaktionen ifråga utgöra ett upphandlingskontrakt. Med *kontrakt* avses därvid ett skriftligt avtal med ekonomiska villkor som

1. sluts mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer,
2. avser utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster, och
3. undertecknas av parterna eller signeras av dem med en elektronisk signatur.

Definitionen av "kontrakt" bygger på artikel 1 i direktiv 2004/18/EG.

I de fall t.ex. en kommun eller ett landsting väljer att organisera sin verksamhet i egen regi regleras anskaffning av varor och tjänster från sådan verksamhet inte av upphandlingslagarna. I en sådan situation anses den beställande respektive den utförande enheten som ett och samma rättssubjekt. Eftersom det i dessa fall inte är fråga om ett avtal med ekonomiska villkor som ingåtts med en i förhållande till den upphandlande myndigheten fristående juridisk person, föreligger inte något upphandlingskontrakt. Därmed uppstår inte heller någon upphandlingsskyldighet beträffande dessa interna transaktioner (s.k. egenregi- eller in house-situationer). Upphandlingslagstiftningen gäller alltså inte när tjänster utförs i egen regi, via t.ex. nämnder.<sup>35</sup>

En upphandlande myndighet som anskaffar varor eller tjänster från en från myndigheten fristående juridisk person är således

---

<sup>35</sup> Jfr NJA 2001 s. 3.



normalt sett upphandlingskyldig. Av EU-domstolens praxis följer dock att det under vissa förutsättningar saknas skyldighet enligt EU-rätten att tillämpa upphandlingsdirektiven även när den upphandlande myndigheten kontrollerar en formellt fristående juridisk person. Detta är fallet när förhållandet dem emellan i hög grad liknar ovan nämnda situation då tjänster utförs i egen regi. Man kan säga att EU-domstolen har utsträckt begreppet egen regi (in-house) till att gälla också dessa fall. Avtal som ingås i en sådan situation omfattas därför inte heller av direktiven. I EU-domstolens dom i mål C-107/98 (*Teckal*) lades grunden för en sådan tillämpning genom de s.k. kontroll- och verksamhetskriterierna (Teckalkriterierna). Dessa kriterier anger när den upphandlande myndigheten och en i formellt hänseende fristående enhet ska ses som ett och samma rättssubjekt på så sätt att det i upphandlingsdirektivets mening inte föreligger något kontrakt. Om kriterierna är uppfyllda är upphandlingsdirektivet följaktligen inte tillämpligt.

EU-domstolen har genom sin rättspraxis understrukt att kontroll- och verksamhetskriterierna ska tolkas strikt och att det är den som åberopar kriterierna som har bevisbördan för att de är uppfyllda. Teckalkriterierna kommer nedan att behandlas mer ingående.

#### *SYSAV-avgörandet (RÅ 2008 ref. 26)*

Trots Teckaldomen har det både i Sverige och i flera andra europeiska länder rått en viss oklarhet om bl.a. kommuner är skyldiga att tillämpa ett upphandlingsförfarande när de anskaffar tjänster från sina hel- och delägda bolag. Det har vidare varit osäkert om ett sådant förfarande ska tillämpas vid kommunal samverkan i offentlighetsform.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har dock i ett antal domar (det s.k. SYSAV-avgörandet, RÅ 2008 ref. 26) prövat huruvida det är förenligt med LOU att upphandlande myndigheter utan formellt upphandlingsförfarande köper tjänster från bolag som på visst sätt är knutet till myndigheten.

Undantagen från EU:s upphandlingsregler för företag som på visst sätt är knutna till en upphandlande enhet (Teckalkriterierna), ansågs inte vara tillämpliga i den situationen och kommunerna skulle därför enligt Högsta förvaltningsdomstolen ha upphandlat

tjänster från det kommunala bolaget i konkurrens. Högsta förvaltningsdomstolen anförde att EU-domstolen i ett antal avgöranden uttalat att upphandlingsdirektivet inte utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att företag som på visst sätt är knutna till en upphandlande enhet och uppfyller Teckalkriterierna kan utgöra uppdrag åt enheten utan iakttagande av direktivets bestämmelser. Eftersom den svenska lagstiftningen inte innehåller några sådana undantag från upphandlingskyldigheten aktualiseras enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte frågan om tillämpning av Teckalkriterierna.

Före avgörandet i SYSAV-målet hade många uppfattningen att upphandlingskyldighet inte föreligger när t.ex. kommuner anskaffar varor och tjänster från sina hel- och delägda bolag. Genom SYSAV-avgörandet stod det dock klart att upphandlingskyldighet föreligger i sådana fall. Avgörandet har bäring även på andra företagsformer än aktiebolag, såväl statliga som kommunala, och även på offentlighetsrättsliga kommunala samverkansformer som kommunalförbund och gemensamma nämnder.

#### *Tidsbegränsad lagstiftning till följd av SYSAV-avgörandet*

Som en följd av SYSAV-avgörandet har ett temporärt undantag från definition av kontrakt införts i 2 kap. 10 a § LOU. Undantaget, det s.k. in house-undantaget, började gälla den 15 juli 2010 och upphör att gälla den första januari 2013. Regleringen innebär bl.a. att statliga och kommunala myndigheter inte behöver tillämpa LOU när de köper varor eller tjänster från exempelvis kommunalförbund eller gemensamma nämnder för vilka kommunerna inte är värd. För att LOU inte ska tillämpas måste två villkor, vilka motsvarar Teckalkriterierna, vara uppfyllda. Något motsvarande undantag har inte införts i LUF.

Regeringen tillsatte år 2009 en utredning som skulle analysera om det långsiktigt behövdes ett generellt undantag från skyldigheten att tillämpa LOU när kommunerna gör anskaffningar från företag som de helt eller delvis innehar eller är medlemmar i.<sup>36</sup> Utredaren skulle också analysera om det behövdes ett sådant undantag i fråga om kommunal samverkan i offentlighetsrättslig form. Utredningen, som antog namnet Utredningen om offentliga

<sup>36</sup> Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn (Fi 2009:08).

företag – upphandling, insyn och kontroll, OFUKI-utredningen, redovisade sitt uppdrag i slutbetänkandet Offentlig upphandling från eget företag? (SOU 2011:43). Utredningen föreslog att ett permanent in house-undantag skulle införas och att undantaget skulle formuleras på ett likartat sätt som den temporära bestämmelsen i 2 kap. 10 a § LOU.<sup>37</sup> Förslaget har legat till grund för regeringens nyligen framlagda förslag om ett permanent in house-undantag i 2 kap. 10 a § LOU.<sup>38</sup>

### 10.6.3 Teckalkriterierna

Kontroll- och verksamhetskriterierna (Teckalkriterierna) anger när den upphandlande myndigheten och en i formellt hänseende fristående enhet ska ses som ett och samma rättssubjekt på så sätt att det i upphandlingsdirektivets mening inte föreligger något kontrakt.

#### 10.6.3.1 Kontrollkriteriet

Det första villkoret som ska vara uppfyllt är att den offentliga myndigheten ska utöva en kontroll över den fristående enheten motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet). Vid bedömning av om detta villkor är uppfyllt ska samtliga relevanta bestämmelser och omständigheter beaktas.

Kontrollen över den fristående enheten ska motsvara den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning, men det krävs inte att den i alla aspekter är identisk med denna. Det är däremot viktigt att kontrollen som utövas över den fristående enheten är effektiv.

Frågan om vilken som är den relevanta tidpunkten för bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt har behandlats i EU-domstolens dom i mål C-29/04 (Mödling). I denna dom framhöll domstolen att det inte var den faktiska tidpunkten för tilldelningen av det offentliga kontraktet som var den relevanta tidpunkten för bedömningen av om direktivet skulle tillämpas. Domstolen ansåg att de särskilda omständigheter som förelåg i målet krävde att även senare händelser beaktades, även om det

---

<sup>37</sup> SOU 2011:43 s. 486

<sup>38</sup> Prop. 2011/12:106.

enligt domstolen i allmänhet är lämpligt att av rättssäkerhetsskäl bedöma en eventuell upphandlingsskyldighet utifrån de förutsättningar som gäller när kontraktet tilldelas.

EU-domstolen har ett flertal gånger uttalat att den omständigheten att den upphandlande myndigheten ensam eller tillsammans med andra offentliga myndigheter äger samtliga aktier i det bolag som tilldelats kontraktet som regel tyder på, utan att vara av avgörande betydelse för bedömningen, att kontrollkriteriet är uppfyllt. Ur domstolens praxis går det att urskilja ett antal faktorer som ska bedömas vid en prövning av om kontrollkriteriet ska anses vara uppfyllt. Dessa kan i stora drag sammanfattas enligt följande.

- strategiska mål och viktiga beslut,
- privata intressen i den fristående juridiska personen,
- delägarskap.

#### *Strategiska mål och viktiga beslut*

Vid undersökningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt ska det framgå att den fristående enhet som tilldelats kontraktet är underställd en kontroll som gör det möjligt för myndigheten att påverka de beslut som fattas av nämnda enhet. Det ska vara fråga om en möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande i fråga om såväl den fristående enhetens strategiska mål som dess viktiga beslut.

#### *Privata intressen i den fristående enheten*

EU-domstolen har klarlagt att det faktum att ett privat företag ingår som delägare i den fristående enheten, oavsett storleken på ägarandelen, helt utesluter att den upphandlande myndigheten kan anses utöva den kontroll över denna verksamhet som motsvarar den som den utövar över sin egen verksamhet. Det kan således konstateras att om det till någon del finns privat kapital i ett offentligt företag är kontrollkriteriet inte uppfyllt. Om det finns planer på att föra in privat kapital i ett sådant företag torde även det utesluta att kriteriet är uppfyllt. Enbart det förhållandet att privat ägande är möjligt utesluter däremot inte att kriteriet kan anses uppfyllt.

### *Delägarskap*

Av EU-domstolens praxis framgår att den kontroll som offentliga myndigheter måste utöva över den fristående enheten för att kontrollkriteriet ska vara uppfyllt kan utövas gemensamt av flera myndigheter. Kontrollen ska motsvara den kontroll som myndigheten utövar över sin egen förvaltning, men den behöver inte vara identisk med denna. Det är enligt domstolen viktigt att kontrollen som utövas över den fristående enheten är effektiv men det är inte nödvändigt att kontrollen är individuell. EU-domstolen har uttalat att ett krav på individuell kontroll i princip skulle omöjliggöra sammanslutningar mellan olika offentliga myndigheter, såsom kooperativ mellankommunal sammanslutning. En offentlig myndighet har nämligen, uttalade domstolen, utan hinder av gemenskapsrättens regler om offentlig upphandling möjlighet att med egna medel (tekniska och administrativa) utföra uppgifter av allmänintresse som åligger denna, utan att behöva vända sig till enheter utanför sin organisation. Denna möjlighet som offentliga myndigheter har att använda sig av allmänna medel för att tillhandahålla offentliga tjänster kan, enligt domstolen, utövas i samarbete med andra offentliga myndigheter. EU-domstolen har även slagit fast att det, vad det gäller ett kollegialt organ, saknar betydelse vilket beslutsförfarande, bl.a. majoritetsbeslut, som används. Det innebär att även en minoritetsägare i en fristående enhet kan uppfylla kontrollkriteriet. Det är således tillräckligt med en kollektiv och majoritetsstyrd kontroll. Det avgörande torde vara om de deltagande upphandlande myndigheterna tillsammans innehar kontrollen över den fristående enheten.

#### **10.6.3.2 Verksamhetskriteriet**

Det andra kriteriet som ska vara uppfyllt för att upphandlingsskyldighet inte ska föreligga är verksamhetskriteriet. Kriteriet innebär att den fristående enheten ska utföra huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den. Enligt EU-domstolen har verksamhetskriteriet särskilt till syfte att säkerställa att upphandlingsdirektiven är tillämpliga i det fall då ett företag, som kontrolleras av en eller flera myndigheter, är aktivt på marknaden och således kan konkurrera med andra företag. Ett företag berövas nämligen, enligt domstolen,

inte nödvändigtvis sin handlingsfrihet endast på grund av att kontrollkriteriet är uppfyllt om företaget fortfarande kan utöva en betydande del av sin ekonomiska verksamhet tillsammans med andra aktörer. För att verksamhetskriteriet ska vara uppfyllt måste det ifrågasättande företaget därför bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den myndighet som innehar den. Enligt domstolen är så fallet om företaget huvudsakligen utövar verksamhet åt denna myndighet och all annan verksamhet endast är av marginell karaktär. Företagets varor och tjänster ska således vara avsedda enbart för denna myndighet.

Utifrån främst uttalandena i Carbotermo-domen<sup>39</sup> kan pekas på att följande allmänna utgångspunkter gäller vid tillämpningen av verksamhetskriteriet. En jämförelse ska göras mellan sådan verksamhet som den fristående enheten bedriver tillsammans med den upphandlande myndigheten och eventuell annan verksamhet som den fristående enheten bedriver. Huvuddelen av den fristående enhetens verksamhet ska vid denna jämförelse befinnas vara utförd tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den och all annan verksamhet får endast vara av marginell karaktär. I ett enskilt fall ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras. Såväl kvantitativa som kvalitativa omständigheter ska beaktas.

Enligt OFUKI-utredningen står det klart att omsättningen är en relevant kvantitativ omständighet. Det anses dock vara mer oklart vad som kan utgöra relevanta kvalitativa omständigheter. Utredningen gör bedömningen att detta får avgöras med ledning av vad EU-domstolen uttalat om syftet med kriteriet, vilket är att säkerställa att in house-undantaget inte är tillämpligt i förhållande till ett företag som är aktivt på marknaden och således kan konkurrera med andra företag. Mot bakgrund av detta syfte anser utredningen det möjligt att förekomsten av en omfattande extern verksamhet skulle kunna vara en omständighet som utesluter att kriteriet är uppfyllt, oavsett hur verksamheten ter sig i jämförelse med sådan verksamhet som bedrivs tillsammans med den eller de upphandlande myndigheter som innehar den fristående enheten.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Mål C-340/04 (Carbotermo).

<sup>40</sup> SOU 2011:43 s. 109 f.

#### 10.6.4 Uppstår upphandlingsrättsliga kontrakt mellan kommuner och landsting och deras kommunalförbund och gemensamma nämnder?

##### *Kommunalförbund*

Bildandet av kommunalförbund innebär att kompetens hos medlemmarna överförs till förbundet. Efter överlämnandet har förbundet exklusiv kompetens att sköta de överlämnade uppgifterna. Ett kommunalförbund får ta hand om hela kommunala verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter.

Bildandet av ett kommunalförbund torde inte innebära en upphandling eftersom detta endast innebär en kompetensöverföring och inte att någon anskaffning görs av varor eller tjänster m.m. Kommissionen har nämligen angett som sin ståndpunkt att en fullständig överföring av en offentlig uppgift från en offentlig enhet till en annan, så att den enhet som har att utföra uppgiften gör detta helt självständigt och under eget ansvar, inte innefattar något tillhandahållande av tjänster mot ersättning i den mening som avses i artikel 50 i EG-fördraget (numera artikel 57 i Funktionsfördraget, FEUF). Enligt kommissionen utgör en sådan kompetensöverföring en åtgärd som avser den interna offentliga organisationen i en medlemsstat som i sig inte omfattas av EU-rätten och dess grundläggande friheter.<sup>41</sup>

I förarbetena till det temporära in house-undantaget (prop. 2009/10:134) gjordes bedömningen att kommuners och landstings överlåtelse av uppgifter till kommunalförbund inte utgör ett upphandlingskontrakt och att upphandlingsskyldighet därför inte uppkommer i den situationen. Däremot bedömdes att det vid kommuners och landstings anskaffning av varor eller tjänster m.m. från kommunalförbund kunde behöva göras en prövning enligt den föreslagna och nu gällande regleringen. Det betonades att kommunalförbundet är en i förhållande till medlemmarna fristående juridisk person och att det därför normalt torde föreligga ett upphandlingskontrakt när medlemmarna anskaffar varor och tjänster m.m. från kommunalförbundet.<sup>42</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting har i publikationen *Kommunala Samverkansformer* redovisat en uppfattning som

---

<sup>41</sup> Pressmeddelande den 21 mars 2007 (IP/07/357).

<sup>42</sup> Prop. 2009/10:134 s. 49 f.

avviker från den som anges i propositionen inför in house-undantaget, nämligen att samverkan i form av kommunalförbund bör kunna ske utan upphandling.<sup>43</sup> Författarna anför bl.a. att det aldrig är fråga om avtal mellan parterna, att det endast är offentliga myndigheter som kan ingå i kommunalförbundet och att det enbart är kompetensliga uppgifter som kan utföras.

OFUKI-utredningen har i sitt slutbetänkande gjort bedömningen att det inte kan anses ske någon anskaffning av varor eller tjänster m.m. i sådana fall då ett kommunalförbund helt övertagit uppgifter, inklusive huvudmannskapet, från sina medlemmar. Utredningen ansåg det dock vara mera oklart hur relationen mellan förbundet och medlemmarna ska bedömas rättsligt i situationer då endast utförandet av en uppgift, t.ex. löneadministrationen, överlåtits till ett kommunalförbund. Utredningen anförde att utförandet av en uppgift visserligen baseras på en överföring till kommunalförbundet av medlemmarnas kompetens och att finansieringen ska ske genom medlemmarnas bidrag till förbundet, enligt kommunalrättens regler. Trots detta var det enligt utredningen ytterst fråga om att förbundet utför en tjänst för medlemmarna, mot ersättning på visst sätt. Det ansågs därför inte kunna uteslutas att situationen kan ge upphov till ett upphandlingsrättsligt kontrakt och upphandlingsskyldighet.<sup>44</sup>

### *Gemensamma nämnder*

Bildandet av en gemensam nämnd innebär att den gemensamma nämnden tilldelas vissa uppgifter, inte att någon anskaffning görs av varor eller tjänster m.m. Bildandet av en gemensam nämnd torde därför, liksom är fallet för kommunalförbund, inte behöva innebära att de deltagande kommunerna och landstingen genomför en upphandling. Verksamheten i en gemensam nämnd kan emellertid innebära att t.ex. tjänster utförs för de deltagande kommunerna och landstingen. Rättsläget i fråga om upphandlingsskyldighet i sådana fall får anses vara något oklart. I förarbetena till det temporära in house-undantaget<sup>45</sup> gjordes bedömningen att värdkommuners och värdlandstings anskaffning av varor och tjänster m.m. från gemensamma nämnder inte utgör kontrakt i

---

<sup>43</sup> Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunala samverkansformer, 2 uppl., 2009.

<sup>44</sup> SOU 2011:43 s. 166.

<sup>45</sup> Prop. 2009/10:134.



upphandlingsrättslig mening och att upphandlingsskyldighet därför inte föreligger i dessa fall. Beträffande kommuners och landstings anskaffning av varor och tjänster m.m. från gemensamma nämnder för vilka kommunerna eller landstingen inte är värd, bedömdes däremot att en prövning enligt den föreslagna och nu gällande regleringen kunde behöva göras. I jämförelse med kommunalförbund angavs att det är svårare att göra en bedömning av om kommuners och landstings anskaffning från gemensamma nämnder ska anses falla inom LOU:s tillämpningsområde eller inte.<sup>46</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting har i publikationen Kommunala Samverkansformer redovisat en uppfattning som avviker från den som anges i propositionen inför in house-undantaget. Författarna anger att det helt klart kan sägas att värdkommunens mellanhavanden med den gemensamma nämnden inte kan anses utgöra en upphandlingssituation men att det däremot har rätt större tveksamhet om hur de övriga ingående kommunernas och landstingens mellanhavanden ska behandlas.

OFUKI-utredningen har i sitt slutbetänkande anfört att rättsfiguren gemensam nämnd har speciella drag som i vissa avseenden komplicerar frågan om upphandlingskyldighet. Utredningen pekar på att den gemensamma nämnden inte är en juridisk person utan formellt ingår i en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Enligt utredningen innebär samtidigt kommunallagens regler att frågor om den gemensamma nämnden inte kan avgöras ensidigt av värden. Att den gemensamma nämnden formellt tillhör samma juridiska person som värden och ingår i värdens organisation talar enligt OFUKI-utredningen starkt för att nämndens verksamhet bör ses som egenregiverksamhet för värden och att nämnden bör kunna tillhandahålla värden varor och tjänster m.m. utan upphandling. Utredningen bedömer emellertid rättsläget som oklart, särskilt med hänsyn till att Högsta domstolen i NJA 2001 s. 3 har slagit fast att två enheter inom en juridisk person under vissa förutsättningar kan vara så fristående i förhållande till varandra att en transaktion dem emellan inte kan karaktäriseras som ett uttryck för egenregiverksamhet. Utredningen konstaterar att det förhållandet att värden för en gemensam nämnd inte ensam avgör förutsättningarna för denna skulle kunna innebära att nämndens verksamhet inte kan ses som egenregiverksamhet för värden. I den efterföljande propositionen

---

<sup>46</sup> Prop. 2009/10:134 s. 50.

om ett permanent in house-undantag anförde regeringen att det inte finns stöd för att upphandlingsrättsliga avtal normalt sett uppkommer mellan enheter inom en och samma juridiska person. Regeringen bedömde att det därför sannolikt inte uppkommer någon upphandlingsskyldighet mellan värdkommunen och den gemensamma nämnden.<sup>47</sup>

Enligt OFUKI-utredningen är det än mer oklart hur förhållandet mellan en gemensam nämnd och de kommuner och landsting som inte är värd för denna ska bedömas. Den omständigheten att den gemensamma nämnden formellt sett är en del av en annan juridisk person talar enligt utredningen starkt för att nämndens verksamhet inte kan betraktas som egenregiverksamhet. Att dessa kommuner och landsting bestämmer förutsättningarna för den gemensamma nämnden tillsammans med värden skulle emellertid enligt utredningen kunna tala för att nämndens verksamhet ändå bör ses som egenregiverksamhet för samtliga samverkande parter. Regeringen har i den efterföljande propositionen bedömt att upphandlingsskyldighet kan uppkomma i en sådan situation.<sup>48</sup>

#### **10.6.5 Kontroll över kommunalförbund och gemensamma nämnder.**

Föreligger det ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening mellan å ena sidan kommunalförbund och gemensamma nämnder och å andra sidan kommuner och landsting som är medlemmar i dessa uppkommer en skyldighet att upphandla. Frågan blir då om den aktuella transaktionen kan ses som in house enligt EU-domstolens praxis om Teckal-kriterierna (för närvarande kodifierad genom den temporära bestämmelsen i 2 kap. 10 a § LOU) och till följd därav vara undantagen från upphandlingsskyldighet. Det är därför av intresse att undersöka om kontrollkriteriet överhuvudtaget kan vara uppfyllt när en kommun eller ett landsting gör anskaffningar från kommunalförbund och gemensamma nämnder.

---

<sup>47</sup> Prop. 2011/12:106 s. 61.

<sup>48</sup> Prop. 2011/12:106 s. 62.

*Kommunalförbund*

Frågan om kontrollkriteriet är uppfyllt i relationen mellan ett kommunalförbund och en kommun eller ett landsting som är medlem i förbundet kan bara besvaras efter en individuell bedömning i det enskilda fallet. Enligt OFUKI-utredningens bedömning finns det emellertid ett flertal omständigheter som sammantaget bör tala för att ett kommunalförbund kan stå under tillräcklig kontroll.<sup>49</sup> Ett kommunalförbund är en juridisk person av offentligrättslig natur som endast kommuner och landsting kan vara medlemmar i. Redan detta förhållande bör enligt utredningen tala för att medlemmarna utövar kontroll över förbundet.<sup>50</sup>

En annan omständighet som enligt bl.a. Coditel-domen kan tala för kontroll är enligt utredningen att kommunalförbundets beslutande församling tillsätts av medlemmarnas fullmäktige och att varje medlem ska vara representerad med minst en ledamot och en ersättare.

Samverkan i kommunalförbund får endast avse kommunala angelägenheter och kommunalförbundet saknar kompetens att utföra uppgifter som inte överlämnats av medlemmarna. Vidare är de kommunalrättsliga principerna direkt tillämpliga på kommunalförbundets verksamhet. Därmed gäller som huvudregel och med ett fåtal undantag bl.a. lokaliseringsprincipen och förbudet mot vinstsyfte. Enligt utredningens bedömning talar dessa förhållanden, med hänsyn till EU-domstolens praxis, starkt för kontroll.

Kommunalförbundets medlemmar har stora möjligheter att bestämma över förbundets organisation, bl.a. genom möjligheten att i förbundsordningen ange vilka organ som ska tillsättas utöver styrelsen. De har också stora möjligheter att genom bestämmelser i förbundsordningen begränsa eller styra förbundets möjligheter att agera. Sådana föreskrifter kan t.ex. handla om i vad mån förbundet får ta upp lån eller förvärva fast egendom. Det kan också handla om att förbundet åläggs att inhämta ställningstagande eller godkännande från medlemmarna i viktigare frågor. Begränsningar av detta slag av förbundets självständighet talar enligt OFUKI-utredningen, mot bakgrund av EU-domstolens praxis, för att medlemmarna utövar kontroll enligt kontrollkriteriet.

---

<sup>49</sup> SOU 2011:43 s. 473.

<sup>50</sup> Utredningen hänvisar i detta sammanhang till rättsfallen från EU-domstolen, C-458/03 Parking Brixen, punkt 67 och C-324/07, Coditel, punkt 37.

Regeringen har i den efterföljande propositionen uttalat att det, av de skäl som anförts i utredningen, finns goda förutsättningar för medlemmarna i ett kommunalförbund att åstadkomma möjlighet till bestämmande inflytande över förbundets strategiska mål och viktiga beslut. Enligt regeringen framstår möjligheterna till gemensamt utövad kontroll inte som mindre än kommuners och landstings möjligheter att utöva kontroll över den egna förvaltningen.<sup>51</sup>

### *Gemensamma nämnder*

Liksom när det gäller kommunalförbunden finns det enligt OFUKI-utredningen ett antal omständigheter som sammantagna talar för att en gemensam nämnd kan stå under tillräcklig kontroll av de kommuner eller landsting som har tillsatt den.<sup>52</sup>

På motsvarande sätt som för kommunalförbund torde, enligt utredningen, redan det förhållande att en gemensam nämnd är ett organ av offentlighetsrättslig natur som endast kommuner och landsting kan bilda tala för att kommunerna och landstingen som bildat den utövar kontroll över nämnden.

För kontroll anses vidare tala att ledamöter och ersättare i nämnden väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen och att var och en av dessa kommunala organ ska vara representerade i nämnden med minst en ledamot och en ersättare.

En gemensam nämnds behörighet och befogenhet ska preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna eller landstingen. Fullmäktige i var och en av dessa kommuner eller landsting ska också anta ett reglemente för nämnden, i vilket bl.a. ska regleras nämndens syfte och finansiering. Liksom kommunalförbund får en gemensam nämnd endast utföra kommunala angelägenheter. Likaledes styrs en gemensam nämnd också direkt av de kommunalrättsliga grundprinciperna. Dessa omständigheter talar enligt OFUKI-utredningen starkt för att kontroll föreligger. Detsamma gäller enligt utredningen för den kompetensfördelning som följer av 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen, d.v.s. att det endast ankommer på fullmäktige att besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vidare anses även kommun- eller landstingsstyrelsens

---

<sup>51</sup> Prop. 2011/12:106 s. 47.

<sup>52</sup> SOU 2011:43 s. 475 f.

uppsiktsplikt i viss mån tala för att den gemensamma nämnden står under kontroll av de kommuner eller landsting som bildat den.

Regeringen har i den efterföljande propositionen uttalat att det, av de skäl som anförts i utredningen, finns goda förutsättningar för de kommuner och landsting som har bildat en gemensam nämnd att i enlighet med kommunalrätten åstadkomma möjlighet till bestämmande inflytande över dess strategiska mål och viktiga beslut. Enligt regeringen kan möjligheterna till gemensamt utövad kontroll över en gemensam nämnd inte bedömas vara mindre för de kommuner och landsting som bildat den än deras möjligheter att utöva kontroll över nämnder som de tillsatt själva.<sup>53</sup>

### 10.6.6 Kommunala bolag - kontrakt och kontroll

När en upphandlande enhet anskaffar varor eller tjänster från en från myndigheten fristående juridisk person kan man normalt utgå från att det uppkommer ett kontrakt i upphandlingsrättslig mening mellan parterna. Detta förhållande förändras inte av att den juridiska personen helt eller delvis ägs av den upphandlande myndigheten. Utgångspunkten är därför att kommuner och landsting som gör anskaffningar från kommunala bolag är upphandlingsskyldiga. Nästa fråga blir om undantaget enligt Teckal-målet (jfr 2 kap. 10 a § LOU) är tillämpligt. För detta krävs att såväl kontroll- som verksamhetskriteriet är uppfyllt. Även om bedömningen av verksamhetskriteriet inte alltid kan förväntas vara enkel, torde den verkligt svårbedömda frågan avse bedömningen av om kontrollkriteriet är uppfyllt. Med hänsyn till innehållet i den allmänna svenska bolagsrättsliga regleringen har frågan uppkommit om denna överhuvudtaget gör det möjligt för en upphandlande myndighet att uppfylla kontrollkriteriet i förhållande till exempelvis ett helägt aktiebolag.

I promemorian Upphandling från statliga och kommunala företag (Ds 2009:36) gjordes bedömningen att den svenska aktiebolagsrätten inte bör utesluta att ett villkor motsvarande kontrollkriteriet kan uppfyllas och att kriteriet därför bör kunna uppfyllas i fråga om svenska företag. I den efterföljande propositionen<sup>54</sup> gjorde regeringen samma bedömning trots att flera

---

<sup>53</sup> Prop. 2011/12:106 s. 47.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:134 s. 34 ff.

remissinstanser hade ifrågasatt att kontrollkriteriet kunde uppfyllas.

OFUKI-utredningen bedömde sammantaget att en tillräcklig kontroll kan uppnås över ett svenskt aktiebolag.<sup>55</sup> Utredningen ansåg det stå klart att kontrollkriteriet inte är uppfyllt om en upphandlande myndighet som äger ett svenskt aktiebolag endast utser styrelseledamöterna, direkt eller genom bolagsstämma, och det inte i övrigt förekommer annan ägarstyrning än vad som följer av att verksamhetsmålen angetts i bolagsordningen. Att verksamhetsföremålet eller bolagets syfte inte kan ändras av styrelsen torde visserligen kunna vara en relevant omständighet, men kan enligt utredningen inte anses ha någon avgörande betydelse. Inte heller den omständigheten att bolagsstämman har möjlighet att besluta om bindande anvisningar anses i sig räcka till för att en annan bedömning ska kunna göras. Om det däremot förekommer faktiskt beslutade anvisningar – förenliga med aktiebolagsrätten – kan enligt utredningen en högre grad av kontroll uppnås, beroende på den styrning som anvisningarna innebär. Enligt utredningen torde sådana anvisningar kunna användas för att uppnå ett bestämmande inflytande över i vart fall vissa av bolagets viktiga beslut. Utredningen anser emellertid det tveksamt – om än inte uteslutet – att anvisningar som enda styrningsinstrument till de ovan angivna omständigheterna skulle kunna ge upphov till tillräcklig kontroll. Däremot bedömer OFUKI-utredningen att ett bestämmande inflytande över ett svenskt aktiebolags strategiska mål och viktiga beslut väl kan uppnås om det även är så att syftet med bolagets verksamhet är att tillgodose ett allmänt intresse som också den upphandlande myndigheten ska eller får tillgodose och om bolagets geografiska verksamhetsområde sammanfaller med eller är mindre än motsvarande område för den upphandlande myndigheten. Det anses dock vara svårbedömt i vilken utsträckning bolagsstämmans anvisningsrätt måste ha utnyttjats när det finns sådana begränsningar i den yttre ramen för bolagets verksamhet.

Utredningen framhöll såvitt avsåg just de kommunalt ägda aktiebolagen, att det för dessa – liksom för statligt ägda aktiebolag – gäller samma aktiebolagsrättsliga möjligheter till ägarstyrning som för vilket annat aktiebolag som helst. Detta påverkades enligt utredningen inte av att vissa åtgärder måste vidtas i enlighet med

---

<sup>55</sup> SOU 2011:43 s. 453 f.

bestämmelserna i 3 kap. 17–18 §§ kommunallagen. Att sådana åtgärder vidtagits ansågs alltså inte påverka styrningsmöjligheterna enligt svensk aktiebolagsrätt. Utredningen ansåg emellertid att sådana åtgärder ändå kunde beaktas i bedömningen av kontrollkriteriet.<sup>56</sup>

Att åtgärder vidtagits i enlighet med den kommunalrättsliga regleringen innebär att följande omständigheter föreligger.

- Samtliga styrelseledamöter har utsetts av fullmäktige.
- Det kommunala ändamålet med verksamheten har fastställts.
- Bolagets verksamhetsföremål enligt bolagsordningen är begränsat till sådana uppgifter som är kommunala angelägenheter.
- Fullmäktige har sett till att få ta ställning innan beslut i bolagets verksamhet som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas.
- Minst en lekmannarevisor har utsetts.
- Kommunstyrelsen utövar uppsikt över verksamheten.

Vidare ska de kommunrättsliga principerna ha gjorts bindande för bolaget, utom i de fall bolaget bedriver verksamhet som är undantagen från någon eller några av principerna. Som huvudregel ska alltså verksamheten i ett helägt kommunalt bolag syfta till att tillgodose ett kommunalt ändamål som är något annat än att ge vinst till ägaren, och detta ska ha angetts i bolagsordningen. Vad som sagts om helägda kommunala aktiebolag gäller huvudsakligen också för interkommunala aktiebolag, d.v.s. bolag som ägs av en eller flera kommuner eller landsting. Enligt 3 kap. 18 § kommunallagen gäller dock i dessa fall inte samma obligatoriska krav för sådana åtgärder som enligt 3 kap. 17 § kommunallagen ska vidtas för helägda bolag.

OFUKI-utredningen gjorde sammantaget bedömningen att kommunala bolag, för vilka åtgärder vidtagits enligt 3 kap. 17–18 §§ kommunallagen, i hög grad står under ägarens kontroll. Det kunde enligt utredningen inte uteslutas att redan dessa förhållanden kan ge möjlighet för ägaren att utöva ett bestämmande inflytande över bolagets strategiska mål och viktiga beslut. Utredningen underströk dock att fullmäktiges ställningstagande inte är formellt bindande för bolaget och inte har samma rättsliga verkningar som ägarstyrning i form av bolagsstämmanvisningar. Sådana

---

<sup>56</sup> SOU 2011:43 s. 455 ff.

anvisningar bedömdes därför kunna vara nödvändiga för att uppnå ett bestämmande inflytande.

Regeringen har i den efterföljande propositionen i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens bedömningar och i det sammanhanget bedömt att svenska rättsförhållanden medger att en upphandlande myndighet kan skapa möjlighet att uppfylla villkoren i kontrollkriteriet avseende ett aktiebolag. Regeringen underströk att en bedömning av om kontrollkriteriet uppfyllts ska ske efter en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Enligt regeringen är förhållandena i det enskilda fallet och hur den upphandlande myndigheten i praktiken har utnyttjat de möjligheter att skapa kontroll som finns i den svenska aktiebolagsrätten, avgörande för om det ska anses finnas tillräcklig kontroll.<sup>57</sup>

### *Kontroll över andra svenska privaträttsliga associationer*

OFUKI-utredningen anförde att det associationsrättsliga regelverket för ekonomiska föreningar i fråga om styrningsmöjligheter väsentligen motsvarar det som gäller för aktiebolag. Det ansågs därför att möjligheterna för offentliga medlemmar i en ekonomisk förening att åstadkomma avgörande påverkan på föreningens strategiska mål och viktiga beslut bör bedömas på samma sätt som för offentliga ägare till aktiebolag.

Jämfört med vad som är möjligt för en ägare i ett aktiebolag torde enligt utredningen medlemmar i ideella föreningar ha större möjligheter att genom bestämmelser i stadgarna eller stämmobeslut åstadkomma avgörande påverkan på föreningens strategiska mål och viktiga beslut. Detsamma gällde, menade utredningen, i fråga om handelsbolag, till följd av de stora möjligheterna att avtala bl.a. om formerna för bolagets förvaltning. Utredningen bedömde därför att det är möjligt för upphandlande myndigheter som är medlemmar i en ideell förening eller som är delägare i ett handelsbolag att skapa tillräcklig kontroll enligt kontrollkriteriet.<sup>58</sup>

Regeringen har i propositionen i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens slutsatser. Enligt regeringen medger svenska rättsförhållanden att en upphandlande myndighet kan skapa möjlighet att uppfylla kontrollkriteriet avseende en ekonomisk

<sup>57</sup> Prop. 2011/12:106 s. 42.

<sup>58</sup> SOU 2011 :43 s. 457.



förening, en ideell förening eller ett handelsbolag. Kriteriet anses dock inte kunna uppfyllas avseende stiftelser.<sup>59</sup>

*Kontroll motsvarande den som kommunen eller landstinget utövar över den egna förvaltningen*

En kommun eller ett landsting som äger exempelvis ett aktiebolag måste för att uppfylla kontrollkriteriet utöva en kontroll över bolaget som motsvarar den som kommunen eller landstinget utövar över den egna förvaltningen.

Enligt OFUKI-utredningen hindrar svenska rättsförhållanden inte kommuner och landsting från att utöva sådan kontroll över aktiebolag och andra privaträttsliga associationer. Utredningen anförde att de formella möjligheterna att utöva kontroll över ett kommunalt bolag inte är identiska med möjligheterna för kommun eller landsting att styra över den egna förvaltningen. Emellertid ansågs de formella möjligheterna till inflytande över verksamheten inte vara mindre om denna bedrivs i ett kommunalt bolag än om den bedrivs i den egna förvaltningen.<sup>60</sup>

Regeringen har i den efterföljande propositionen ställt sig bakom utredningens bedömning i denna del.<sup>61</sup>

*Gemensamt utövad kontroll och kontroll över indirekt ägda associationer*

Det är vanligt att flera kommuner samverkar i ett gemensamt ägt bolag. Detta kan även ske genom att ett samverkansbolag ägs indirekt av kommunerna genom ett holdingbolag. Kommunernas företagsstruktur är ofta organiserad på så sätt att kommunen är ensam och direkt ägare till ett aktiebolag (moderbolag) som i sin tur är ensam och direkt ägare till ett antal andra aktiebolag (dotterbolag).<sup>62</sup> Mot denna bakgrund kan bl.a. ställas frågan om en kommun som äger ett aktiebolag tillsammans med andra kommuner kan utöva kontroll över bolaget i enlighet med kontrollkriteriet. En annan fråga är om exempelvis en kommun kan

---

<sup>59</sup> Prop. 2011/12:106 s. 40.

<sup>60</sup> SOU 2011:43 s. 461 f. och 463 f.

<sup>61</sup> Prop. 2011/12:106 s. 43.

<sup>62</sup> SOU 2011:43 s. 464.

uppfylla kontrollkriteriet i förhållande till ett aktiebolag som kommunen indirekt äger via ett holdingbolag.

Enligt OFUKI-utredningens mening får rättsläget när det gäller frågan om gemensamt utövad kontroll anses vara förhållandevis klart. Den omständigheten att flera kommuner eller landsting gemensamt äger ett aktiebolag eller är medlemmar i en ekonomisk eller ideell förening, hindrar enligt utredningen inte i sig att kommunerna kan utöva kontroll enligt kontrollkriteriet över den juridiska personen. Den avgörande frågan är i stället enligt utredningen om kommunerna gemensamt utövar ett bestämmande inflytande över den juridiska personens strategiska mål och beslut.<sup>63</sup>

När det gäller frågan om kontrollen över indirekt ägda associationer anser OFUKI-utredningen att rättsläget är något oklart. Enligt utredningen synes Teckal-undantaget inte förutsätta ägande eller annat innehav av den aktuella fristående enheten. Redan detta talar enligt utredningen för att kontrollkriteriet skulle kunna vara uppfyllt om den som upphandlar faktiskt innehar enheten, men indirekt via t.ex. ett holdingbolag. Uttalanden från EU-domstolen pekar emellertid enligt utredningen på att förekomsten av ett holdingbolag som mellanled kan försvaga kontrollen över den fristående enheten. Enligt utredningen är det svårt att precisera vilka andra faktorer som kan försvaga en indirekt utövad kontroll. Utredningen pekar dock på att faktorer som antalet mellanled och förekomsten av kontroll över mellanledet (exempelvis kommunens kontroll över ett moderbolag som i sin tur äger själva verksamhetsbolaget) kan antas vara betydelsefulla.<sup>64</sup>

Enligt regeringen står betydelsen av indirekt ägande inte helt klar. EU-domstolens praxis anses dock tyda på att kontroll i vissa fall kan utövas över ett aktiebolag och andra slags fristående enheter, som innehas indirekt. Därför bör det, enligt regeringen, i motsvarande mån vara möjligt för kommuner och landsting att utöva sådan kontroll över fristående enheter som innehas indirekt.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> SOU 2011:43 s. 464 ff.

<sup>64</sup> SOU 2011:43 s. 466 ff.

<sup>65</sup> Prop. 2011/12:106 s. 43.

## 10.6.7 Vissa undantag från upphandlingskyldigheten

### 10.6.7.1 Inköpscentraler

Många upphandlande myndigheter eller enheter förfogar inte själva över de resurser och den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar. Det har därför utvecklats olika former av inköpssamordning och centraliserade inköp, d.v.s. samarbeten där flera upphandlande myndigheter eller enheter gemensamt genomför upphandlingar eller där en centraliserad inköpsfunktion genomför upphandlingar för andra myndigheters eller enheters räkning.

Vid anskaffning av varor och tjänster är upphandlande myndighet eller enhet normalt skyldig att genomföra en upphandling. Någon generellt undantag för sådana tjänster som avser genomförandet av själva upphandlingen finns inte. Emellertid har särskilda regler om inköpscentraler införts vilka innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att ta hjälp av en annan upphandlande myndighet vid sin anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader, utan att denna hjälp behöver konkurrensutsättas genom upphandling. Reglerna utgör alltså ett undantag från den upphandlingskyldighet som annars skulle gälla.

Den svenska regleringen om inköpscentraler trädde i kraft den 15 juli 2010 och återfinns i 2 kap. 9 a § och 4 kap. 22 § LOU respektive i 2 kap. 9 a § och 4 kap. 4 § LUF. Regelverket syftar till att delvis genomföra bestämmelser om inköpscentraler i EU:s upphandlingsdirektiv.<sup>66</sup>

Enligt 4 kap. 22 § LOU får en upphandlande myndighet anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster, med hjälp av en inköpscentral. Det samma gäller upphandlande enheter enligt 4 kap. 4 § LUF. Bestämmelserna innebär att anlita en inköpscentral inte behöver föregås av en upphandling.<sup>67</sup> Däremot måste inköpscentralen följa reglerna i LOU och LUF vid sina upphandlingar.

Med inköpscentral avses enligt 2 kap. 9 a § LOU en upphandlande myndighet som

---

<sup>66</sup> Både det klassiska direktivet (2004/18/EG) och försörjningsdirektivet (2004/17/EG) innehåller regler om inköpscentraler.

<sup>67</sup> Prop. 2009/10:180 del 1, s. 328 och 377.

1. Ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för andra upphandlande myndigheter, eller
2. Medverkar vid en offentlig upphandling i egenskap av ombud år flera upphandlande myndigheter.

Begreppet inköpscentral definieras på likartat sätt i 2 kap. 9 a § LUF. Definitionerna innebär att bedömningen av om en upphandlande myndighet omfattas av definitionen är knuten till dess roll i en enskild upphandling, d.v.s. inte till dess verksamhet i stort. Myndighetens verksamhet behöver alltså inte vara renodlad till att helt eller i viss bestämd omfattning avse genomförandet av upphandlingar. Exempelvis kan en kommun som för en enstaka upphandling uppfyller definitionens krav samordna en upphandling för egen och andra kommuners räkning och vara att anse som inköpscentral i fråga om den aktuella upphandlingen.

Definitionen av begreppet inköpscentral innebär också att en upphandlande myndighet som medverkar i en upphandling kan vara att se som en inköpscentral i två skilda fall, beroende på dess roll i upphandlingen; ramavtalsfallet och ombudsfallet.

#### *Ramavtalsfallet*

I första punkten i paragraferna beskrivs fall där det är fråga om en upphandlande myndighet som själv, i eget namn, ingår ramavtal om byggtreprenader, varor eller tjänster men där dessa är avsedda för andra upphandlande myndigheter och enheter (ramavtalsfallet). Sedan ramavtal ingåtts kan de upphandlande myndigheter eller enheter som anlitat inköpscentralen tilldela kontrakt (avropa) utifrån ramavtalet. En inköpscentral som arbetar genom att teckna ramavtal blir ansvarig för att upphandlingen av ramavtalen går rätt till och blir därför också den sökande leverantörens motpart vid en eventuell domstolsprövning av ramavtalsupphandlingen. Vid förnyad konkurrensutsättning baserad på ramavtalet (se nedan) blir dock den myndighet eller enhet som genomför den förnyade konkurrensutsättningen ansvarig.<sup>68</sup>

Sammantaget är det alltså i ramavtalsfallet inköpscentralen som ingår dels ingår ramavtalet, dels ansvarar för genomförandet av åtgärder i upphandlingen som ska föregå avtalstecknandet. Dessa åtgärder innefattar bl.a. erforderlig annonsering, utformning av

---

<sup>68</sup> Prop. 2009/10:180 s. 264 ff.

förfrågningsunderlag och beslut om att ramavtal ska fattas med viss eller vissa leverantörer alternativt om att upphandlingen ska avbrytas. Det är vidare inköpscentralen som ska underrätta anbudssökande och anbudsgivare om beslut enligt 9 kap. 9 § LOU respektive 15 kap. 19 § LUF. En kommun eller ett landsting som vill anlita en inköpscentral i ramavtalsfallet har alltså i princip endast att fatta erforderligt internt beslut om detta och att ingå avtal därom med centralen. Några formella krav för ett sådant avtal finns inte. Efter ingånget avtal åvilar allt ansvar för upphandlingen inköpscentralen, frånsett vid eventuell förnyad konkurrensutsättning enligt ingånget ramavtal. Det finns dock ingenting som hindrar att de upphandlande myndigheter/enheter som anlitar inköpscentralen medverkar i centralens åtgärder t.ex. genom att deras personal bistår vid utformningen av förfrågningsunderlag eller vid anbudsutvärdering.<sup>69</sup>

#### *Allmänna regler om ramavtal i LOU och LUF*

Både LOU och LUF innehåller generella regler om ramavtal som har betydelse för förståelsen av regelverket om inköpscentraler i ramavtalsfallet. Begreppet ramavtal definieras i 2 kap. 15 § LOU och i 2 kap. 16 § LUF. Definitionen i LOU anger att med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Definitionen i LUF är utformad på samma sätt, men avser upphandlande enheter i stället för upphandlande myndigheter.

De finns tre olika slags ramavtal. Ett slag är ramavtal som innehåller samtliga villkor för anskaffningar på grundval av ramavtalet och som är ömsesidigt förpliktande för parterna i avtalet och som alltså kan betraktas som upphandlingskontrakt (bindande ramavtal). Ett annat slag är ramavtal som innehåller samtliga villkor för senare tilldelning av enskilda kontrakt men som inte är ömsesidigt förpliktande för parterna i avtalet (ej bindande ramavtal). Ett ytterligare slag är ramavtal som inte innehåller samtliga villkor för senare tilldelning av enskilda kontrakt. I detta fall görs en förnyad konkurrensutsättning där pris och i tillämpliga fall uppskattad kvantitet utgör villkor för tilldelning av kontrakt.

---

<sup>69</sup> Jfr. SOU 2011:43 s. 600 f.

Av 5 kap. 1 § LOU och LUF framgår att en upphandlande myndighet/enhet får ingå ramavtal med tillämpning av bestämmelserna om upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Därutöver innehåller 5 kap. LOU, men inte 5 kap. LUF, ytterligare bestämmelser om ramavtal. Enligt bestämmelserna i 5 kap. LOU ska ett ramavtal som ingås med en enda leverantör innehålla alla villkor för tilldelning av kontrakt. Villkoren i ett kontrakt som grundar sig på ett sådant ramavtal ska nämligen stämma överens med villkoren i ramavtalet.<sup>70</sup>

Ett ramavtal som ingåtts med flera leverantörer kan också innehålla alla villkor för kontraktstilldelning men behöver inte göra det. Om alla villkor angetts i ramavtalet får kontraktstilldelning ske utan förnyad inbjudan att lämna anbud.<sup>71</sup> Kontrakt ska då tilldelas den leverantör som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de villkor som angetts i ramavtalet.

Om inte alla villkor är angivna i ett ramavtal som ingåtts med flera leverantörer ska tilldelningen av kontrakt föregås av en förnyad konkurrensutsättning mellan leverantörerna.<sup>72</sup> Leverantörerna ska inbjudas att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet.

Av 5 kap. 2 § första stycket LOU framgår bl.a. att ett kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får slutas endast mellan en upphandlande myndighet och en leverantör som är part i ramavtalet. I situationen då en inköpscentral anlitas i ramavtalsfallet är det inköpscentralen som är part i avtalet. De andra upphandlande myndigheter som ramavtalet är avsett att användas av är däremot inte parter i avtalet. Att dessa upphandlande myndigheter ändå får tilldela kontrakt enligt ramavtalet anses dock framgå av 4 kap. 22 § LOU. Enligt bestämmelsen får en upphandlande myndighet anskaffa byggtreprenader, varor och tjänster med hjälp av en inköpscentral. Sådan anskaffning kan ske bl.a. genom att inköpscentralen ingår ramavtal som myndigheten får beställa från.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> 5 kap. 4 § LOU.

<sup>71</sup> 5 kap. 6 § första stycket LOU.

<sup>72</sup> 5 kap. 7 § första stycket LOU.

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:180 del 1, s. 328.

*Ombudsfallet*

Den andra situationen beskrivs i paragrafernas andra punkt och innebär att en upphandlande myndighet (inköpscentralen) medverkar i en upphandling som ombud åt flera andra upphandlande myndigheter eller enheter (ombudsfallet). Upphandlingen leder här till att kontrakt tilldelas eller ramavtal ingås av de upphandlande myndigheter eller enheter som är huvudmän för inköpscentralen. Ombudsrollen ska avse flera andra upphandlande myndigheter eller flera upphandlande enheter. En upphandlande myndighet som är ombud endast för en enskild upphandlande myndighet eller enhet är inte en inköpscentral.<sup>74</sup> I ombudsfallet blir den myndighet eller enhet som anlitar inköpscentralen ansvarig för att bestämmelserna i LOU/LUF iaktas.

Det finns inga formella krav på innehållet i avtalet mellan en uppdragsgivare och en inköpscentral. Det kan dock vara lämpligt att, utöver bestämmandet av uppdragets omfattning och inköpscentralens ersättning, reglera exempelvis konsekvenser av eventuella fel som inköpscentralen begått i sin upphandling.<sup>75</sup> Frågan om uppdragsgivarnas eventuella rätt till skadestånd om inköpscentralen inte följt regleras inte i upphandlingslagstiftningen utan får bedömas enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.<sup>76</sup>

Ombudsfallet gör det möjligt för uppdragsgivaren att låta centralen utföra hela upphandlingsförfarandet eller endast delar av detta. Att förfarandet kan överlämnas delvis till centralen har betydelse bl.a. för kommuner och landsting. Det torde nämligen vara så att dessa – till följd av allmänna kommunrättsliga principer om extern delegation och fullmakt till externt organ – inte kan ge uppdrag till ett ombud att för deras räkning fatta tilldelningsbeslut.<sup>77</sup>

OFUKI-utredningen fick genom tilläggsdirektiv<sup>78</sup> i uppdrag att bl.a. analysera om det mot bakgrund av reglerna om inköpscentraler fanns behov av bestämmelser som kommunrättsligt gör det möjligt att delegera rätten att fatta upphandlingsbeslut till någon annan. OFUKI-utredningen anförde att det inte torde vara kommunrättsligt möjligt för kommuner och landsting att överlåta åt någon annan att fatta beslut i

<sup>74</sup> Prop. 2009/10:180 del 1, s. 263, 318 och 377.

<sup>75</sup> SOU 2011:43 s. 601 f.

<sup>76</sup> SOU 2006:28 s. 172.

<sup>77</sup> SOU 2011:43 s. 621 f.

<sup>78</sup> Dir. 2010:115.

kommunallagens mening i ett upphandlingsärende. Man ansåg därför att det borde införas en möjlighet i ombudsfallet att för en viss upphandling överföra rätten att fatta beslut i upphandlingsärendet till inköpscentralen. Utredningen föreslog att en nämnd i en kommun eller ett landsting i ett sådant fall, efter överenskommelse med inköpscentralen, skulle få uppdra åt anställda i centralen att besluta i upphandlingen på nämndens vägnar.<sup>79</sup>

Regeringen har i den efterföljande propositionen i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens bedömningar. Man har därför föreslagit en ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, som innebär att kommunala nämnder efter överenskommelse med en inköpscentral får uppdra åt anställda i inköpscentralen att besluta på nämndens vägnar i en upphandling.<sup>80</sup>

OFUKI-utredningen bedömde vidare att det saknades behov av att kunna överföra beslutanderätt avseende enskilda upphandlingar i situationer där kommuner och landsting samverkar genom att till ett kommunalförbund, gemensam nämnd eller gemensamt ägt aktiebolag lämna över hanteringen av upphandlingar. Överlämnandet av den kommunala uppgiften att genomföra en viss eller all upphandling innebär, enligt utredningen, att det organisatoriskt är detta externa organ som både fattar beslut om att enskilda upphandlingar ska genomföras och som genomför dessa i sin helhet. Enligt utredningen innebär detta bl.a. att det är kommunalförbundet eller företaget som fattar alla beslut under upphandlingen. Situationen ansågs vara likartad när det är en gemensam nämnd som genomför upphandlingen åt de samverkande kommunerna eller landstingen. Även i de fallen var det, menade utredningen, samverkansorganet som både fattar beslut om att enskilda upphandlingar ska genomföras och som genomför dessa i sin helhet.

I stället för att t.ex. grannkommuner samverkar om upphandlingar genom att hela upphandlingsverksamheten överlämnas till ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag eller samordnas i en gemensam nämnd, kan samarbete också ske i enskilda samordnade upphandlingar. OFUKI-utredningen bedömde att sådant samarbete torde vara mest förekommande och kunna t.ex. ta formen av att en av kommunerna åtar sig att administrera genomförandet av en upphandling även för övriga

<sup>79</sup> SOU 2011:43 s. 621, 662, 669 och 679.

<sup>80</sup> Prop. 2011/12:106 s. 110.



kommuners del. Upphandlingen kunde också genomföras genom att de samverkande kommunerna anlitar ett fristående organ för att hantera samordningen. I dessa fall – d.v.s. när samarbetet genom en utomstående aktör avser enskilda upphandlingar – är det enligt utredningen inte möjligt att överlåta rätten att fatta tilldelningsbeslut till någon extern aktör. Tilldelningsbesluten måste då – liksom när en inköpscentral anlitas i ombuds-fallet – fattas enskilt av kommuner eller landsting som anlitar centralen.

Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens bedömningar i denna del och har bedömt att det inte bör införas en möjlighet att överföra beslutanderätt i ett upphandlingsärende till någon annan som inte är inköpscentral.<sup>81</sup>

#### 10.6.7.2 Beviljande av särskilda och exklusiva rättigheter

Under vissa särskilt angivna förhållanden kan undantag göras från LOU. Det kan exempelvis finnas möjlighet till undantag som grundar sig på ensamrätt på grund av lagar eller andra författningar. Enligt 1 kap. 7 § LOU ska bestämmelserna i lagen inte tillämpas vid upphandling av tjänster från annan upphandlande enhet som p.g.a. lag eller annan författning, som är förenlig med EU-rätten, har ensamrätt att utföra tjänsten. Frågan är i vilken utsträckning bestämmelsen kan läggas till grund för direkttilldelning från kommuner och landsting utan upphandlingsskyldighet.

I den äldre lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, ÄLOU, fanns motsvarande bestämmelse i 5 kap. 2 §. I förarbetena till denna (prop. 1992/93:88 s. 96) anfördes att ensamrätten som avses är en författningsbestämd ensamrätt och att det därför praktiken måste vara fråga om ett monopol. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i RÅ 2000 ref. 60 slagit fast att tillämpning av 5 kap. 2 § ÄLOU är utesluten om det inte föreligger någon rättslig monopolställning som utesluter andra leverantörer.

I en undersökning som Konkurrensverket gjort av avfallsbranschen<sup>82</sup> har verket behandlat frågeställningen huruvida det är möjligt enligt svensk rätt att meddela ensamrätt genom beslut i kommunfullmäktige eller genom avfallsplaner enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, d.v.s. om sådana beslut och planer kan anses utgöra lag och författning i den mening som avses i 1 kap. 7 § LOU. I

---

<sup>81</sup> Prop. 2011/12:106 s. 104.

<sup>82</sup> Rapport 2008:4, Upphandling av avfallstjänster.

rapporten återgavs ett rättsutlåtande av docenten, numera professorn, Ulrik von Essen. I utlåtandet gör han bedömningen att det måste anses stå helt klart att uttrycket författning i LOU enbart omfattar sådana rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter. Han gör vidare bedömningen att en kommun inte genom föreskrifter, en författning, kan tilldela ett visst subjekt ensamrätt att handha avfallshanteringen. Ett sådant beslut utgör, enligt von Essen, ett kommunalt ”förvaltningsbeslut”, vare sig det tas in i avfallsplanen eller inte. Enligt hans mening råder det ingen som helst tvekan om att de kommunala avfallsplanerna inte utgör föreskrifter i regeringsformens mening och därmed inte heller författningar i den mening uttrycket får anses ha i den svenska rättsordningen. Konkurrensverket anslöt sig till slutsatserna i utlåtandet. Verket anförde vidare som sin uppfattning att det ankommer på den enskilda medlemsstaten att, inom de ramar som unionsrätten tillåter, i sin nationella rättsordning fastställa förutsättningarna för tillämpningen av ensamrättsundantaget och att det i dag inte finns något regelverk i Sverige genom vilket lagstiftaren har gjort det möjligt för kommuner och landsting att meddela ensamrätter.

Tillämpligheten av undantaget i 1 kap. 7 § LOU har även behandlats i en skrift av Sveriges Kommuner och Landsting.<sup>83</sup> Frågan ställs där om en avfallsplan och renhållningsordning enligt svensk lag kan anses innefatta en ”ensamrätt på grund av lag eller annan författning” enligt 1 kap. 7 § LOU. Författarna konstaterar att kommunernas beslut om renhållningstaxor utgör s.k. normbeslut som har sin grund i 8 kap. regeringsformen och att detta kapitel har rubriken ”lagar och andra författningar”. De anför också att EU-rätten inte lägger sig i på vilket sätt medlemsstaterna internt fördelar sina lagstiftningsbefogenheter. Vidare anför att ordet ”författning” i Sverige används som ett samlingsbegrepp för lagstiftning av alla slag och att någon motsvarighet till begreppet ”administrative provisions” i direktivets engelska språkversion inte finns och därmed inte heller behövs. Detta talar enligt författarna för att en renhållningsordning och renhållningsföreskrifter skulle kunna utgöra en sådan författning som avses i 1 kap. 7 § LOU. De anför att man därför, även om detta inte prövats rättsligt, skulle kunna tänka sig att skapa en ensamrätt och kunna samverka runt en avfallshandläggning utan upphandling genom att i avfallsplan och

---

<sup>83</sup> Kommunala samverkansformer, 2 uppl., 2009 s. 60 ff.

renhållningsordning föreskriva att visst avfall ska omhändertas på en viss anläggning.

Enligt OFUKI-utredningen kan det, med anledning av de skilda tolkningarna av begreppet ”på grund av lag eller annan författning” som redovisats ovan, inte anses klart att kommuner och landsting kan bevilja sådana ensamrätter som avses i 1 kap. 7 § LOU.

### 10.6.8 Vissa EU-rättsliga begrepp som har betydelse för möjligheterna till kommunala samverkan

#### *Ekonomisk verksamhet*

Medlemskapet i EU innebär att medlemsstaterna måste rättfärdiga ingrepp i EU:s inre marknad. Detta medför att länderna inte längre har en oreserverad rätt att prioritera andra intressen än de marknadsorienterade. Den EU-rättsliga ordningen kräver i stället att ingrepp i marknadsmekanismerna, t.ex. i syfte att underlätta allmännyttig verksamhet, måste förklaras och motiveras. EU-rätten ställer emellertid olika krav beroende på hur den nationella politiken är utformad. Om en verksamhet är helt undandragen marknadens spelregler, kan den betraktas som icke ekonomisk och falla utanför EU-rättens tillämpningsområde och kravkatalog.<sup>84</sup>

En särskild svårighet när det gäller EU-rättens inverkan på allmännyttig verksamhet är att det saknas en fördragsbaserad definition av vad som utgör ekonomisk verksamhet. EU-kommissionen har också påpekat att det, mot bakgrund av de skilda förhållanden som råder i medlemsländerna, inte är möjligt att upprätta en uttömmande förteckning över verksamheter som på förhand kan sägas vara ”icke-ekonomiska”. EU-domstolen har mot den bakgrunden prövat om en viss verksamhet ska anses ekonomisk från fall till fall, och det kan därför vara svårt att dra några slutsatser utifrån denna rättspraxis.<sup>85</sup> Av EU-domstolens praxis framgår bl.a. att frågan om system på områdena social trygghet, hälso- och sjukvård och utbildning kan betraktas som ekonomisk verksamhet beror på hur de är inrättade och strukturerade. EU-domstolen fäster härvid stor vikt vid en distinktion mellan ”ekonomiska system” och ”system baserade på solidaritetsprincipen”. EU-domstolarna har såvitt gäller system för

---

<sup>84</sup>Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 3 (bilaga 4).

<sup>85</sup>Hettne Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4 (bilaga 4).

social trygghet tillämpat en rad olika kriterier för att fastställa om systemet är solidaritetsbaserat. En mängd faktorer kan vara viktiga i detta avseende:

- Om medlemskap i systemet är obligatoriskt.
- Om stödordningen har ett rent socialt syfte.
- Huruvida systemet drivs utan vinstsyfte.
- Om de förmåner som betalas inte nödvändigtvis står i proportion till den försäkrades inkomster.
- Om systemet övervakas av staten

Sådana system måste alltså särskiljas från ekonomiska system. Till skillnad från solidaritetsbaserade system kännetecknas system av ekonomisk karaktär i regel av följande:

- Frivilligt medlemskap.
- Principen om kapitalisering (rättigheterna är beroende av inbetalda bidrag och systemets ekonomiska resultat).
- De aktuella pensionsrättigheterna kompletterar dem som tillhandahålls i ett grundläggande system.
- Verksamheten bedrivs i konkurrens med andra försäkringsbolag.<sup>86</sup>

#### *Utövande av offentlig makt - myndighetsutövning*

Ett annat sätt att kvalificera en viss verksamhet som icke-ekonomisk är att granska i vilken mån den innefattar myndighetsutövning eller som det uttrycks i Funktionsfördraget om den är förenad med "offentlig makt". Enligt artikel 51 i Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt, FEUF, undantas nämligen verksamhet som hos medlemsstaten är förenad med utövandet av offentlig makt. Enligt EU-domstolen avser offentlig makt endast särskilda verksamheter och inte hela yrkesgrupper. Artikeln har överlag tolkats snävt. EU-domstolen har slagit fast att den inte omfattar verksamheter som har en rent stödjande och förberedande karaktär i förhållande till utövandet av offentlig makt eller verksamheter som har en rent stödjande och förberedande karaktär, såsom utformning av programmering och drift av databehandlingssystem. EU-domstolen har mot denna bakgrund slagit fast att verksamhet som utövas av advokater,

---

<sup>86</sup> Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4.3 (bilaga 4).

bevakningsföretag, auktoriserade ombud i försäkringsföretag och verksamhet inom ramen för avtal som har samband med lokaler, tillbehör, anläggningar, underhåll, drift och förmedling av uppgifter som behövs för att genomföra ett lotteri, inte omfattas av undantaget.<sup>87</sup>

Offentlig maktutövning, såsom begreppet har definierats i EU-domstolens praxis, anses sammanfalla i stort med den svenska termen myndighetsutövning. Något likhetstecken bör dock inte sättas mellan de bägge begreppen, eftersom "offentlig makt" i artikel 51 FEUF är en autonom EU-rättslig term vars innebörd är beroende även av EU-domstolens framtida rättspraxis.<sup>88</sup>

Begreppet "offentlig makt" har också betydelse för om en viss verksamhet ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket för t.ex. statligt stöd och upphandling. Dessa regler är inte tillämpliga om staten ingriper genom offentlig maktutövning eller när offentliga myndigheter som härrör från staten agerar i egenskap av offentliga myndigheter. Ett företag kan anses agera genom att utöva offentliga befogenheter när verksamheten i fråga är en uppgift som utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler det omfattas av. Generellt sett är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten inte ekonomisk verksamhet. Följande verksamheter har inte ansetts utgöra ekonomiska verksamheter.

- Armén eller polisen.
- Flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken.
- Sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken.
- Organisation, finansiering och verkställighet av fängelsedomar.

Att en verksamhet bedöms vara icke-ekonomisk innebär dock inte att man helt kan bortse från EU-rätten. De EU-rättsliga reglerna om den fria rörligheten på EU:s inre marknad anses nämligen vara tillämpliga på all nationell lagstiftning. EU-domstolens angreppsvinkel är att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. Sådana åtgärder ska:

---

<sup>87</sup> Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4.4 (bilaga 4).

<sup>88</sup> Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4.5 (bilaga 4).

- vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Det finns alltså ett allmänt EU-rättstest som gäller för alla nationella åtgärder som medför inskränkningar i den fria rörligheten. De ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och grundas på ett allmänintresse. Dessa principer måste alltså följas även i icke-ekonomiska verksamheter.<sup>89</sup>

Hettne anför i sitt rättsutlåtande att det är tämligen perifera områden som faller helt utanför den EU-rättsliga regleringen som en följd av undantaget för utövande av offentlig makt. Verksamhet som kan hänföras till det som i Sverige betraktas som myndighetsutövning torde dock enligt Hettne falla utanför EU-rättens tillämpningsområde. Han framhåller emellertid att det EU-rättsliga begreppet offentlig maktutövning tolkas snävt och inte alltid nödvändigtvis överensstämmer med det svenska definitionen av myndighetsutövning. Enligt Hettne är det dock svårt att från EU-rättslig utgångspunkt se några större svårigheter med att inrätta ett samarbete mellan kommuner/landsting som innebär gemensam myndighetsutövning så länge privata aktörer inte involveras. Om samarbetet bedrivs på, eller har anknytning till, en konkurrensutsatt marknad är däremot, menar Hettne, de EU-rättsliga reglerna som utgångspunkt tillämpliga.

### *Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

I Funktionsfördraget används begreppet Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för att markera medlemsstaternas möjlighet att reglera en marknad enligt andra premisser än de renodlat marknadsekonomiska. Artikel 14 FEUF hänvisar till den plats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och för att främja social och territoriell sammanhållning. Enligt artikel 106.2 FEUF omfattas företag som

---

<sup>89</sup> Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4.5, (bilaga 4).

utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse av FEUF:s bestämmelser, särskilt konkurrensreglerna. Tillämpningen av konkurrensreglerna, som inbegriper regler om statligt stöd, och fördragets övriga bestämmelser får dock inte rättsligt eller i praktiken hindra utförandet av de allmännyttiga tjänsterna. Artikel 106.2 FEUF utgör därmed ett begränsat undantag från FEUF:s inre marknadsregler. Frågor om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har förekommit i ett stort antal avgöranden av EU-domstolen särskilt i samband med tillämpningen av statsstödsreglerna. Artikel 106.2 aktualiseras eftersom den drar en gräns mellan medlemsstaternas kompetens att bestämma vad som är ett allmänt intresse i medlemsstaten samtidigt som bestämmelsen klargör att inskränkningar av den inre marknaden måste vara nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det allmännyttiga ändamålet.

Det finns ingen definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i fördraget. I stället ankommer det på medlemsstaterna själva att avgöra om en tjänst ska betraktas som en sådan. Detta innebär att en tjänst som anses som allmännyttig i en medlemsstat inte behöver vara det i en annan medlemsstat. Begreppet relaterar till vad som i ett europeiskt perspektiv kan betraktas som allmännyttigt. Det har sedermera vidgats till tjänster av allmänt intresse som alltså är bredare och rymmer även icke-ekonomiska tjänster.

EU-domstolen har uppställt ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses som allmännyttig. Den ska:

- vara betydelsefull för konsumenterna
- vara öppen för alla konsumenter
- tillhandahållas på likartade villkor

Av EU-domstolens praxis framgår att en mängd olika verksamheter kan ses som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, bl.a. lotsning, postverksamhet, akuttransporter av sjuka samt avfallshantering. För svenskt vidkommande har kommissionen bedömt att grundläggande betalningstjänster och kassaservice som tillhandahölls av Svensk Kassaservice var tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>90</sup>

I rapporten Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv (Sieps 2011:8) diskuterar professor Tom Madell vilka tjänster av

---

<sup>90</sup> SOU 2011:43 s. 498.

allmänt intresse som finns i Sverige. Enligt Madell finns det ett närmast oändligt antal välfärdstjänster som utförs av staten, kommuner och landsting som är av sådan art att de skulle kunna utformas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Madell påpekar att kommunerna enligt lag är skyldiga att tillhandahålla ett antal välfärdstjänster: till exempel förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare, socialtjänst, omsorg om äldre och funktionshindrade, hälso- och sjukvård i särskilt boende, stadsplanering och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, renhållning, avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp, bibliotek, krisberedskap, kollektivtrafik samt bostadsförsörjning.

Vidare finns en mängd verksamheter som det är frivilligt för kommunerna att tillhandahålla men som anses ligga inom ramen för den kommunala självstyrelsen, t.ex. öppen förskola, fritidsverksamhet, byggande av bostäder, energi, hälso- och viss sjukvård i hemmet, sysselsättning, näringslivsutveckling samt kulturella tjänster. Landstingen är enligt lag ansvariga för tillhandahållandet av hälso- och sjukvård, tandvård för personer upp till 20 års ålder samt kollektivtrafik. Inom ramen för deras kompetens är det dessutom frivilligt att engagera sig inom exempelvis kultur, utbildning, turism och regional utveckling m.m.

När det gäller kopplingen till den EU-rättsliga termen ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” är det dock oklart vilka tjänster som omfattas. Enligt Madell förekommer begreppet endast i fyra svenska författningar.<sup>91</sup>

#### *EU:s statsstödsregler och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

Funktionsfördragets regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109 FEUF. De har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom EU förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Med begreppet statligt

---

<sup>91</sup> 4 § punkt 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., 10 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse samt 1 kap. 5 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, som hänvisar till klassificeringen av kollektivtrafik i EU:s kollektivtrafikförordning som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse.



stöd avses alla offentliga medel, d.v.s. även kommunala stöd till aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet. Vid sidan av uppenbara stödåtgärder som direkta bidrag, lån på förmånliga villkor etc., omfattas även fall där det offentliga i olika sammanhang gör avkall från marknadsmässiga avkastningskrav.<sup>92</sup>

Enligt artikel 108.3 i FEUF får medlemsstaterna bara ge statligt stöd om det på förhand godkänts av kommissionen (det s.k. genomförandeförbundet). Av EU-domstolens rättspraxis följer emellertid att en statlig åtgärd inte omfattas av artikel 107.1 FEUF i den mån som åtgärden ska anses utgöra ersättning som motsvarar vederlag för tjänster som det mottagande företaget har tillhandahållit för att fullgöra skyldigheter avseende allmännyttiga tjänster. Detta förutsätter att åtgärden i själva verket inte innebär att dessa företag gynnas ekonomiskt och således inte har som verkan att dessa företag får en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag. Förutsättningarna för att ersättning för en allmännyttig offentlig tjänst inte ska ses som statsstöd har närmare preciserats EU-domstolens dom i mål C-280/00 (Altmark). Följande villkor måste vara uppfyllda.

1. Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. De kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter.
4. När det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, ska den nödvändiga ersättningen fastställas enligt följande. Ersättningen ska bestämmas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är lämpligt att utföra tjänsten i fråga skulle ha åsamkats vid fullgörandet av tjänsten. Hänsyn ska tas till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av utövandet av tjänsten.

---

<sup>92</sup> SOU 2011:43 s. 499.

När ersättning för en allmännyttig tjänst är att se som statsstöd enligt artikel 107.1 FEUF, t.ex. på grund av att något av villkoren enligt Altmark-domen inte är uppfyllda, måste ersättningen anmälas till kommissionen för godkännande innan den kan utbetalas. Undantag från genomförandeförbudet är dock möjliga enligt kommissionens beslut 2012/21/EU.<sup>93</sup>

#### *Upphandlingsreglernas förhållande till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*

EU-rätten innehåller inget krav på att åtgärden i sig att anförtro ett företag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ska föregås av ett upphandlingsförfarande. När inrättandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse leder till att man tilldelar ett offentligt kontrakt måste de offentliga myndigheterna alltså inte bara följa bestämmelserna om statligt stöd, utan även reglerna om offentlig upphandling och koncessioner. EU-rättens upphandlingsregler och regler om statligt stöd har dock samband på så sätt att ett korrekt utfört upphandlingsförfarande medför en viss presumtion för att ersättningen för det som upphandlats är marknadsmässig och därför inte utgör ett sådant statligt stöd som måste anmälas till kommissionen. I den svenska upphandlingslagstiftningen finns inga bestämmelser som särskilt tar sikte på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I den mån anförtroendet av sådana tjänster innebär att en upphandlande myndighet tilldelar en leverantör ett kontrakt om tillhandahållande av tjänster är därför LOU och LUF tillämpliga.<sup>94</sup>

#### *Hamburgdomen (C-480/06)*

I EU-domstolens praxis kan urskiljas enskilda fall där det är uppenbart att domstolen har påverkats av fördragets hänvisningar till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse även när artikel 106 FEUF inte ansetts direkt tillämplig. Ett av dessa, mål C-480/06, kommissionen mot Tyskland (Hamburg), rörde offentlig

<sup>93</sup> Kommissionens beslut av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT L nr /, s. 3. Beslutet ersätter det tidigare beslutet 2005/842/EG.

<sup>94</sup> SOU 2011:43 s. 503.

upphandling. I domen prövade domstolen om ett avtal mellan flera offentliga myndigheter om visst samarbete, som inte skedde genom en fristående enhet, borde ha föregåtts av ett upphandlingsförfarande. Trots att ingen av myndigheterna utövade kontroll enligt kontrollkriteriet över någon av de andra myndigheterna, bedömde domstolen, bl.a. utifrån resonemang om avtalets allmännyttiga syfte, att upphandlingsskyldighet sänkades i den aktuella situationen. Domen gav alltså uttryck för ett möjligt undantag från upphandlingsskyldighet som i grunden skiljer sig från in house-undantaget och Teckal-kriterierna.

I målet hade fyra olika regioner i Tyskland (Landkreise) utan att detta föregåtts av en offentlig upphandling, ingått ett tjugoårigt avtal med Hamburgs stads renhållningstjänst avseende bortforsling av avfall för förbränning i avfallshanteringsanläggningen Rugenberger Damm – ett bolag med delvis privata ägare. Anläggningen skulle vara färdigbyggd först tre år efter att avtalet ingicks. Via Hamburgs stad skulle de fyra Landkreise bidra ekonomiskt till driften av avfallsanläggningen. Betalningen skulle ske till den som drev anläggningen, genom förmedling av Hamburgs stad. Det var dock endast Hamburgs stad som hade ett avtal med avfallsförbränningsanläggningen.

Tyskland gjorde bl.a. gällande att avtalet ingåtts för att regionerna skulle kunna fullgöra sin lagstadgade uppgift att bortforsla avfall.

Kommissionen ansåg att regionerna utgjorde upphandlande myndigheter och att avtalet om bortskaftande av avfall utgjorde ett skriftligt tjänsteavtal med ekonomiska villkor, genom vilket tröskelvärdet för tillämpning av upphandlingsdirektivet hade överskridits. Det förelåg således upphandlingsskyldighet. Kommissionen fick fullständigt stöd för sin linje av generaladvokaten.

EU-domstolen förde emellertid ett annat resonemang. Domstolen klargjorde till att börja med att kommissionens talan avsåg ett avtal som ingåtts mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och fyra näraliggande Landkreise och som syftade till att säkerställa ett ömsesidigt ansvar för deras avfallshantering. Talan avsåg däremot inte det avtal genom vilket förhållandet mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och den som drev anläggningen reglerades.

Domstolen konstaterade därefter att undantaget för egenregi inte var uppfyllt. Enligt domstolen utövade de fyra berörda Landkreise inte någon kontroll som kunde anses motsvara den

kontroll som de utövade över de egna förvaltningarna, vare sig över deras motpart, d.v.s. Hamburgs stads renhållningstjänst, eller över det bolag som drev anläggningen. Domstolen fokuserade i stället på att det genom det omtvistade avtalet hade inrättats ett samarbete mellan lokala myndigheter som syftade till att säkerställa att ett allmännyttigt uppdrag som var gemensamt för dessa lokala myndigheter, d.v.s. återvinning av avfall, fullgjordes. Det stod dessutom klart att det avtal som ingåtts mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och de berörda Landkreise skulle anses utgöra det avslutande ledet i ett mellankommunalt samarbete mellan avtalsparterna och att det i avtalet i fråga uppställdes krav som var ägnade att säkerställa att uppdraget att bortskafta avfall fullgjordes. Genom avtalet i fråga gjorde även de avtalsslutande lokala myndigheterna vissa åtaganden som hade ett direkt samband med föremålet för den allmännyttiga tjänsten. Därutöver följde av avtalet att avtalsparterna, om nödvändigt, skulle bistå varandra vid uppfyllandet av sin lagstadgade skyldighet att bortskafta avfall.

När det gällde de ekonomiska villkoren påpekades att det samarbete som genom avtalet inleddes mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och Landkreise inte gav upphov till andra ekonomiska transaktioner mellan dessa enheter än dem som motsvarar återbetalningen av den andel av avgifterna som belöpte på Landkreise, men som renhållningstjänsten betalade till den som drev anläggningen. Domstolens slutsats blev därför att det omtvistade avtalet utgjorde såväl grunden som den rättsliga ramen för ett framtida inrättande och drift av en anläggning genom vilken en allmännyttig tjänst var avsedd att fullgöras, nämligen termisk avfallsbehandling. Domstolen poängterade att avtalet uteslutande hade ingåtts av offentliga myndigheter, utan inblandning av någon privat avtalspart, och i avtalet angavs eller föregreps inte i något avseende den offentliga upphandling som eventuellt skulle vara nödvändig för inrättandet och driften av anläggningen för avfallsbehandling.

Avslutningsvis påpekades att det inte fanns någon skyldighet för offentliga myndigheter att använda sig av en särskild rättslig form för att gemensamt kunna säkerställa att en allmännyttig uppgift fullgörs. Det framgår dock av domen att en förutsättning är att det huvudsakliga syftet med de unionsrättsliga bestämmelserna på området för offentlig upphandling, nämligen fri rörlighet för tjänster och icke-snedvriden konkurrens i samtliga medlemsstater, inte fick undergrävas. Detta var inte fallet om samarbetet

uteslutande styrs av överväganden och krav som är ägnade att uppnå mål av allmänt ekonomiskt intresse och om principen om likabehandling säkerställs, så att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter. Slutligen fick det inte vara fråga om ett konstlat upplägg i syfte att kringgå bestämmelserna om offentlig upphandling.

#### *Slutsatser om rättsläget efter Hamburgdomen*

Hamburgdomen är omdiskuterad. Vilka generella slutsatser som kan dras utifrån domen får anses vara oklart. Man kan dock utifrån domen konstatera att unionsrätten under vissa förutsättningar inte kräver upphandling vid samarbete mellan offentliga organ – även om samarbetet inte sker med användning av en gemensamt kontrollerad fristående enhet. Domstolen uttalade bl.a. att möjligheten för en offentlig myndighet att utföra verksamhet i egen regi kan utövas i samarbete med andra offentliga myndigheter och att det i unionsrätten inte förskrivs någon skyldighet för offentliga myndigheter att använda sig av en särskild rättslig form i ett gemensamt samarbete avseende en allmännyttig uppgift. Enligt OFUKI-utredningen antyder dessa uttalanden, sedda för sig, att det finns ett inte oväsentligt utrymme för undantag från upphandlingsskyldighet när offentliga myndigheter samverkar med andra offentliga myndigheter. Utredningen ansåg det dock vanskligt att dra några långtgående slutsatser av Hamburg-domen eftersom domstolens bedömning starkt baserades på de speciella omständigheterna i målet. I avvaktan på ytterligare klargörande avgöranden från EU-domstolen fick följderna av domen, enligt utredningen, bedömas som oklara.

#### *Slutsatser avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i Hettnes rättsutlåtande*

Hettne anför i sitt rättsutlåtande att medlemsstaterna har ett stort utrymme för egna bedömningar av vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa tjänster ska organiseras. Därför får också de offentliga myndigheterna välja hur de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som de inrättar ska administreras.

Av EU-tribunalens dom i BUPA-målet<sup>95</sup> framgår att det ankommer på medlemsstaterna att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Av uttalanden i målet framgår också att det varken krävdes att tjänsten i fråga skulle utgöra en samhällsomfattande tjänst i strikt mening eller att tjänsten skulle fylla behov som är gemensamma för hela befolkningen eller tillhandahållas inom hela medlemsstatens territorium. Det krävdes inte heller att den aktör som anförtrots uppdraget skulle beviljas en exklusiv eller särskild rättighet för att fullgöra det. Däremot var det av avgörande betydelse att tjänsten i fråga var av tvingande karaktär, vilket kunde bestå i en skyldighet att erbjuda vissa tjänster till alla medborgare som begär det.

Även kommissionen har definierat begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vidsträckt genom att ange att företag som tillhandahåller sådana tjänster är företag med ”ett särskilt uppdrag”. Detta särskilda uppdrag avser tillhandahållandet av en särskilt allmännyttig tjänst som ett företag, om det beaktade sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor.<sup>96</sup>

Enligt Hettnes uppfattning innebär uttalandena från kommissionen och skrivningarna i BUPA-målet att de tjänster som ryms inom det traditionella kommunala uppdraget i Sverige *prima facie* kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (i de flesta fall som ekonomiska tjänster och i några fall icke-ekonomiska). Detta gäller, anser Hettne, först och främst de tjänster som kommuner och landsting är skyldiga att tillhandahålla, men även de verksamheter som är frivilliga för kommunerna och landstingen att tillhandahålla och som ligger inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Att det är upp till medlemsstaterna att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse får anses innebära att det ur EU-rättslig synvinkel inte ställs några krav på att detta måste ske på en viss normnivå. Något EU-rättsligt krav på att definitionen för Sveriges del ska anges i lag, finns alltså inte. Ur ett svenskt internrättsligt perspektiv får det dock anses oklart om klassificeringen av en viss tjänst måste ske i lag eller om

---

<sup>95</sup> Mål T-289/03 (BUPA).

<sup>96</sup> Kommissionen, Reform av EU:s regler om statligt stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, KOM (2011) 146 slutlig. Se även meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, EUT nr C 8, 11/01/2012, s. 4, punkt 47.

det till och med är så att detta skulle kunna ske genom ett beslut av fullmäktige.

Den EU-rättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för närvarande sägas ha praktisk betydelse för kommunal samverkan främst när det gäller de gränser som sätts genom reglerna om statligt stöd. På det området anger domen i Altmark-målet kriterier som är så konkreta att de torde kunna vara användbara när kommuner och landsting tar ställning till utformningen av en viss verksamhet.

Av Hamburg-domen framgår att det även kan tänkas få stor upphandlingsrättslig betydelse att en tjänst är definierad som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Hettne anser att domstolens betoning av "allmänintresse" och "allmännyttig tjänst", utan direkt koppling till bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 106.2 FEUF, får ses som att man fastställt ytterligare en gräns för upphandlingsskyldighet utöver den som gäller för in house-situationer. Hettne menar dock att Hamburg-domen helt klart utgör ett in casu-avgörande som i sig knappast bidrar till någon ökad förutsebarhet i tillämpningen av upphandlingsreglerna och inte heller passar in i den systematik som domstolen byggt upp genom sina tidigare avgöranden. Hamburg-domen får i stället betecknas som ett uttryck för en säkerhetsventil som har till syfte att motverka att upphandlingsreglerna undergräver det politiska handlingsutrymmet i medlemsstaterna, inte minst på lokal och regional nivå, när allmännyttig verksamhet ska genomföras. Enligt Hettne är det EU-rättsliga regelverket neutralt i förhållande till vilken typ av samverkansform det är fråga om. Däremot är det viktigt att syftet med samarbetet nog klargörs. Hamburg-domen är enligt Hettne ett tydligt exempel på detta.

Att definiera tjänster som allmännyttiga skapar enligt Hettne större rättssäkerhet och handlingsfrihet i ett EU-rättsligt perspektiv. Detta är, menar han, helt avgörande om tanken är att utnyttja möjligheten till ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt statsstödsreglerna. Men även om detta inte är ett uttalat syfte bör kommuner och landsting klargöra vad avsikten är med samarbetet för att minska risken för att det ska ifrågasättas ur ett EU-rättsligt perspektiv. Upphandlingsskyldighet föreligger om ett visst samarbete kan få till följd att konkurrensen snedvrids. Det kan emellertid ofta hävdas att konkurrensen påverkas, t.ex. därför att någon menar att ett samarbete mellan

kommuner leder till att dessa förbehåller sig verksamhet som lika gärna skulle kunna skötas av privata aktörer. Om kommunerna då kan visa att det uteslutande handlar om ett samarbete som är ägnat att uppnå mål av allmänintresse och om principen om likabehandling säkerställs genom att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter, bör EU-rätten, enligt Hettnes mening, inte lägga några hinder i vägen för samarbetet.

### **10.7 Ansvarskommitténs betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)**

I sitt betänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) undersökte Ansvarskommittén primärkommunernas uppdrag, förutsättningar och indelning. Kommittén konstaterade att kravet på balans i den offentliga ekonomin skulle komma att ställa den kommunala ekonomin inför nya prövningar. Vidare konstaterades att kommunernas invånare blir äldre, att flyttmönstret innebär att befolkningsökningen koncentreras till storstadsområden och andra tillväxtcentrum samt att konkurrensen om arbetskraft sannolikt kommer att öka.

Förändringarna i omvärlden skulle enligt kommittén komma att förändra kraven på och behoven av kommunala tjänster. Kommittén anförde att små kommuner med vikande befolkningsunderlag ofta hade ekonomiska problem och att verksamheten där successivt behövde anpassas till de minskade intäkter som följer av färre invånare. I allt väsentligt ansågs dock systemet för kommunalekonomisk utjämning säkerställa att kommuner har likartade ekonomiska förutsättningar för att tillhandahålla invånarna likvärdig service.

Kommittén såg att små kommuner skulle kunna få problem med personal- och kompetensförsörjning. Behovet av specialistkompetens kunde antas fortsätta att växa och de små kommunerna hade enligt kommittén inte samma möjlighet att möta detta behov som större. Samverkan var enligt kommittén ett sätt för mindre kommuner att möta de problem som ett mindre befolkningsunderlag för med sig. Interkommunal samverkan ansågs dock vara viktig för alla kommuner oavsett storlek och snart sagt alla kommuner uppgavs vara med i flera samverkanskonstellationer.



Enligt kommittén saknades det i stort sett undersökningar av vad det alltmer utbredda samverkansmönstret betyder för möjligheterna till insyn i en kommuns arbetssätt och organisation. Kommittén fann vissa skäl för oro. Samhällsorganisationen kunde, menade man, förlora så mycket i tydlighet att det blir oklart för invånarna av vem de ska utkräva ansvar. Mot den bakgrunden ansåg kommittén att kommuner återkommande borde redovisa de mer formaliserade konstellationerna i vilka den samverkar, vilka resurser som berörs och hur beslutsfattandet sker.

## **10.8 Kommunala kompetensutredningens betänkande Kommunala kompetens i utveckling (SOU 2007:72) och förslaget om gemensam styrelse**

*Den rådande ekonomiska situationen för den offentliga verksamheten kräver att kommunerna och landstingen utnyttjar sina allt mer begränsade resurser effektivt. Vidgade möjligheter till sambruk och samverkan inom den kommunala sektorn kan bidra till ytterligare effektivisering och till att bibehålla en god kvalitet i verksamheten. Kommunal samverkan bör därför underlättas och stimuleras.*

(Kommunala förnyelsekommitténs betänkande SOU 1996:137 Kommunalförbund och gemensam nämnd, s. 71)

Kommunala kompetensutredningen ansåg 2007 att detta uttalande fortfarande hade aktualitet och frågade sig vad som hade hänt sedan dess. Enligt utredningen hade kommuner och landsting fått en bredare erfarenhet av att samverka, EU-rättens genomslag hade blivit allt tydligare och den tekniska utvecklingen hade skapat nya förutsättningar för samverkan för IT-stöd. Regeringen hade vidare gjort en mängd insatser för att främja ökad kommunal samverkan, t.ex. genom ny lagstiftning, informationsspridning och ekonomiska bidrag.

Utredningen fann vidare att det hade skett en förändring i inställningen till kommunal samverkan. Inställningen hade gått från att se samverkan som en problemlösare ("vi måste samverka för att spara pengar") till att vara en av flera verksamhetsformer. Syftet var inte längre enbart att bli mer effektiv och minska kostnader, utan framför allt att öka kompetensen i organisationen och skapa en bättre beredskap för framtida utmaningar. Denna förändrade inställning hade också inneburit högre krav på kvaliteten i samverkan. Det ställdes krav på att samverkan verkligen innebar

effektivisering och ökad kvalitet i utförandet samt innefattade demokratiska kontrollfunktioner. Frågan om hur kommunerna skulle trygga personalförsörjningen ansågs vara central, mycket beroende på det rekryteringsbehov som förväntades uppstå när generationen av fyrtiotalister lämnar arbetsmarknaden. Behovet av personal skulle också komma att förändras, ansåg man, i takt med att befolkningens sammansättning förändrades, t.ex. genom en större andel äldre. Även den tilltagande specialiseringen i kommunala verksamheter ansågs ställa ökade krav framför allt på de mindre kommunerna.

Utredningen sade sig sakna en heltäckande bild av den kommunala samverkan som förekom i Sverige. Man gjorde en översiktlig sammanfattning av det material som producerats i form av kartläggningar och rapporter som beskrev kommunal samverkan och anförde bl.a. följande.

År 2000 och 2002 genomförde dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet enkätundersökningar bland samtliga kommuner och landsting för att kartlägga och analysera kommunal samverkan i landet. Undersökningen resulterade i en sammanställning av 360 samverkansprojekt. Samtidigt konstaterades att det sannolikt fanns långt fler samverkansprojekt än vad sammanställningen visade. Studien drog några allmänna slutsatser av de projekt som granskades.

- Största delen av samverkan sker i löst reglerade former som projekt, nätverk och avtal.
- Det är vanligast att samverkan sker mellan både kommuner och landsting, tätt följt av samverkan endast mellan kommuner.
- Största delen av samverkan sker mellan angränsande kommuner inom det egna länet.
- Alla kommuner och landsting deltar i någon form av samverkan.

Uppgifterna om de 360 projekten jämfördes med data från ett antal andra studier. Av en enkätundersökning från Öresundsinstitutet riktad till samtliga 33 kommuner i Skåne inrapporterades 168 exempel på formell samverkan. Enligt de skånska kommunerna var det främsta skälet till samverkan kompetensbehovet – såväl när det gällde att i allmänhet rekrytera kompetent personal, som att rekrytera specialistkompetens.

I rapporten Färre kommuner? – Om små kommuners problem och utmaningar, beskrevs förekomsten av samverkan i de 75

kommuner i Sverige som har färre än 10 000 invånare. Av rapporten framgick att 65 kommuner deltog i en eller flera gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Fem kommuner hade valt att endast samverka genom avtal eller tjänsteköp. Det var främst inom verksamheter som har skalfördelar som samverkan skedde, t.ex. räddningstjänst och renhållning. På grund av de stora avstånden samverkade kommunerna i Norrlands inland i mindre utsträckning än övriga kommuner i studien.

Glesbygdsverket hade gjort en kartläggning av kommunal samverkan i 22 glesbygdskommuner i norra Sverige. Kommunerna samverkade i hög utsträckning inom tekniska verksamheter. Samverkan förekom också i de fall kommunerna delade på specialistkompetens, då en ensam kommun inte själv hade möjlighet att erbjuda en heltidstjänst. Samverkan var däremot mindre vanlig inom välfärdsområdet, vilket antogs bero på de långa geografiska avstånden. Samordning av verksamhet inom skola, barn-, och äldreomsorg var vanligare inom respektive kommun. En slutsats av Glesbygdsverkets studie var att viljan att höja kompetensen i kommunen utgjorde ett tyngre motiv bakom samverkan än behovet av att göra besparingar.

Sveriges Kommuner och Landsting gjorde en mer generell analys av inom vilka verksamhetsområden samverkan var vanligast. Av studien framkom bl.a. att informell samverkan fanns på alla verksamhetsområden. Formell samverkan var inte så vanlig på välfärdsområdet, med undantag för uppgifter som fordrar specialistkompetens eller kräver en kritisk massa som underlag. Den slutsats som drogs var att välfärdstjänster levereras där människor bor, vilket gör att det inte finns några skalfördelar med samverkan på det området. Skalfördelar ansågs däremot finnas inom områdena miljö, plan- och bygg samt kommunal teknik.

Enligt utredningen hade antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder ökat på senare år och ungefär 260 av Sveriges 290 kommuner deltog i något sådant samarbete. Av de 20 landstingen deltog 16 i kommunalförbund eller gemensam nämnd. Av underlag från Sveriges Kommuner och Landsting framgick att det inte fanns någon koppling mellan kommunstorlek och deltagande i kommunalförbund och gemensamma nämnder. Utredningen konstaterade därför att det inte bara var de mindre kommunerna som valde att samverka i dessa former för att skapa ett större befolkningsunderlag. Det var lika vanligt att en stor och en liten kommun valde att samverka, t.ex. för att möta ökade

effektivitetskrav. Utredningen redogjorde vidare för ett antal exempel på samverkan med utgångspunkt i olika verksamhetsområden. Utredningen konstaterade sammanfattningsvis att det fanns en mängd dokumentation kring kommunal samverkan inom olika verksamheter som belyste den mångfald av projekt, samverkansformer och samverkanskonstellationer som är utmärkande för bilden av samverkan. Mer heltäckande, problematiserande rapporter eller studier saknades dock enligt utredningen.

### 10.8.1 Kommunala kompetensutredningens förslag om kommunal samverkan i gemensam styrelse

Kommunala kompetensutredningen presenterade i sitt slutbetänkande ett förslag om försöksverksamhet med gemensam styrelse i kommuner.<sup>97</sup> Utredningen redovisade ett antal utgångspunkter som den ansåg grundläggande för förslaget:

- att samverkan ökade i omfattning och av många sågs som nödvändig utifrån föreliggande kommunstruktur,
- att behovet av kompetens, bl.a. specialistkompetens, var den främsta anledningen till ökningen av samverkan,
- att kommunala företrädare efterfrågade enkla och flexibla former för samverkan,
- att kommunala företrädare ogärna skapar politiska överbyggnader för samverkan kring verksamheter i liten omfattning eller uppgifter som upplevs som "opolitiska (administration, viss teknisk service),
- att krav på enkelhet och flexibilitet måste vägas mot insyns-, kontroll- och påverkansmöjligheter där demokratin värnas,
- att den ökade mångfalden av samverkanslösningar och geografiska överlappningar ses både som ett demokratiskt och ett praktiskt problem,
- att kommunala företrädare anser att ett av de största hindren mot samverkan är LOU, samt
- att näringslivet upplever att kommuner och landsting brister när det gäller tillämpning av LOU vid kommunal samverkan som involverar köp av tjänster.

---

<sup>97</sup> SOU 2007:72 s. 346 ff.

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 lokaliseringsprincipen 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 överlämnade till den gemensamma styrelsen, tänktes den gemensamma styrelsen kunna ha en mer strategisk roll för att se utvecklingsmöjligheter och nya potentiella samverkansområden.

Genom modellen med samverkan i gemensam styrelse avsåg utredningen skapa tillit och förtroende mellan parterna, vilket av många hade framställts som de mest grundläggande förutsättningarna för samverkan. Tanken var att detta i sin tur skulle skapa utrymme för givande och tagande och underlätta en utvidgning och ytterligare fördjupning av samverkan.

Enligt utredningen ledde mångfalden av samverkanslösningar i överlappande nätverk till svårigheter att säkra insyn och ansvarsutkrävande. Det sågs därför som önskvärt att minska antalet samverkanskonstellationer, något som utredningen bedömde att bildandet av gemensamma styrelser på sikt skulle kunna åstadkomma. En gemensam styrelse förväntades inte bara ta initiativ till ny samverkan, utan också överta ansvar från befintliga samverkansprojekt eller gemensamma nämnder som skapats för enstaka uppgifter.

Utredningen gjorde bedömningen att det sannolikt inte skulle bli aktuellt med upphandling enligt LOU mellan medlemmarna och den gemensamma styrelsen. Regeringen ansåg dock i den efterföljande propositionen det osäkert om denna att bedömning var riktig, mot bakgrund av vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalat i det senare tillkomna SYSAV-avgörandet. Med hänsyn till de frågetecken som således förelåg kring kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling fann regeringen att förslaget om gemensam styrelse vid den tidpunkten inte kunde föras fram. Regeringen, som annars var försiktigt positiv till

förslaget, ansåg därför att frågan om utvidgade möjligheter till fördjupad samverkan borde utredas ytterligare.<sup>98</sup>

### 10.8.1.1 Politisk organisation och representation

Enligt förslaget ska varje kommun utse minst en ledamot och en ersättare till den gemensamma styrelsen. Utredningen bedömde att det i praktiken skulle bli aktuellt med fler ledamöter, så att t.ex. även oppositionen i de deltagande kommunerna blir representerad.

Den gemensamma styrelsen tillsätts formellt i en av de samverkande kommunerna, värdkommunen. Fullmäktige i värdkommunen utser ordförande och vice ordförande bland ledamöterna i den gemensamma styrelsen (jfr 6 kap. 15 § kommunallagen). Detta hindrar inte att ledamot från annan kommun än värdkommunen utses.

Den gemensamma styrelsen föreslås samverka kring olika uppgifter. För att kunna hantera den mångfald av verksamheter det kan röra sig om samt att kunna ta ett strategiskt och långsiktigt utvecklingsansvar kan det inrättas utskott eller beredningar under den gemensamma styrelsen. Medan utskott är politiskt sammansatta organ kan en beredning bestå av både förtroendevalda och tjänstemän. En gemensam styrelse kan enligt förslaget delegera beslutanderätt åt ett utskott, en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna.

Enligt dagens bestämmelser skulle endast ledamöter och ersättare i gemensamma styrelsen kunna väljas till utskott (6 kap. 22 § kommunallagen). Utredningen ansåg att denna grupp kunde komma att bli alltför begränsad och föreslog därför att även andra förtroendevalda skulle ges möjlighet att representera kommunerna i utskotten.

Enligt 3 kap. 4 § kommunallagen kan fullmäktige besluta att en nämnd ska vara underställd en annan nämnd. Det innebär att det går att inrätta en nämnd under en gemensam nämnd. Enligt utredningen kan detta vara ett sätt för de samverkande kommunerna att organisera sig i de fall de väljer att samverka kring många olika uppgifter.

Att leda och samordna förvaltningen av de samverkande kommunernas angelägenheter kvarstår som ett ansvar för respektive kommunstyrelse (jfr 6 kap. 1 § kommunallagen). Den

---

<sup>98</sup> Prop. 2008/09:21 s. 75 f.

gemensamma styrelsen får m.a.o. inte någon överordnad roll i förhållande till de egna kommunstyrelserna. Den gemensamma styrelsens ansvar framgår av det reglemente de samverkande kommunernas fullmäktige fattar beslut om.

#### 10.8.1.2 Gemensam personal, rekrytering m.m.

Förvaltningen inom varje samverkande huvudmans område ska enligt förslaget lyda under den gemensamma styrelsen, för att kunna omfattas av den gemensamma styrelsens beslutanderätt kring dess uppgifter. Inrättandet av en gemensam styrelse är således tänkt som ett alternativ för kommunerna att samordna förvaltningarna inom nämndens verksamhetsområden. Den gemensamma styrelsen kan även välja att för en verksamhet ha en gemensam förvaltningschef, som har sin anställning i en av kommunerna. Att anställa gemensamma förvaltningschefer kan enligt utredningen vara ett resurseffektivt sätt för mindre kommuner att tillgodose behov av kompetens och samordning. En mindre långtgående variant är enligt utredningen att den gemensamma styrelsen delegerar beslutanderätt till en förvaltningschef i någon av de samverkande kommunerna och att denne sedan ges möjlighet att vidaredelegera till anställda i de andra kommunerna.

Enligt utredningen kan en gemensam styrelse planera för de verksamhetsområden där kommunen ser behov av att dela på tjänster utifrån ett mer långsiktigt och brett perspektiv. Det antogs vara särskilt kännbart för en mindre kommun om samverkan om en tjänst innebär att den egna kommunen får dra ned på sin personalstyrka. Utredningen ansåg att det ur ett mer långsiktigt perspektiv och med samverkan kring fler verksamheter framstod som mer sannolikt att alla samverkande parter skulle få bistå med tjänster till de gemensamma uppgifterna.

#### 10.8.1.3 Den gemensamma styrelsens uppgifter

En gemensam styrelse kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. Genom att bilda en gemensam styrelse kan kommunerna under en och samma politiska överbyggnad samla alla de uppgifter de vill samverka kring. Detta kan enligt utredningen

jämföras med de kommunalförbund som drivs som s.k. flersaksförbund, d.v.s. när kommuner och landsting väljer att bilda ett kommunalförbund och sedan överlåter flera uppgifter till ett och samma förbund.

I takt med att kommunerna vill fördjupa sin samverkan och överlåta ansvaret för ytterligare uppgifter till den gemensamma styrelsen, kan respektive fullmäktige fatta beslut om ändring i reglementet för den gemensamma styrelsen.

Förutom att ansvara för drift och förvaltning av de uppgifter kommunerna överlämnar till den gemensamma styrelsen, kan den gemensamma styrelsen ha en mer strategisk roll som syftar till att se utvecklingsmöjligheter och nya potentiella samverkansområden. Den gemensamma styrelsen blir då enligt utredningen en arena för att hålla ihop samverkansarbetet mellan kommunerna. En sådan mer strategisk och utvecklingsinriktad roll antogs vidare kunna höja den gemensamma styrelsens status samt intresset bland de förtroendevalda att delta i den.

Modellen med gemensam styrelse baserar sig på kommunallagens regelverk för gemensam nämnd. Uppgifter som överlämnas till en gemensam nämnd måste vara gemensamma för de samverkande kommunerna. Det kan dock finnas vissa oklarheter kring hur begreppet ”gemensam uppgift” ska tolkas. Situationer kan uppstå när tre eller flera kommuner bildar gemensam styrelse, men där det inom någon verksamhet bara är två av kommunerna som vill samverka och överlåta ansvaret för en viss uppgift. Det föreslås därför bli möjligt att överlämna uppgifter som inte är gemensamma för alla samverkande kommuner. Uppgiften ska dock vara en gemensam uppgift för minst två av de samverkande kommunerna som bildat gemensam styrelse. För att hantera en uppgift där endast några av kommunerna har intresse av att samverka, kan kommunernas fullmäktige eller den gemensamma styrelsen besluta att tillsätta ett utskott. Det finns också möjlighet att delegera beslutanderätt till utskottet.

#### **10.8.1.4 Utvidgade möjligheter till interkommunala avtal mellan kommuner som bildar gemensam styrelse**

Förslaget till gemensam styrelse handlade framför allt om långsiktig och fördjupad samverkan med demokratisk förankring. Enligt utredningen kunde det dock finnas uppgifter som



kommuner ville samverka kring, men där de ogärna överlät hela ansvaret för uppgiften till ett gemensamt organ. Utredningen påpekade att vid samverkan i avtalsform behåller varje enskild kommun det politiska och rättsliga ansvaret för verksamheten, även om beredning och handläggning utförs av en annan kommun.

Utökade möjligheter till samverkan genom interkommunala avtal kunde enligt utredningen vara ett sätt att öka flexibiliteten och underlätta för kommuner att samverka t.ex. inom verksamheter med höga krav på specialistkompetens.

Förslaget innebar att parterna i en gemensam styrelse skulle ges rätt att samverka genom interkommunala avtal kring uppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskild och som ålåg kommuner enligt lag, på motsvarande sätt som möjliggjordes genom vissa specialförfattningar. Uppgifterna kunde enligt utredningen avse t.ex. tillsyn, utredning och liknande. Förslaget innebar enligt utredningen inte att ansvaret för de uppgifter som kommunerna vill sluta avtal om överläts till den gemensamma styrelsen.

Utredningen bedömde att det inte skulle uppkomma några konflikter med upphandlingslagstiftningen inom ramen för myndighetsutövning, eftersom sådan odiskutabelt tillhörde kommunernas kärnverksamhet. Utredningens förslagna bestämmelse byggde på motsvarande regler om avtalssamverkan i 14 § livsmedelslagen (2006:804), 26 kap. 7 § miljöbalken (1998:808), 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453), 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738), numera 9 kap. 6 § alkohollagen (2010:1622) och 3 kap. 12 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Bestämmelsen skapade enligt utredningen utökade möjligheter till samverkan i förhållande till vad som gällde enligt dessa lagar.

Den utökade möjligheten till avtalssamverkan kunde enligt utredningen därutöver bli tillämplig exempelvis inom skolans område. Vidare sades förslaget innebära möjlighet att ingå avtal om kommunal samverkan på inom plan- och byggområdet, eftersom det ansågs osäkert om sådan möjlighet inrymdes i 11 kap. 4 § plan- och bygglagen, numera 12 kap. 7 § plan- och bygglagen (2010:900).

### 10.8.1.5 Utvidgade möjligheter att delegera uppgift till anställd i annan kommun för kommuner som bildar gemensam styrelse

Utredningen föreslog att den utvidgade möjligheten till samverkan genom interkommunala avtal skulle förenas med utökade möjligheter för medverkande kommuner i gemensam styrelse att delegera uppgifter till anställd i annan kommun. Inte heller här skulle kommunerna behöva överlåta hela ansvaret för uppgiften till den gemensamma styrelsen. Delegeringen föreslogs istället ske genom överenskommelse om delegering i ett interkommunalt avtal.

Den föreslagna bestämmelsen skulle komplettera de bestämmelser om delegering som redan fanns i livsmedelslagen, miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor. Den innebar också en utvidgning av kretsen delegater i förhållande till de generella delegationsbestämmelserna i kommunallagen.

I den föreliggande lagstiftningen fanns inte någon delegationsmöjlighet i samband med att kommuner slöt samarbetsavtal enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:435) eller 7 kap. 16 § alkohollagen (1994:1738) numera 9 kap. 6 § alkohollagen (2010:1622). Genom förslaget skapades enligt utredningen möjlighet att delegera uppgifter till anställd i annan kommun även på dessa områden. Utredningen såg detta som värdefullt eftersom dessa verksamheter ofta var politiskt laddade och det kunde finnas en ovilja att överlåta det politiska och rättsliga ansvaret för verksamheterna till ett gemensamt organ.

Enligt utredningen fanns det t.ex. inom socialtjänsten ett påtagligt behov av specialistkompetens i s.k. sällanärenden, vilket ansågs tala för att en utökad möjlighet till delegering till anställd i annan kommun kunde innebära ökad kvalitet och rättssäkerhet i handläggningen av enskilda ärenden. Det ansågs också kunna skapa förutsättningar för enskilda anställda att specialisera sig inom sina respektive områden.

## 10.9 Kommitténs överväganden

### 10.9.1 Behovet av samverkan

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Behovet av kommunal samverkan kan förväntas öka i framtiden, främst i mindre kommuner som</p>
---

har problem till följd av en minskande befolkning. Samverkansbehovet kan förväntas bli stort framför allt för att tillgodose kommunernas och landstingens tillgång till kompetent personal och specialistkompetens inom olika områden.

Några tydliga behov av nya samverkansformer med politisk överbyggnad finns inte. Intresset på kommunal nivå av enkla och flexibla samverkansformer talar i stället för att det är möjligheterna till kommunal avtalssamverkan som behöver utvecklas.

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. Flyttningsmönstret innebär där i många fall att befolkningsunderlaget viker när befolkningsökningen, och särskilt de utbildade ungdomarna, koncentreras till storstadsområdena. Denna utveckling medför risk för att kommunerna förlorar såväl skatteintäkter som kompetens. Systemet för kommunalekonomisk utjämning torde visserligen i hög grad säkerställa att kommunerna har likartade ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla invånarna en likvärdig samhällsservice. Kommittén ser dock tecken på att kommuner och landsting behöver uppnå en viss storlek och resursstyrka för att de ska klara av att fullgöra sina skyldigheter gentemot invånarna på ett bra sätt. Blir enheterna alltför resurssvaga t.ex. ur ett bemanningperspektiv riskerar det att leda till att nivån på den service som erbjuds blir märkbart lägre än i exempelvis storstadskommunerna. Den ökade specialiseringen inom den kommunala verksamheten innebär samtidigt att kommuner och landsting i allt större utsträckning måste ha tillgång till specialistkompetens för att lösa uppgifter som de i lag har ålagts att sköta. Personer med specialistkompetens är ofta svåra att rekrytera till områden utanför de större städerna och i många fall kan kostnaden för att anställa en specialist inte motiveras eftersom antalet fall där kompetensen behövs är för få. Rekryteringsproblem och en småskalig kommunal verksamhet kan vidare medföra att de anställda i mindre kommuner tvingas ansvara för en rad olika sakområden och således med tiden utvecklas till att bli generalister snarare än specialister. Detta kan leda till problem med att

upprätthålla en tillfredsställande kompetens i de s.k. sällanärendena.

Samverkan kan i vissa fall innebära stordriftsfördelar som sänker kostnaderna. Den kan också göra det möjligt för flera kommuner att tillsammans rekrytera och dra nytta av samma specialistkompetens. Även om dessa samverkansfördelar gäller för alla kommuner, förefaller de av ovan angivna skäl ha särskilt stor betydelse för de mindre.

När det gäller formerna för samverkan anser kommittén att kommuner och landsting inte uttrycker några tydliga behov av nya reglerade samverkansformer med politisk överbyggnad. Intresset på kommunal nivå av enkla och flexibla samverkansformer utan krav på politisk överbyggnad i de enskilda samverkansfrågorna talar i stället för att det är möjligheterna till kommunal avtalssamverkan som behöver utvecklas. Kommunal samverkan genom avtal framstår också som lämplig för att tillgodose kommunernas och landstingens behov av att kunna utnyttja varandras kompetensresurser på ett enkelt sätt (se avsnitt 10.9.5 – 10.9.6).

## 10.9.2 Upphandlingsreglernas betydelse för möjligheterna till kommunal samverkan

### 10.9.2.1 Allmänna synpunkter på upphandlingsreglernas betydelse för möjligheterna till kommunal samverkan

**Kommitténs bedömning:** Upphandlingslagstiftningen gör i grunden inte något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting anskaffar varor och tjänster från offentligrättsliga organ för kommunal samverkan eller hel- och delägda kommunala bolag. Det upphandlingsrättsliga regelverkets breda tillämpningsområde sätter därför i hög grad gränser för hur kommunal samverkan kan ske.

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. Av den tidigare redogörelsen för

upphandlingsreglerna (se avsnitt 10.6) får anses framgå att upphandlande myndigheters avtalsrelationer om anskaffningar från offentliga aktörer som utgångspunkt behandlas på samma sätt som när anskaffningarna sker från rent privata aktörer. Upphandlingslagstiftningen gör alltså i grunden inte något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting anskaffar varor och tjänster från offentligrättsliga organ för kommunal samverkan eller hel- och 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. Det kan alltså uppstå situationer där två kommuner vill samverka om utförandet av en viss tjänst, men där upphandlingsreglerna innebär att tilldelningen av tjänstekontraktet måste ske efter konkurrensutsättning enligt reglerna i LOU.

### 10.9.2.2 Inköpscentraler

**Kommitténs bedömning:** Bestämmelserna om inköpscentraler utgör ett undantag från upphandlingsskyldighet som kan vara till stor hjälp för kommuner och landsting som vill samverka vid genomförandet av upphandlingar. Särskilt värdefullt kan undantaget förväntas vara för små kommuner där möjligheterna att dela kompetens och resurser i de ofta komplicerade upphandlingsärendena kan vara en förutsättning för en effektiv och korrekt upphandling.

Många kommuner och landsting förfogar inte själva över de resurser och den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar. Det har därför utvecklats olika former av inköpssamordning och centraliserade inköp. Något generellt undantag från upphandlingsskyldighet för sådana tjänster som avser genomförandet av själva upphandlingen finns inte. Emellertid har särskilda regler om inköpscentraler införts i LOU<sup>99</sup> som innebär att det under vissa förutsättningar är möjligt för upphandlande myndigheter att ta hjälp av en annan upphandlande myndighet vid sina anskaffningar av varor och tjänster, utan att

---

<sup>99</sup> 2 kap. 9 a § och 4 kap. 22 § LOU.

denna hjälp behöver konkurrensutsättas genom upphandling. Bestämmelserna om inköpscentraler utgör ett relativt nytt undantag från den upphandlingsskyldighet som annars gäller. Reglerna trädde i kraft först den 15 juli 2010 och det får ännu anses vara tidigt att bedöma i vilken utsträckning reglerna kommer att användas av kommuner och landsting. Såvitt kommittén kan bedöma torde det finnas mycket att vinna för kommuner och landsting som på detta sätt vill samverka utan upphandlingsskyldighet. Särskilt värdefullt kan undantaget förväntas vara för små kommuner, där möjligheterna att dela kompetens och resurser i de ofta komplicerade upphandlingsärendena kan vara en förutsättning för en effektiv och korrekt upphandling. Enligt gällande regler är det inte kommunrättsligt möjligt för kommuner och landsting att överlåta åt någon annan att fatta beslut i kommunallagens mening i ett upphandlingsärende. Regeringen har dock föreslagit att det ska införas en möjlighet i ombudsfallet att för en viss upphandling överföra rätten att fatta beslut i upphandlingsärendet till inköpscentralen.<sup>100</sup> Ett genomförande av förslaget torde enligt kommitténs uppfattning göra det väsentligt enklare och därmed mer attraktivt för kommuner och landsting att utnyttja reglerna om inköpscentraler i ombudsfallet.

### 10.9.2.3 Undantag från upphandlingsskyldighet med stöd av ensamrätt på grund av lagar eller andra författningar

**Kommitténs bedömning:** Rättsläget är oklart när det gäller tolkningen av formuleringen ”på grund av lagar och andra författningar”. Detta innebär enligt kommitténs mening att kommuner och landsting inte kan sägas ha något starkt rättsligt stöd för att genom egenhändigt beslutade ensamrätter undvika tillämpning av upphandlingsreglerna.

Undantag från LOU kan göras med stöd av ensamrätt på grund av lagar eller andra författningar. I 1 kap. 7 § LOU stadgas nämligen att lagens bestämmelser inte tillämpas vid upphandling av tjänster från annan upphandlande enhet som på grund av lag eller annan författning, som är förenlig med EU-rätten, har ensamrätt att

<sup>100</sup> Prop. 2011/12:106 s. 110.

utföra tjänsten. Frågan är i vilken utsträckning bestämmelsen kan läggas till grund för direkttilldelning från kommuner och landsting utan upphandlingsskyldighet. Av förarbeten och praxis till den tidigare upphandlingslagen ÄLOU, framgår att det här måste vara fråga om en författningsbestämd ensamrätt och att det därför i praktiken måste vara fråga om ett monopol som utesluter andra leverantörer. Enligt kommitténs uppfattning är rättsläget oklart när det gäller tolkningen av formuleringen ”på grund av lagar och andra författningar”. Olika tolkningar har gjorts gällande beträffande vilken normnivå som krävs för att kravet på författningsreglering ska vara uppfyllt. Det har därvid bl.a. anförts att fullmäktige t.ex. genom antagandet av en renhållningsordning och renhållningsföreskrifter skulle kunna skapa en ensamrätt i bestämmelsen mening. Från annat håll har det har emellertid anförts att kommuner och landsting inte genom föreskrifter kan tilldela ett visst subjekt ensamrätt i bestämmelsen mening (se avsnitt 10.6.7.2). Den redovisade oklarheten när det gäller tolkningen av bestämmelsen innebär enligt kommitténs mening att kommuner och landsting inte kan sägas ha något starkt rättsligt stöd för att genom egenhändigt beslutade ensamrätter undvika tillämpning av upphandlingsreglerna.

#### 10.9.2.4 Undantag från upphandlingsskyldighet för verksamhet som är förenad med offentlig makt och annan icke-ekonomisk verksamhet

<p><b>Kommitténs bedömning:</b> Undantaget från upphandlingsskyldighet för verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt framstår som en värdefull möjlighet för kommuner och landsting som vill samverka med varandra utan upphandlingsskyldighet. Det är mycket angeläget att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för detta undantag från upphandlingsreglerna utreds vidare.</p>
---

Det finns undantag från upphandlingsskyldighet för verksamhet som enligt ett EU-rättsligt synsätt är förenad med offentlig makt eller annars är att karaktärisera som icke-ekonomisk. Vilka verksamheter som kan anses vara icke-ekonomiska är emellertid svårt att säga säkert eftersom det saknas en fördragsbaserad

definition av vad som utgör ekonomisk verksamhet. Enligt kommissionen är det – mot bakgrund av de skilda förhållanden som råder mellan medlemsländerna – inte möjligt att upprätta någon uttömmande förteckning över verksamheter som på förhand kan sägas vara icke-ekonomiska. Därför har inte heller EU-domstolen i sin praxis uttalat några generella hållpunkter för vad som utgör ekonomisk verksamhet. Av domstolens praxis framgår dock att frågan om system på områdena social trygghet, hälso- och sjukvård och utbildning kan betraktas som ekonomisk verksamhet eller ej beror på hur de är inrättade och strukturerade. Av betydelse vid denna bedömning är bl.a. om systemen är att betrakta som ”ekonomiska system” eller som ”system som bygger på solidaritetsprincipen”. Domstolen har vidare angett en mängd faktorer som kan vara viktiga vid denna bedömning (se avsnitt 10.6.8).

Ett sätt att kvalificera en viss verksamhet som icke-ekonomisk är att undersöka i vilken utsträckning den är förenad med utövande av offentlig makt. Enligt artikel 51 i Funktionsfördraget, FEUF undantas nämligen sådan verksamhet hos medlemsländerna. Begreppet ”offentlig makt” har också betydelse för om en viss verksamhet ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket för t.ex. statligt stöd och offentlig upphandling. Dessa regler är nämligen inte tillämpliga om staten ingriper genom offentlig maktutövning eller när offentliga myndigheter som härrör från staten agerar i egenskap av offentliga myndigheter. Enligt EU-domstolen avser offentlig makt endast särskilda verksamheter och inte hela yrkesgrupper.<sup>101</sup> Artikeln har tolkats snävt. EU-domstolen har slagit fast att den inte omfattar verksamheter som har rent stödjande och förberedande karaktär i förhållande till utövandet av offentlig makt eller verksamheter som har rent teknisk karaktär, såsom utformningen av programmering och drift av databehandlingssystem. Det EU-rättsliga begreppet ”offentlig makt” anses i stort sett sammanfalla med den svenska termen myndighetsutövning.<sup>102</sup> Något likhetstecken kan dock inte sättas mellan begreppen eftersom ”offentlig makt” är en autonom EU-rättslig term vars innebörd är beroende även av EU-domstolens framtida rättspraxis. Kommittén anser mot bakgrund av det

<sup>101</sup> Se mål C-355/98 Kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, mål C-114/97 Kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-06717, mål C-42/92 Adrianus Thijssen mot Controledienst voor der verzekering, REG 1993, s. I-4047 och mål C 2/74 Jean Reyners mot belgiska staten, REG 1974, s. 631.

<sup>102</sup> Prop. 2008/09:187 s. 44 f.



rättsutlåtande som kommittén låtit inhämta att EU-rätten troligtvis inte är tillämplig på kommunal samverkan som innefattar myndighetsutövning. Mot samma bakgrund kan kommittén inte heller, ur EU-rättslig synvinkel, se några större svårigheter med att inrätta ett samarbete som innebär gemensam myndighetsutövning så länge privata aktörer inte involveras.

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 erforderlig 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 utreds vidare.

Mot bakgrund av den oklarhet som råder beträffande tolkningen av det EU-rättsliga begreppet ekonomisk verksamhet bedömer kommittén att utrymmet för kommunal samverkan gällande annan icke-ekonomisk verksamhet än sådan som innefattar utövandet av offentlig makt, är svårbedömt. Det kan därför förväntas vara svårt för kommuner och landsting att på ett säkert sätt avgränsa samverkansområden som är icke-ekonomiska. Sådana bedömningar torde i vart fall förutsätta att den kommunala organisationen har tillgång till expertkunskaper, vilka ofta kan tänkas saknas i de mindre kommunerna.

#### 10.9.2.5 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

**Kommitténs bedömning:** Den EU-rättsliga regleringen rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan sägas ha praktisk betydelse för svensk kommunal samverkan främst när det gäller

tillämpningen av reglerna om statligt stöd, men det kan även ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv vara av betydelse att en verksamhet tillgodoser ett allmänintresse.

Artikel 14 i Funktionsfördraget, FEUF, hänvisar till den plats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och för att främja social och territoriell sammanhållning. Företag som utför sådana tjänster omfattas visserligen av fördragets regler, men tillämpningen av reglerna får enligt artikel 106.2 FEUF inte rättsligt eller praktiskt hindra utförandet av de allmännyttiga tjänsterna. Artikel 106.2 FEUF utgör därmed ett begränsat undantag från Funktionsfördragets inre marknadsregler. Fördraget innehåller ingen definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det ankommer i stället på medlemsstaterna att avgöra om en tjänst ska betraktas som en sådan. Det torde ur EU-rättslig synvinkel inte ställas något krav på att en sådan definition slås fast i lag. Ur ett svenskt rättsligt perspektiv kan det dock anses vara osäkert om definitionen måste ges i lag eller om det till och med är så att den detta skulle kunna ske genom ett beslut av fullmäktige. Kommittén anser att Sverige inte kan sägas ha utnyttjat möjligheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning. Begreppet förekommer endast i fyra svenska författningar. Kommittén bedömer att de tjänster som ryms inom det traditionella kommunala uppdraget vid första anblick kan definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, i första hand vad gäller tjänster som kommuner och landsting måste tillhandahålla, men även de verksamheter som är frivilliga och som ligger inom ramen för den kommunala självstyrelsen.

För närvarande kan den EU-rättsliga regleringen rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse sägas ha praktisk betydelse för svensk kommunal samverkan främst när det gäller de gränser som sätts genom reglerna om statligt stöd. På detta område anger domen i Altmark-målet vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att undantag från statsstödsreglerna ska få göras för verksamheter som klassificerats som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kriterierna i Altmark-målet framstår enligt kommitténs uppfattning som så konkreta att de förmodligen skulle kunna tillämpas av kommuner och landsting vid utformningen av en viss verksamhet. Detta förutsätter dock att det finns tjänster som är klassificerade som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Genom den omdiskuterade Hamburg-domen har vidare framkommit att det även ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv kan vara av betydelse att en verksamhet tillgodoser ett allmänintresse. Kommittén anser att Hamburg-domen får anses slå fast ytterligare en gräns för upphandlingsskyldighet utöver den som gäller för in house-situationer men att det är svårt att dra några allmänna slutsatser från domen och att denna i sig knappast bidrar till någon ökad förutsebarhet i tillämpningen av upphandlingsreglerna.

Enligt kommitténs uppfattning torde Hamburg-domen för närvarande inte öppna några klara och lättillämpade undantag från upphandlingsreglerna som kommuner och landsting kan dra nytta av när de samverkar. Framtida domar från EU-domstolen kan dock tänkas klargöra under vilka förutsättningar allmännyttiga verksamheter kan undantas från reglerna om offentlig upphandling.

### 10.9.3 Förändring av de nuvarande lagreglerade samverkansformerna – skapandet av nya lagreglerade samverkansformer

**Kommitténs bedömning:** De önskemål om nya samverkansformer som framförts uttrycker inte några behov av att skapa nya offentligrättsliga samverkansorgan. Det som efterfrågas är flexibla och mindre formaliserade samverkansmodeller.

Enligt kommitténs uppfattning tillgodoser kommunalförbund och gemensamma nämnder behovet av formaliserad kommunal samverkan med politisk överbyggnad och god demokratisk kontroll. De tillgängliga samverkansformerna framstår därför som väl lämpade för de samverkansbehov som de är avsedda att möta. Några av samverkansformerna uppfattas visserligen som komplicerade. Detta har ansetts leda till att samverkan ibland inte kommer till stånd trots att samverkansbehov finns. Kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund och gemensam nämnd innehåller också mycket riktigt en rad regler om organisation, parternas inflytande o.s.v., som kan uppfattas som krångliga. Kommittén anser emellertid att regelverken i stort är nödvändiga för att tillgodose kommunernas behov av att styra, påverka och kontrollera samverkansorganen. Att

dessa behov kan tillgodoses har stor betydelse ur demokratisynpunkt. Som framgår av redogörelsen för de upphandlingsrättsliga reglerna torde de lagreglerade möjligheterna att kontrollera verksamheten i t.ex. kommunalförbund och gemensamma nämnder även utgöra en förutsättning för att uppfylla kontrollkriteriet och därigenom kunna utnyttja undantaget för verksamhet som bedrivs i egen regi (in house). Kommittén bedömer därför att dessa regler behöver finnas kvar. Enligt kommitténs uppfattning har det inte framkommit några konkreta invändningar mot de reglerade samverkansformerna som har sådan tyngd att samverkansformerna bör förändras.

Kommitténs bedömning är att behovet av ökad samverkan är som störst när det gäller att tillgodose kommunernas och landstingens tillgång till välutbildad personal och särskilt specialistkompetens inom olika områden. Det som vidare efterfrågas är enligt kommitténs uppfattning mindre formaliserade former för samverkan, utan en politisk överbyggnad. Det har även uttryckts att nya former för kommunal samverkan bör underlätta för kommuner och landsting att ”skräddarsy” en samverkansrelation efter behoven i det enskilda fallet. Vidare anses det vara eftersträvänsvärt att kunna inleda samverkan med kort varsel och snabbt avbryta samverkansrelationer som av olika skäl spelat ut sin roll. I vissa situationer har alltså kommuner och landsting behov av att samverka, men inte någon önskan att gå hela vägen och inrätta kommunalförbund eller gemensam nämnd. Kommittén gör bedömningen att de önskemål om nya samverkansformer som har gjorts gällande inte uttrycker något behov av att i lagstiftningen skapa nya offentlighetsrättsliga samverkansorgan.

Av redogörelsen för de upphandlingsrättsliga reglerna framgår att tillämpligheten av dessa regler inte beror på vilken formell beteckning som samverkansorganet har. I stället kan det sägas finnas ett allmänt bedömningsmönster som tillämpas på alla upphandlingsaktörer oberoende av om de är privaträttsliga associationer eller offentlighetsrättsliga samverkansorgan. Bedömningar av om det i en viss samverkansrelation föreligger ett upphandlingsrättsligt kontrakt och i vad mån den upphandlande myndigheten utövar kontroll över leverantören är därför typiskt sett mer centrala än i vilken rättslig form samverkan bedrivs. Mot denna bakgrund bedömer kommittén att det – i syfte att underlätta kommunal samverkan ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv – inte utgör någon enkel lösning att skapa nya offentlighetsrättsliga

samverkansformer. Kommittén kan inte se att hur ett offentlighetsrättsligt samverkansorgan skulle utformas för att tillgodose de krav på samverkansformer som uttryckts ovan och samtidigt undgå tillämpning av upphandlingslagstiftningen. Kommittén ser därför inte något behov av att i lagstiftningen införa nya offentlighetsrättsliga samverkansformer.

#### 10.9.4 Förslaget om gemensam styrelse

**Kommitténs bedömning:** Kommuner och landsting har inte uttryckt några tydliga behov på samverkansområdet som kan lösas genom införandet av en ny lagreglerad samverkansform med politisk överbyggnad. Det framstår inte heller som klart att samverkan i gemensam styrelse skulle innebära några väsentligt ökade möjligheter till samverkan jämfört med de som finns för närvarande. De upphandlingsrättsliga konsekvenserna av samverkan i en gemensam styrelse är i allt väsentligt desamma som vid samverkan i en gemensam nämnd.

Regeringen har i propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m.<sup>103</sup> uttryckt att förslaget om samverkan i gemensam styrelse skulle kunna vara en väg att åstadkomma en mer strukturerad och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. Med hänsyn till de frågetecken som framkom om kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling som uppstod genom Högsta förvaltningsdomstolens dom i SYSAV-målet, lades dock inte något förslag i frågan. Kommittén har därför fått uppdraget att analysera förslaget om gemensam styrelse och då särskilt om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen.

Kommittén konstaterar att den föreslagna modellen med gemensam styrelse huvudsakligen bygger på kommunallagens regler om gemensam nämnd och att förslaget inte innebär att en helt ny form för samverkan skapas. Enligt den föreslagna lagtexten är en gemensam styrelse en gemensam nämnd enligt kommunallagen. Reglerna om gemensam nämnd föreslås gälla även för en gemensam styrelse om inte annat anges.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Prop. 2008/09:21.

<sup>104</sup> SOU 2007:72 s. 49 f.

Kommittén gör bedömningen att en gemensam styrelse ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv i mycket hög grad kan likställas med en gemensam nämnd. Den gemensamma styrelsen tillsätts, liksom en gemensam nämnd, formellt i en av de samverkande kommunerna, värdkommunen. Vidare tillsätts den gemensamma styrelsens ledamöter efter samma ordning som gäller för en gemensam nämnd o.s.v. De upphandlingsrättsliga bedömningar för gemensamma nämnder som kommittén har gjort beträffande bildandet av nämnden, förhållandet mellan nämnden och värdkommunen, förhållandet mellan nämnden och medverkande kommuner som inte är värdkommuner samt möjligheterna att utöva kontroll över nämnden omfattar därför också gemensamma styrelser (se avsnitt 10.6.4–10.6.5).

Förslaget om gemensam styrelse innehåller emellertid även utvidgande möjligheter till avtalssamverkan och extern delegation mellan kommuner/landsting som bildar gemensam styrelse. Enligt lagtexten ska en kommun, som tillsammans med en annan kommun tillsätter en gemensam styrelse, få träffa avtal om att de uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunen enligt lag, ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de samverkande kommunerna. Vidare ska kommunen efter överenskommelse med annan kommun i den gemensamma nämnden få uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Kommunala kompetensutredningen gjorde bedömningen att det inte skulle uppkomma några konflikter med upphandlingslagstiftningen inom ramen för myndighetsutövning eftersom sådan odiskutabelt tillhörde kommunernas kärnverksamhet.

Av kommitténs överväganden om undantag för upphandlingskyldighet för verksamhet som är förenad med offentlig makt (se avsnitt 10.9.2.4) framgår att det EU-rättsliga undantaget för utövande av offentlig makt i huvudsak torde motsvara verksamhet som i Sverige benämns myndighetsutövning. Avtalssamverkan som enbart avser myndighetsutövning skulle alltså enligt kommitténs uppfattning inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Denna bedömning gäller emellertid enligt kommitténs uppfattning oberoende av om de avtalssamverkande kommunerna medverkar i en gemensam styrelse eller ej.

Enligt kommittén är det möjligt att samverkan i gemensamma styrelser skulle kunna leda till positiva effekter, såsom ett fördjupat och mer långsiktigt samarbete kommunerna emellan. Kommittén

anser emellertid att nya samverkansformer bör införas endast om de nya formerna svarar mot tydliga och tungt vägande behov hos kommunerna, som inte kan tillgodoses inom ramen för de existerande samverkansformerna. Kommittén anser att det redan i dag finns stora möjligheter att samverka. Det framstår inte som klart att samverkan i gemensam styrelse skulle innebära några väsentligt ökade möjligheter till samverkan jämfört med de som finns för närvarande. Kommittén har inte heller kunnat urskilja någon tydlig signal från kommuner och landsting om att nya politiskt styrda samverkansformer behöver skapas.

Ett tungt vägande skäl bakom förslaget till gemensam styrelse var önskan att finna en lösning på problemet med den ökade mångfalden av samverkanslösningar och geografiska överlappningar. Enligt kommittén skulle gemensamma styrelser kunna åstadkomma detta förutsatt att nya samverkansprojekt i huvudsak sker i den formen och styrelsen övertar ansvaret för de samverkansprojekt som för närvarande bedrivs inom andra samverkansformer. Om emellertid dessa effekter uteblir kan införandet av en ny form snarare tänkas ytterligare försämra möjligheterna att överblicka kommunernas samverkan.

Sammantaget anser kommittén att kommuner och landsting inte kan sägas ha uttryckt några tydliga behov på samverkansområdet som inte kan tillgodoses i nuvarande samverkansformer och som skulle lösas genom införandet av en ny reglerad samverkansform med politisk överbyggnad. Vidare framstår det som osäkert om de fördelar som kan anas med gemensam styrelse skulle uppnås genom införandet av en sådan samverkansform. Med hänsyn härtill bedömer kommittén att de skäl som talar för införandet av en lagstiftning om gemensam styrelse inte är tillräckligt starka.

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. Sådan avtalssamverkan och extern delegation i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda som utgör en del av förslaget om gemensam styrelse torde vara undantagen från upphandlingslagstiftningen enligt det EU-rättsliga undantaget för verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt. Om denna bedömning är riktig innebär det att kommuner och landsting på detta sätt kan samverka utan upphandlingsrättsliga konsekvenser. Denna möjlighet är dock inte beroende av att parterna samverkar i samma gemensamma styrelse.

### 10.9.5 En generell regel om avtalssamverkan

**Kommitténs bedömning:** En generell möjlighet till avtalssamverkan skulle kunna medföra flera samverkansfördelar för kommuner och landsting. Införandet av en generell regel om avtalssamverkan skulle emellertid innebära en stor förändring av den kommunala kompetensen, vars konsekvenser är svåra att förutse. En sådan regel riskerar också att leda till en oreglerad ökning av antalet samverkanskonstellationer och att den kommunala verksamheten blir svår att överskåda. Vidare innebär reglerna om offentlig upphandling att möjligheterna för kommuner och landsting att använda sig av en generell regel om avtalssamverkan sannolikt skulle bli begränsade.

Det har flera gånger angetts att det, som ett alternativ till kommunalförbund och gemensam nämnd, efterfrågas en enklare samverkansform där parterna inte behöver skapa politiska överbyggnader till varje enskild samverkansfråga. Ett exempel på en sådan enklare samverkansform som varit uppe till diskussion är en generell regel för interkommunala avtal. Samverkan i den formen skulle innebära att kommuner och landsting kunde agera vidare i eget namn och samtidigt möjliggöra för dem att genom avtal med annan t.ex. vidta åtgärder som i första hand riktar sig mot den andra kommunens eller landstingets medlemmar. Avtal med detta innehåll är i dag möjliga endast på vissa områden enligt regler i speciallagstiftning (se avsnitt 10.3.1). I allmänhet är sådana avtal inte tillåtna eftersom de strider mot den kommunrättsliga lokaliseringsprincipen. Avtalssamverkan är nu i princip bara tillåten om det finns ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet.

Ett förslag om en generell regel för interkommunala avtal utreddes och avfärdades så sent som 2007 av Kommunala kompetensutredningen.<sup>105</sup> Utredningen konstaterade att vidgade möjligheter till avtalssamverkan kunde innebära fördelar t.ex. för mindre kommuner som på ett enkelt sätt vill kunna dela på en specialistkompetens. Vidare ansågs en generell bestämmelse kunna medföra en förenkling jämfört med de olika bestämmelser om interkommunala avtal som finns i speciallagstiftningen. Utredningen ansåg dock sammantaget att en sådan bestämmelse innebar fler nackdelar än fördelar och därför inte borde införas.

<sup>105</sup> SOU 2007:72.



Den största nackdelen ansågs vara att en generell regel kunde leda till stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen.

Kommittén anser att en generell regel om avtalssamverkan skulle kunna medföra flera fördelar för kommuner och landsting ur effektivitetssynpunkt. Kommuner och landsting skulle genom en sådan regel ges väsentligt utökade möjligheter att utnyttja varandras resurser på olika områden. Exempelvis skulle en kommun med lämpliga förutsättningar för en viss typ av verksamhet genom avtalssamverkan kunna utföra verksamhet åt kommuner med sämre förutsättningar utan att det innebar en överträdelse av de kommunrättsliga principerna. Avtalssamverkan förefaller därför, i vart fall vid första anblick, ge den kommunala sektorn goda möjligheter till enkel och flexibel i samverkan. Kommittén uppfattar vidare att det är denna form av samverkan som kommuner och landsting i första hand tänker på när de uttrycker önskemål om ökad samverkan. Fördelarna med en generell reglering om avtalssamverkan måste dock vägas mot de nackdelar som en sådan modell kan medföra.

I diskussionen om en generell regel om avtalssamverkan är det enligt kommitténs uppfattning viktigt att ta hänsyn till vilka eventuella effekter en sådan regel kan få för politikerna och invånarnas möjligheter att överblicka den kommunala verksamheten. Såväl Ansvarskommittén och Kommunala kompetensutredningen som regeringen har gjort bedömningen att den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer på sikt utgör den största bristen med kommunal samverkan ur demokratisk synvinkel. En fortsatt utveckling i den riktningen befaras leda till att varken medborgare eller förtroendevalda till slut har någon överblick av den samverkan som kommunen deltar i. Kommittén anser att såväl kommun- och landstingsmedlemmar som politiker bör ha möjlighet att skaffa sig en rättvisande bild av hur den kommunala verksamheten är organiserad utan alltför omfattande arbetsinsatser. En överskådlig kommunal organisation och lättillgänglig insyn i de kommunala verksamheterna är enligt kommitténs uppfattning av stor betydelse för att kommunmedlemmarna ska kunna avgöra vem som bär ansvaret för ett visst område. En överblickbar verksamhet torde vidare göra det lättare för tjänstemän och förtroendevalda att fatta effektiva och välgrundade beslut.

Kommittén bedömer att en generell regel om avtalssamverkan riskerar att leda till att mångfalden av samverkanslösningar ökar ytterligare och att samverkanskonstellationerna därigenom blir svårare att överblicka. Detta talar mot införandet av en sådan regel.

Kommittén anser vidare att en generell regel skulle innebära en stor förändring av den kommunala kompetensen genom att lokaliseringsprincipen utvidgas. Lokaliseringsprincipen innebär i dag att kommunernas och landstingens fokus på ett naturligt sätt är koncentrerat till det egna området. Kommuner och landsting kan alltså sägas vara serviceleverantörer enbart till de egna medlemmarna. En generell regel om avtalssamverkan förutsätter emellertid, för att vara effektiv, en utvidgning av lokaliseringsprincipens tillämpningsområde. Enligt kommittén kan detta innebära att den kommunala inriktningen på det egna området tonas ned och att kommuner och landsting i ökad utsträckning kan komma att syssla med verksamhet som riktar sig till andra medlemmar än de egna. Kommittén finner det vara svårt att bedöma vilka konsekvenser en sådan förskjutning av den kommunala verksamheten skulle kunna få på sikt. Denna osäkerhet kan sägas tala mot införandet av en generell regel om avtalssamverkan. Kommittén anser emellertid att osäkerheten inte i sig betyder att frågan om en generell regel om avtalssamverkan kan avfärdas.

Slutligen anser kommittén att de upphandlingsrättsliga konsekvenserna av en generell regel om avtalssamverkan bör belysas. Av redogörelsen för det upphandlingsrättsliga regelverket framgår att kontrakt som ingås mellan offentliga myndigheter inte automatiskt undantas från att omfattas av reglernas tillämpningsområde. Upphandlingsrättsliga kontrakt som medför upphandlingsskyldighet kan därför förväntas uppkomma i många fall där kommuner och landsting samverkar med varandra. Det finns dock två situationer där samarbete mellan offentliga myndigheter inte täcks upphandlingsreglerna; när verksamheten uppfyller kontroll- och verksamhetskriterierna och därför omfattas av det s.k. in house-undantaget och när det rör sig om ett s.k. horisontellt samarbete.

När exempelvis en kommun enbart utifrån ett avtalat samarbete gör anskaffningar från en annan kommun, torde det vara mycket svårt för den upphandlande kommunen att uppfylla kontrollkriteriet i förhållande till den levererande kommunen. Det får i en sådan situation anses ligga närmare till hands att undersöka

förutsättningarna för ett undantag enligt de uttalanden om horisontellt samarbete som EU-domstolen har gjort i Hamburg-domen.<sup>106</sup> Europeiska Kommissionen har, utifrån Hamburg-domen, uttalat att horisontella samarbeten mellan kommuner på kontraktsmässig nivå omfattas av upphandlingslagstiftningen såvida det inte är fråga om:

ett gemensamt utförande av ett allmännyttigt uppdrag av enbart offentliga enheter, med användning av egna resurser och i ett gemensamt syfte samt inbegripande ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som går utöver ”utförande av ett arbete mot vederlag” för att uppnå mål av allmänt intresse.<sup>107</sup>

Detta uttalande har sedan konkretiserats i kommissionens förslag till nytt direktiv om offentlig upphandling.<sup>108</sup> I artikel 11, som benämns förbindelser mellan offentliga myndigheter, anges i punkten 4 att ett avtal som ingåtts mellan två eller flera upphandlande myndigheter inte ska anses utgöra ett offentligt kontrakt i den mening som avses i direktivet, om följande kumulativa villkor är uppfyllda:

- (a) Avtalet utgör ett konkret samarbete mellan de deltagande upphandlande myndigheterna för gemensamt utförande av en gemensam uppgift och omfattar ömsesidiga rättigheter och skyldigheter.
- (b) Avtalet styrs endast av faktorer som har att göra med det allmännyttiga intresset.
- (c) De deltagande upphandlande myndigheterna utövar inte verksamhet på den öppna marknaden i en omfattning som överstiger 10 % av omsättningen för de verksamheter som berörs av avtalet.
- (d) Avtalet omfattar inte andra ekonomiska överföringar mellan de upphandlande myndigheterna än överföringar för ersättning av de faktiska kostnaderna för varor, byggtreprenader eller tjänster.
- (e) Det finns inget privat deltagande i någon av de berörda upphandlande myndigheterna.

Kommissionen föreslår sålunda att EU-domstolens rättspraxis kodifieras och integreras i samtliga medlemsstaters nationella lagstiftning. Som framgår av redogörelsen för Hamburg-domen är emellertid utrymmet för undantaget avseende horisontella samarbeten än så länge tämligen oklart avgränsat. Även om

---

<sup>106</sup> Mål C-480/06 (Hamburg).

<sup>107</sup> Europeiska Kommissionen, Grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (2011).

<sup>108</sup> KOM(2011) 896 slutlig.

kriterierna på sikt kommer att föras in i medlemsstaternas nationella rätt, vilket idag bara är ett förslag, kvarstår sålunda många frågetecken om hur de ska tillämpas i praktiken. Det rör sig dessutom under alla förhållanden om ett snävt avgränsat undantag som ska tolkas restriktivt. Enligt kommitténs bedömning gör man därför klokast i att utgå från att kommunal avtalssamverkan i många situationer omfattas av upphandlingsreglerna framöver. Eftersom kontrollkriteriet då normalt inte kan förväntas vara uppfyllt kommer upphandlingsskyldighet att föreligga i en lång rad fall. Upphandlingsreglerna kan alltså sammantaget sägas innebära att det i många situationer inte är möjligt att utöva en fri avtalssamverkan mellan kommuner. Möjligheterna för kommuner och landsting att använda sig av en generell regel om avtalssamverkan kan därför antas bli begränsade.

Sammantaget ser kommittén fler nackdelar än fördelar med en generell regel om avtalssamverkan. Det öppna tillämpningsområdet innebär att det på flera områden är svårt att överblicka de långsiktiga konsekvenserna av en sådan regel. Detta gäller de effekter som kan förväntas uppkomma till följd av förändringar av den kommunala kompetensen och som ett resultat av att antalet samverkanskonstellationer blir stort och svåröverskådligt. Vidare innebär reglerna om offentlig upphandling att det i många situationer inte skulle vara möjligt att utöva en fri avtalssamverkan mellan olika kommuner och landsting.

#### 10.9.6 Avtalssamverkan och extern delegation avseende uppgifter som utgör myndighetsutövning.

**Kommitténs bedömning:** Det finns ett stort behov av att införa regler som gör det möjligt för kommunala nämnder att efter överenskommelse med en annan kommun eller ett annat landsting uppdra åt en anställd i den kommunen eller det landstinget att fatta beslut på nämndens vägnar. Kommittén anser emellertid att en sådan reglering väcker ett antal rättsliga frågor som kan besvaras först efter en ingående analys. Kommittén bedömer därför att frågan om en generell reglering i kommunallagen bör utredas i särskild ordning.

Upphandlingsreglernas inverkan utgör ett tungt vägande skäl mot införandet en generell regel om avtalssamverkan. Av redogörelsen för de upphandlingsrättsliga reglerna framgår att det EU-rättsliga begreppet "offentlig makt" har betydelse för om en viss verksamhet ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket för t.ex. statligt stöd och upphandling. Dessa regler är inte tillämpliga om staten ingriper genom offentlig maktutövning eller när offentliga myndigheter som härrör från staten agerar i egenskap av offentliga myndigheter. De svenska upphandlingsreglerna bygger på EU-direktiv och ska därför – enligt principen om direktivkonform tolkning – tolkas utifrån direktiven, EU-domstolens praxis och EU:s allmänna rättsprinciper. Verksamhet som utgör offentlig maktutövning faller därför utanför även de svenska reglerna om offentlig upphandling.

Det EU-rättsliga begreppet offentlig makt anses i stort sett sammanfalla med den svenska termen myndighetsutövning. Hettne anger i sitt rättsutlåtande till kommittén att det ur EU-rättslig synvinkel inte torde vara förenat med några större svårigheter att inrätta ett samarbete som innebär gemensam myndighetsutövning, så länge privata aktörer inte involveras. En sådan samverkan har vidare den fördelen att det inte finns någon privat marknad för verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Samverkansmodellen skulle därför inte komma att konkurrera med privata aktörer.

Bland annat av dessa skäl anser kommittén att det finns anledning att överväga om inte kommuner och landsting bör ges utökade möjligheter till avtalssamverkan inom verksamheter som är nära kopplade till myndighetsutövning, där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga.

Som tidigare nämnts ser kommittén modellen med avtalssamverkan i allmänhet som en enkel och flexibel samverkansform utan krav på politisk överbyggnad i de enskilda samverkansfrågorna. Vidare uppfattar kommittén att det är denna form av samverkan som kommuner och landsting i första hand tänker på när de uttrycker önskemål om ökad samverkan. Nyttan för kommuner och landsting skulle enligt kommitténs uppfattning vara mycket stor även om möjligheten till avtalssamverkan begränsades till att enbart avse verksamhet som utgör myndighetsutövning. Verksamheten i kommuner och landsting, framför allt på det obligatoriska området, består till stor del av att handlägga ärenden och fatta beslut som rör enskilda människor på

ett mer eller mindre ingripande sätt. En väsentlig del av dessa beslut är rättsligt sett att betrakta som myndighetsutövning. Vidare bedömer kommittén att det är just inom dessa områden som möjligheterna till kommunal samverkan mest behöver förstärkas. Ärenden som innefattar myndighetsutövning ställer vanligen stora krav på att beslutshandläggarna har god erfarenhet och kompetens – ibland till och med specialistkompetens – för att säkerställa att ärendena hanteras enligt de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna och med hänsyn till regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förvaltningen. Framför allt i små kommuner och landsting finns det därför ett behov av att kunna använda sig av den kompetens som finns i andra kommuner och landsting. Många kommuner har svårt att finansiera en personalstyrka som täcker in alla specialområden med egen expertis, särskilt inom specialområden där ärendefrekvensen är låg.

I syfte att öka tillgången till specialistkompetenser i kommuner och landsting har tidigare föreslagits att det i kommunallagen bör införas en generell möjlighet för kommunala nämnder att delegera uppgifter som innefattar myndighetsutövning till anställda i andra kommuner och landsting.<sup>109</sup> I korthet går förslaget ut på att två kommuner ingår avtal om att vissa anställda hos den ena kommunen, efter delegation från nämnd i den andra kommunen och mot ekonomisk ersättning, ska kunna hantera och fatta beslut i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Utgångspunkten i förslaget är att kommunerna och landstingen ska behålla det politiska och rättsliga ansvaret för den verksamhet de enligt lag har att sköta även om de anlitar en person som är anställd i en annan kommun respektive inom ett annat landsting.

Den föreslagna regleringen innefattade dels en sådan generell möjlighet till avtalssamverkan i ärenden om myndighetsutövning som diskuterats ovan, dels ett tillåtande i formell mening av delegering till anställd i en annan kommun. Att möjligheten till extern delegering måste regleras beror på att sådan generellt sett inte är tillåten enligt kommunallagen. Vidare torde det inte vara möjligt att genom användande av fullmaktsinstitutet överföra rätten att fatta beslut i ärenden som innefattar myndighetsutövning till anställd i en annan kommun. Den föreslagna regeln skulle alltså bara avse myndighetsutövning men inte begränsas till vissa utpekade samverkansområden. Kommittén anser att förslaget kan

---

<sup>109</sup> Ds 1995:13.

ses som en lämplig utgångspunkt för fortsatta diskussioner om en generell möjlighet att avtalssamverka om myndighetsutövning.

Regeringen såg i den proposition som följde på förslaget skäl att skapa möjligheter inom olika områden för samverkan mellan kommuner där dessa svarade för förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning. Man avvisade dock förslaget om en generell reglering i kommunallagen. Bland annat ansågs delegering av förvaltningsuppgifter ställa krav på precisering av vem uppgiften lämnas till, eftersom det i annat fall ansågs kunna bli svårt att avgöra om delegaten har nödvändig kompetens för uppdraget. Man förespråkade därför att frågan om extern delegering skulle regleras i speciallag.<sup>110</sup> Möjligheter till avtalssamverkan om myndighetsutövning och delegation till anställd i annan kommun finns också numera i ett mindre antal speciallagar som exempelvis miljöbalken och livsmedelslagen.

Kommittén bedömer emellertid att utrymmet för avtalssamverkan och extern delegation rörande myndighetsutövning är underutnyttjat. Samverkan i dessa former skulle sannolikt kunna användas i betydligt större utsträckning än vad som sker i dag. Ett sätt att öka möjligheterna till sådan samverkan är att regleringen i speciallag utökas till att omfatta ett större antal sakområden. En annan möjlighet, i enlighet med det ovan nämnda förslaget, är att detta i stället sker genom införandet av en generell regel i kommunallagen. Införandet av en sådan regel väcker emellertid ett antal rättsliga frågor som måste besvaras.

Mot bakgrund av de generella samverkansbehov som kommittén kan se på den kommunala nivån finner kommittén det vara eftersträvansvärt att möjligheterna till avtalssamverkan om myndighetsutövning utökas till att omfatta så många ärendeslag som möjligt. Att möta detta behov genom reglering i speciallag skulle enligt kommitténs uppfattning riskera att skapa ett system med ett mycket stort antal särregleringar. Ett sådant system skulle kunna bli svårt för kommuner och landsting att överblicka och tillämpa. Kommittén anser vidare att en utbredd användning av extern delegering skulle bli en viktig del av den kommunala verksamheten och därför lämpligen regleras i kommunallagen.

Kommittén anser dock att ett av de främsta skälen för en generell reglering i kommunallagen är att möjligheten till avtalssamverkan om myndighetsutövning då sannolikt skulle

---

<sup>110</sup> Prop. 1995/96:167 s. 40.

uppmärksammas mer och komma till större användning i kommuner och landsting än om regleringen även fortsatt sker i speciallag.

Som ovan antyts är emellertid en generell reglering i kommunallagen förenad med vissa rättsliga problem.

Till att börja med kan kommittén se att svårigheter skulle kunna uppstå när man vid tillämpningen av en generell delegationsmöjlighet måste dra en gräns mellan ren myndighetsutövning, såsom själva beslutsfattandet, och exempelvis utredande åtgärder till grund för beslutet. Ju längre åtgärderna ligger från myndighetsutövningens kärnområde desto större är risken för att de faller under upphandlingsreglernas tillämpningsområde. Samma svårighet finns till viss del även vid en reglering i specialförfattningar. Där har man dock från område till område möjlighet att i lag eller förarbeten precisera vilka uppgifter som kan bli föremål för delegation. Vid generell delegation krävs att man vid utformningen av delegationsavtalet i varje enskilt fall ser till att arbetsuppgifterna som omfattas av delegationen inte är av sådan art att de måste upphandlas.

Justitieombudsmannen, JO, har utrett frågan om uppdelning av myndighetsärenden i beredning respektive beslut. JO:s utredning rörde frågan om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten. Enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) får en kommun sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Beslutsfattande i ärende som innefattar myndighetsutövning kan dock inte överlätas på annan. JO uttalade att beredning och beslut i ett myndighetsärende måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift och fann därför att det inte fanns lagstöd för att överlämna handläggningen av ett ärende till ett privaträttsligt subjekt.<sup>111</sup> Uttalandet ger en indikation om att utrymmet för åtgärder inom ramen för myndighetsutövning inte behöver tolkas alltför snävt. Man får dock komma ihåg att JO:s uttalande inte avsåg tolkning av begreppet myndighetsutövning ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv. EU-domstolen har beträffande tolkningen av begreppet "offentlig makt" slagit fast att detta inte omfattar verksamheter som har rent stödjande och förberedande karaktär, såsom utformningen av programmering och drift av databehandlings-system. Kommittén anser dock sammantaget att frågan om

---

<sup>111</sup> SOU 2007:72 s. 314.



avgränsning av sådana verksamheter som omfattas av begreppet offentlig makt inte kan anses innebära så stora svårigheter att den i sig utesluter införandet av en generell regel.

Regeringen har tidigare anfört vissa principiella invändningar mot en generell delegeringsregel. Det har bl.a. anförts att man vid delegering av förvaltningsuppgifter i varje enskilt fall måste se till att vederbörande organ är kompetent för uppgiften. Vidare har anförts att lagreglerna om vem som ska utöva myndighet inte får vara alltför allmänt hållna. Ur den nuvarande lagstiftningen kan utläsas att myndighetsutövning inom en viss kommun kommer att verkställas av en anställd i den kommunen. Ur en generell regel kommer att kunna utläsas att myndighetsutövning inom en viss kommun kommer att verkställas av en anställd i någon av landets kommuner eller landsting. Detta innebär som regeringen tidigare påpekat att kretsen av möjliga beslutsfattare blir mindre precist angiven.

Kommittén anser emellertid att kravet på kontroll över kompetensen hos beslutsfattaren får anses vara uppfyllt genom att delegeringsmöjligheten är begränsad till anställda i kommuner och landsting. Att beslutsfattaren är anställd i en annan kommun än den egna torde enligt kommitténs uppfattning inte typiskt sett innebära några försämringar av kompetensen. En delegerande nämnd får antas ha goda möjligheter att, genom kontakter med andra kommuner, bedöma om beslutsfattarna uppfyller nödvändiga kompetenskrav. I många fall torde en delegeringsmöjlighet i stället innebära att nämnden får tillgång till högre kompetens än vad som hade varit fallet om den enbart haft tillgång till tjänstemän i den egna kommunen. Detta torde också vara ett av de tyngst vägande skälen till införandet en sådan regel.

En generell delegationsmöjlighet väcker enligt kommittén vissa frågor om hur speciallagstiftningens möjligheter till delegering av beslutsfattande till anställd i annan kommun ska hanteras. Den arbetsgrupp inom Näringsdepartementet som lade fram ett förslag om en generell delegationsregel 1995<sup>112</sup> uttalade att man inte kunde se att en generell reglering skulle komma att stå i strid med den reglering som fanns inom de specialreglerade områdena. En generell reglering ansågs dock behöva täcka in alla de begränsningar som fanns i speciallag när det gällde möjligheterna för en nämnd att delegera beslutanderätt. De begränsningar som fanns byggde enligt

---

<sup>112</sup> Ds 1995:13.

arbetsgruppen på tidigare gjorda bedömningar av vissa ärendens principiella vikt. Arbetsgruppen anförde vidare att det inte låg inom dess uppdrag att överväga förändringar i de materiella begränsningarna i de särskilda delegeringsbestämmelserna som kunde finnas i speciallagstiftningen.

Enligt kommitténs uppfattning bör utformningen av en generell reglering i kommunallagen vara sådan att den ersätter de existerande reglerna i speciallagarna. Införandet av en generell regel måste därför föregås av en ingående analys av de situationer där regeln skulle kunna bli tillämplig. Analysen behöver omfatta såväl de situationer som regleras i föreliggande specialregleringar som de tänkbara nya tillämpningsområdena. Först efter en sådan utredning kan man förväntas ha ett tillräckligt underlag för att bedöma lämpligheten av en generell regel. Enligt kommitténs uppfattning kan det inte uteslutas att man i analysarbetet kommer fram till att undantag från regelns tillämpningsområde måste göras på vissa områden. En analys av de olika ärendeslag som skulle omfattas av en generell reglering bör enligt kommitténs uppfattning även avse de upphandlingsrättsliga gränsdragningsproblem som kan tänkas uppkomma inom de olika områdena. En utförlig diskussion kring dessa frågor skulle också tjäna som ett vägledande material vid tillämpningen av en eventuell lagstiftning.

Sammantaget anser kommittén att det finns ett stort behov av en generell regel i kommunallagen som tillåter avtalssamverkan och extern delegation mellan olika kommuner och landsting i ärenden som avser myndighetsutövning. Kommittén har inte kunnat finna några principiella invändningar som direkt utesluter införandet av en sådan regel. Kommittén anser emellertid att regleringen väcker ett antal rättsliga frågor som kan besvaras tillfredsställande först efter en ingående analys av de situationer som kan förväntas omfattas av en generell regel. En sådan analys fordrar enligt kommitténs uppfattning en arbetsinsats som tidsmässigt inte ryms inom ramen för kommitténs arbete. Kommittén bedömer därför att frågan om generell reglering i kommunallagen bör utredas i särskild ordning.

# 11 Kommunalt partistöd

## 11.1 Direktiven

Av utredningsdirektiven (dir. Fi 2010:53) framgår att riksdagen ser ett behov av att utreda det kommunala partistödet i syfte att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna och undanröja osäkerheten om utrymmet för att använda stödet. Bakgrunden till riksdagens behandling är en diskussion om huruvida det är vanligt att partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning. Med anledning härav gav konstitutionsutskottet utredaren fil. dr. Johan Lantto i uppdrag att se över det kommunala partistödet. Uppdraget redovisades i juni 2008 i rapporten Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23). Rapportens slutsats är det finns behov av att se över lagstiftningen om kommunalt partistöd. Översynsbehovet gäller i första hand gränsdragningen mellan stöd till partierna och stöd till förtroendemannaorganisationen, hur stöd i form av finansiering av politiska sekreterare ska bedömas i förhållande till partistödet, vilka krav som kommuner och landsting ska ställa på mottagarna av stödet och om lagstiftningen behöver förtydligas när det gäller det kommunala partistödet. Direktiven lyfter också fram svårigheterna med att bedöma rätten till partistöd i situationer dels där ett partis plats i fullmäktige är besatt men där ingen person deltar i fullmäktige, dels där ingen utsedd mandatinnehavare finns genom att listorna saknar namn (s.k. tomma stolar). Utifrån dessa problembeskrivningar har regeringen gett kommittén i uppdrag att göra en utredning av reglerna om kommunalt partistöd och föreslå eventuella författningsändringar.

## 11.2 Det kommunala partistödets införande och utveckling

### 11.2.1 Det kommunala partistödets införande

Sverige införde 1965, som ett av de första länderna i världen, offentlig finansiering av de politiska partiernas verksamhet på nationell nivå (se avsnitt 11.9). Förslag om ett partistöd på kommunal nivå aviserades först i propositionen om indelningsändringar, den s.k. kommunblocksreformen. Departementschefen framhöll där att det var de politiska partiernas uppgift att få till stånd en bred medborgerlig förankring av den kommunala verksamheten och att det därför var angeläget att de politiska partierna inte av brist på ekonomiska resurser hindrades från att fullgöra sådana uppgifter.<sup>1</sup> Med anledning av motioner i riksdagen 1968 begärdes hos regeringen en utredning av frågan om rätt för kommun att bevilja anslag till politiskt parti för kommunal informationsverksamhet. Enligt kompetensbestämmelserna i kommunallagen respektive landstingslagen tilläts inte kommuner och landsting att frångå likställighetsprincipen; kravet att bl.a. skälig likställighet upprätthålls mellan kommunens medlemmar. Det fanns därför legala hinder mot att gynna politiska partier genom att anslå särskilda medel till deras verksamhet.

Förslaget till lag som gav kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiskt parti som var representerat i fullmäktige och landsting, lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596), framlades och godtogs av riksdagen 1969.<sup>2</sup> Stödet skulle enligt lagen fördelas i proportion till partiernas mandatantal. I propositionen till lagen var utgångspunkten, liksom i förslaget om statligt partistöd fyra år tidigare, partiernas centrala roll i demokratin – denna gång i den kommunala demokratin. Den övergripande målsättningen med det kommunala partistödet var enligt propositionen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Av kravet på representation i fullmäktige framgick enligt departementschefen att stödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen respektive landstingskommunen, eller m.a.o. att stödet skulle tillgodose ett till kommunen knutet intresse. Emellertid ansågs det självklart att någon kontroll inte skulle ske av att partistöd användes bara för politisk verksamhet i kommunen.

---

<sup>1</sup> Prop. 1969:103 s. 40.

<sup>2</sup> Prop. 1969:126, bet. KU 1969:36, rskr. 1969:353.

### 11.2.2 Den första översynen av det statliga och det kommunala partistödet

En översyn av såväl det statliga som det kommunala partistödet gjordes av 1971 års partistödsutredning (SOU 1972:62), som sedan låg till grund för en proposition till riksdagen (prop. 1972:126). Propositionen föreslog vissa förändringar av det statliga partistödet. Bland annat infördes ett grundstöd i det statliga kanslistödet och avtrappningsregler för partier som inte fått representation. Däremot föreslog partistödsutredningen inte några förändringar av det kommunala partistödet. Lagstiftningen antogs av riksdagen i enlighet med en överenskommelse mellan partierna.<sup>3</sup>

I sin bedömning av partistödet utgick utredningen från följande grundläggande principer för det statliga och det kommunala partistödet. Dessa principer återgavs sedan även i propositionen.

- Bidrag bör utgå endast till partier som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.
- Bidragen bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönmässig prövning.
- Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka.
- Någon statlig kontroll av hur medlen används ska inte förekomma.
- Införandet och omfattningen av kommunalt partistöd bör bestämmas av kommunerna och landstingen själva på grundval av den i lag givna konstruktionen.

### 11.2.3 Förslag om ändringar i det kommunala partistödet under 1980-talet

Under 1980-talet behandlades frågan om det kommunala partistödet av ett flertal utredningar. Kommunaldemokratiska kommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1982:5) Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner en kartläggning av det kommunala partistödet. Konstitutionsutskottet hänvisade till detta betänkande vid behandlingen av ett par motioner angående det kommunala partistödet.<sup>4</sup> Utskottet ansåg att ytterligare uppgifter om det kommunala partistödet borde tas fram som underlag för överläggningar

<sup>3</sup> Bet. KU 1972:55.

<sup>4</sup> Bet. KU 1985/86:15.

mellan de politiska partierna. Konstitutionsutskottet pekade på att det behövdes uppgifter om vilken omfattning de offentliga stödåtgärderna hade på nationell, regional och lokal nivå, samt i vilken utsträckning medel omfördelades mellan olika nivåer inom de politiska partierna och vilka modeller för beräkning av det kommunala partistödet som i praktiken tillämpades i kommunerna. En sådan kartläggning gjordes av dåvarande fil. kand. Gullan Gidlund på uppdrag av 1983 års demokratiberedning och redovisades i Ds C 1985:8 Det kommunala partistödet. Demokratiberedningen uttalade att den, efter att ha tagit del av kartläggningen av det kommunala partistödet, ansåg att kommunerna och landstingen med lagen om kommunalt partistöd hade tillfredsställande utrymme att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna.<sup>5</sup>

Frågan om det kommunala partistödet behandlades även i propositionen Aktivt folkstyre (prop. 1986/87:91). Föredraganden ansåg där att frågan om en översyn av det kommunala partistödet borde prövas ytterligare och att lagen om kommunalt partistöd därför vid den tidpunkten inte borde ändras. I propositionen hänvisades till att det genom Demokratiberedningens undersökningar fanns en god kunskap om inriktningen och omfattningen av bidragsgivningen till partierna. Föredraganden uttalade att han avsåg att ta initiativ till att bl.a. olika alternativa modeller för det kommunala partistödet blev belysta. Detta ledde till Förtroendeuppdragsutredningen som fick i uppdrag att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet.

I Förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna föreslogs bl.a.

- införandet av en generell regel om kommunalt partigruppstöd som skulle täcka alla former av politiskt biträde till de förtroendevalda som förekom, liksom andra former av stöd till partierna som förekom vid sidan av det lagreglerade partistödet,
- att reglerna om kommunalt partistöd och reglerna om kommunalt partigruppstöd skulle infogas i skilda avsnitt i kommunallagen,
- att ett kommunalt partigruppstöd borde utformas på samma sätt som det statliga stödet, d.v.s. bestå av dels ett grundstöd, dels ett mandatbundet stöd, och

---

<sup>5</sup> SOU 1985:28 s. 115 f.

- att det kommunala partistödet även i fortsättningen skulle vara helt igenom mandatbundet och utgå med visst belopp per mandat.

Principiellt ansåg Förtroendeuppdragsutredningen att det kommunala partistödet borde ses inte bara som ett informationsbidrag till partierna utan som ett allmänt samhälleligt stöd för att stärka partierna och därmed även förstärka den kommunala demokratin.

#### 11.2.4 Ny kommunallag – ändrade regler om kommunalt partistöd

En ny översyn av det kommunala partistödet gjordes i samband med att förslaget till ny kommunallag utformades. I Kommunalt partistöd (SOU 1991:80) lämnades förslag till ny lagstiftning om det kommunala partistödet vilket bl.a. innebar att partistödsreglerna inarbetades i kommunallagen. Den övergripande målformuleringen, d.v.s. att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin, låg enligt förslaget fast men en viss förändring av målangivelsen gjordes. Regeringen angav att det offentliga stödet till partierna snarare skulle "ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka demokratin".<sup>6</sup> Tidigare hade betonats att partistödet främst skulle främja partiernas informationsverksamhet.

De förändringar som översynen medförde framgick av förarbetena<sup>7</sup> och innebar:

- att fullmäktige fick besluta om partistödets former (tidigare hade endast kontant mandatbundet stöd kunnat utgå, vilket innebar att fullmäktige bara beslutade om stödets nivå),
- möjlighet och i vissa fall skyldighet att dela upp partistödet i grundstöd och mandatbundet stöd (rent mandatbundet stöd kunde sedan egentligen bara beslutas vid jämn mandatfördelning i fullmäktige),
- att det totala stödets fördelning utgjorde bedömningsgrund för om kraven på likställighet mellan partierna uppfyllts,
- möjlighet att lämna stöd till partier vars representation i fullmäktige upphört.

---

<sup>6</sup> Prop. 1991/92:66.

<sup>7</sup> SOU 1991:80, prop. 1991/92:66 och bet. 1991/92:KU18.

I propositionen uttalades att den kommunala kompetensen att besluta om partistöd borde ges en friare utformning, vilket skulle stämma bättre överens med statsmakternas allmänna syn på hur staten bör reglera den kommunala verksamheten. Detta skulle göra det möjligt att dela upp partistödet i ett mandatbundet stöd och ett grundstöd. Det förväntades också innebära en önskvärd renodling av stödet. I propositionen betonades att det i allmänhet inte skulle vara tillräckligt att fördela stödet till partierna efter mandat, men att en sådan fördelning var tänkbar t.ex. vid en jämn fördelning av mandaten i fullmäktige. Grundstödet ansågs dock inte behöva vara lika för alla partier. I specialmotiveringen anfördes att de allra minsta partierna kunde antas ha ett mindre behov av grundstöd än de största. Även om den naturliga principen för bestämmande av grundstöd var lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna, ansågs en helt konsekvent tillämpning av en sådan princip inte kunna betraktas som ett självklart rättvisekrav. Däremot skulle inget parti som fanns med i fullmäktige kunna undantas helt från grundstödet.

Möjligheten att lämna stöd till ett parti som upphört att vara representerat i fullmäktige motiverades av att parti som kraftigt gått tillbaka i ett val kunde drabbas av allvarliga ekonomiska svårigheter. Stödet avsågs i den situationen kompensera för svårigheter t.ex. med att snabbt avveckla anställd personal och förhyrda lokaler.

#### **11.2.5 Ett förslag om redovisning av bl.a. kommunalt partistöd. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)**

Ett lagförslag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter, bl.a. i form av kommunalt partistöd, lades fram 2004 av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. Utredningen föreslog i sitt betänkande Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) bl.a. en lagstadgad skyldighet för de partier som är juridiska personer att lokalt och regionalt lämna en redovisning av sina intäkter, t.ex. från offentligt partistöd, till fullmäktige. Tanken var att redovisningen där skulle hållas offentligen tillgänglig.

Enligt utredningen utgjorde bestämmelserna om föreningsfrihet i 2 kap. 12 och 14 §§ regeringsformen (numera 2 kap. 20–22 och 24 §§ regeringsformen) inte något principiellt hinder mot en reglering som ålade partierna att offentligen redovisa sina intäkter. I



vart fall gällde detta så länge en sådan skyldighet inte begränsade partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. En offentlig redovisning ansågs inte komma i konflikt med den fria åsiktsbildningen så länge anonymitet kunde garanteras den som ekonomiskt eller på annat sätt hade stött ett visst parti.<sup>8</sup>

Redovisningsskyldigheten föreslogs, som framgår ovan, enbart gälla för partier som var juridiska personer.<sup>9</sup> Utredningen konstaterade att de politiska partierna som regel är ideella föreningar och såsom juridiska personer bokföringsskyldiga. Utredningen ansåg dock att enbart bokslut enligt bokföringslagens bestämmelser eller en årsredovisning enligt årsredovisningslagens bestämmelser inte var tillräckligt för att ge allmänheten insyn i hur de politiska partierna närmare finansierade sin politiska verksamhet. Intäktsredovisningen borde i stället utformas så, menade utredningen, att den var lätt att analysera och så pass utförlig som kunde krävas med hänsyn till dess syfte. Det ansågs vidare viktigt att den präglades av saklighet, fullständighet, öppenhet, problemorientering och jämförbarhet.<sup>10</sup>

Enligt Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter borde som krav för redovisningsplikt av en intäkt gälla att dess värde kunde mätas i pengar. Vid andra intäkter än kontanta fick någon form av värdering ske. En naturlig utgångspunkt för partiernas redovisning ansågs vara vad som enligt god redovisningssed skulle tas med i räkenskaperna och de värderingsprinciper som rent allmänt gällde för redovisningen. Utredningen anförde också att det fanns skäl att utgå från de värderingsprinciper som utvecklats för inkomstbeskattningen. Därför borde värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som regel tas upp i partiernas intäktsredovisning till sitt marknadsvärde.<sup>11</sup>

Utredningen föreslog att bestämmelserna i bokföringslagen och årsredovisningslagen om räkenskapsperioden och när ett bokslut senast ska vara fastställt borde läggas till grund för offentliggörandet av partiernas intäktsredovisning. Partiernas redovisning skulle alltså avse perioden 1 januari–31 december. Det bedömdes vara ett rimligt krav att partierna gav in intäktsredovisningen senast sex månader efter räkenskapsårets utgång.<sup>12</sup> Intäktsredovisningarna från de lokala och regionala partiorganisationerna skulle ges in till respektive fullmäktige och därigenom bli allmänna handlingar. Fullmäktige

<sup>8</sup> SOU 2004:22 s. 149. Jfr dock Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra uppl. 2006, s. 159.

<sup>9</sup> SOU 2004:22 s. 155.

<sup>10</sup> SOU 2004:22 s. 163.

<sup>11</sup> SOU 2004:22 s. 170.

<sup>12</sup> SOU 2004:22 s. 172.

fick sedan själv bestämma hur redovisningarna i övrigt skulle tillgängliggöras för allmänheten.<sup>13</sup> Några andra åtgärder skulle inte vidtas med anledning av intäktsredovisningen. Den skulle således inte gås igenom, kontrolleras eller godkännas av fullmäktige. Någon kontroll av riktigheten av intäktsredovisningen utöver den som i förekommande fall följde av kravet på godkännande av en revisor avsågs inte.

Utgångspunkten var att de behöriga företrädarna för partiet skulle underteckna intäktsredovisningen. Utredningen angav att de regler borde tillämpas som annars gällde skyldigheten för organisationen att ha revisor. Om kravet i vanliga fall var att räkenskaperna behövde granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor, skulle detta gälla även för partiernas intäktsredovisning, men inte i andra fall.

Partiernas skyldighet att inge intäktsredovisning borde enligt utredningen inte vara sanktionerad. Fullmäktige fick därför inte vidta några åtgärder för det fall att någon redovisning inte gavs in. Det föreslogs dock att statligt partistöd inte skulle få beviljas ett parti som underlät att lämna intäktsredovisning.

### 11.2.6 Ytterligare översyn av det kommunala partistödet

På uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, gjorde Statskontoret 1994 en utredning av partistödet i syfte att ge en bild av den offentliga finansieringen av partiernas verksamhet (Ds 1994:31). I rapporten slogs fast att tillämpningen av partistödsregleringen på kommunal nivå inte harmonierade med tidigare fastställda principer som omgärdat lagstiftningen. De principer som avsågs var dels att bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka, dels att bidragen beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler som inte tillåter någon skönsmässig bedömning. Den praktiska tillämpningen av lagstiftningen utvisade enligt rapporten att proportionaliteten i stödet varierade avsevärt och att grundstödet i vissa fall blivit större än vad som ursprungligen avsetts. Tillämpningen visade även på svårigheter att bedöma rätten till stöd i situationer dels där ett partis plats i fullmäktige är besatt men där ingen person deltar i fullmäktige, dels där ingen utsedd mandat innehavare finns genom att listorna saknar namn (s.k. tomma stolar). Klara tillämpningsregler kunde enligt rapporten vara en förutsätt-

---

<sup>13</sup> SOU 2004:22 s. 175.

ning för en rättvis fördelning av bidrag till partierna. Förhandlingslösningar innebar enligt rapporten en risk för snedfördelning om parterna i förhandlingen inte var lika starka. En rättvis fördelning av offentliga medel ansågs vara av betydelse för såväl partier som medborgare.

I propositionen om lokal demokrati (prop. 1993/94:188) anförde regeringen att det fanns skäl att följa upp hur partistödsreglerna hade tillämpats i praktiken och analysera om tillämpningen stod i överensstämmelse med intentionerna bakom de nya reglerna om kommunalt partistöd. Regeringen hade mot den bakgrunden för avsikt att tillkalla en utredning med uppgift att göra en totalöversyn över de förtroendevaldas arbetsförutsättningar.

Regeringen beslutade i augusti 1994 direktiv till en kommitté med uppgift att utreda vissa frågor, däribland utformningen av reglerna om stöd till de politiska partierna.<sup>14</sup> Direktiven återkallades dock av regeringen, som beslutade att vissa av de frågor som kommittén skulle ha tagit upp, dock inte frågan om partistöd, skulle genom tilläggsdirektiv<sup>15</sup> läggas på Kommunala förnyelsekommittén.<sup>16</sup>

### 11.2.7 Riksdagens ställningstagande i frågor om förändring av det kommunala partistödet

Med anledning av en motion om lagreglering av nivåer för grundstöd konstaterade konstitutionsutskottet i betänkande 1995/96:KU9 att det inte hade framkommit några skäl för en ändring av den kommunala partistödsregleringen. Även en efterföljande motion i samma fråga avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet anförde att det genom avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen framgått att det fanns betydande variationer kommunerna emellan gällande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd. Utskottet menade att kommunerna genom domstolsprövningarna (RÅ 1994 ref. 104 I-III, se vidare under avsnitt 11.4) fått en viss ledning i fråga om bedömningen av otillbörligt gynnande eller missgynnande vid fördelning av partistödet. Utskotten ansåg det vidare vara angeläget att lagstiftningen gav kommunerna frihet att anpassa partistödet till lokala förhållanden och önskemål inom de allmänna ramar som kommunallagen och rättspraxis angav.<sup>17</sup> Ytterligare en

<sup>14</sup> Dir. 1994:86.

<sup>15</sup> Dir. 1995:113.

<sup>16</sup> Dir. 1994:151.

<sup>17</sup> Bet. 1997/98:KU13.

motion i samma fråga avstyrktes av konstitutionsutskottet, som anförde att det vidhöll sin tidigare uppfattning i frågan.<sup>18</sup>

En tid efter riksdagsvalet 2006 föreslog konstitutionsutskottet på eget initiativ en utvärdering av hur det kommunala partistödet hanterades i kommuner och landsting.<sup>19</sup> Initiativet föranleddes av en diskussion som hade förts bl.a. om vilka villkor kommunerna kunde ställa för utbetalning av stöd och i vilken utsträckning stödet användes för partiverksamhet inom kommunen. Initiativet resulterade i ett uppdrag att utreda det kommunala partistödet.<sup>20</sup> Utredningens syfte var att kartlägga det kommunala partistödets omfattning och former i kommuner och landsting samt få en uppfattning om vilken betydelse stödet hade i partiernas verksamhet och den kommunala demokratin.

Utvärderingen genomfördes av fil. dr. Johan Lantto med stöd av en referensgrupp bestående av Gullan Gidlund, professor vid Örebro universitet, Anders Nilsson, ekonom vid Sveriges Kommuner och Landsting samt Ingvar Paulsson, lagman vid länsrätten i Göteborg, och redovisades i juni 2008 i form av en rapport kallad Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23).

Av rapporten framgick bl.a. att alla kommuner lämnade partistöd men att det rådde oklarhet om vad som ingick i partistödet. Det kommunala partistödets betydelse för finansieringen av partiverksamheten på lokal och regional nivå var enligt rapporten stor och ökande. Överföringar uppåt i partierna visade sig vara en viktig utgiftspost på lokal nivå för flera av partierna och överföringar av partistöd förekom i relativt stor omfattning inom flera partier.

Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av rapporten att kommunallagens lokaliseringsprincip i grunden innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare för att vara laglig. Syftet med stödet enligt förarbetena var, uttalade utskottet, att förbättra partiernas möjlighet att stärka just den kommunala demokratin.

Enligt konstitutionsutskottet visade utvärderingen att det skedde överföringar av partistöd i relativt stor omfattning inom flera partier. Utskottet ansåg att en översyn av kommunallagens bestämmelser om partistödet var angelägen bl.a. mot bakgrund av att partistödets användning inte var föremål för offentlig kontroll. En översyn av regelverket behövdes enligt utskottet för att undanröja den osäker-

---

<sup>18</sup> Bet. 2003/04:KU19.

<sup>19</sup> Pressmeddelande den 25 januari 2007.

<sup>20</sup> KU direktiv den 4 juni 2007 Utvärdering av det kommunala partistödet.

het som rådde både från kommunernas och från partiernas sida om utrymmet för att använda de kommunala partistöden och för att uppnå en högre grad av transparens beträffande kommunernas och landstingens utbetalningar av stöd till partierna.<sup>21</sup> Sedan riksdagen tillkännagett behovet av en översyn av det kommunala partistödet i enlighet med konstitutionsutskottets ställningstagande<sup>22</sup> beslutade regeringen att tillsätta den nuvarande kommittén.<sup>23</sup>

### 11.3 Stöd till de förtroendevalda och stöd till de politiska partierna

Förtroendevalda i kommuner och landsting intar en speciell ställning i den lokala respektive regionala demokratin som kan sägas inrymma två skilda roller; den beslutsfattande och den representerande. I rollen som beslutsfattare ingår uppgiften att förvalta kommunen eller landstinget på bästa sätt. Detta kräver att den förtroendevalde har goda kunskaper om samhället i stort och särskilda kunskaper om den kommun eller det landsting som han eller hon verkar i. Rollen kan också kräva att den allmänna partilinjen i en viss fråga får ge vika för lämplighetsöväganden knutna till situationen i den enskilda kommunen. Andra krav som ställs är god förmåga och tillräckligt med tid för att tillgodogöra sig material inför sammanträdena. I rollen som representant, d.v.s. ombud för väljarna och företrädare för en politisk inriktning, fordras bl.a. att den förtroendevalde har goda kontakter med väljare, föreningsliv och partiorganisationer.<sup>24</sup>

De förtroendevaldas roller som politiker respektive förvaltare är i vissa fall lätta att identifiera och särskilda. Vanligtvis flyter de dock in i varandra på ett sätt som gör det svårt att skilja dem åt. Därför är det ibland inte möjligt att avgöra hur stor del av utfört arbete som är av politisk respektive förvaltande art. De dubbla rollerna innebär också att det blir svårt att avgöra hur en viss form av stöd till förtroendemannaorganisationen ska karaktäriseras och behandlas. Gränsen mellan insatser riktade till förtroendemannaorganisationen och sådana som indirekt riktar sig till de politiska partierna kan bli svår att dra. Frågan uppkommer om stödet riktar sig till den för-

---

<sup>21</sup> Bet. 2008/09:KU11.

<sup>22</sup> Rskr. 2008/09:164.

<sup>23</sup> Fi 2010:4, dir. 2010:53.

<sup>24</sup> Jfr Ds Kn 1982:7 s. 11–16.

troendevalde i dennes roll som beslutsfattare eller som företrädare för ett politiskt parti.

Kommuner och landsting har enligt 4 kap. kommunallagen rätt att utge arvoden och vissa andra ersättningar till förtroendevalda. Ett av fullmäktige beslutat stöd till utbildning i kommunala frågor som riktar sig till de förtroendevalda som beslutsfattare, utgör alltså inte partistöd utan ersättning enligt 4 kap. Enligt Partistödsutredningens uppfattning får arvoden och ersättningar enligt 4 kap. utgå även vid förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildningar i kommunala frågor samt partigruppsmöten som förberedelser för sammanträden i fullmäktige och nämnder.<sup>25</sup> Detta utgör ett exempel på att gränsdragningen mellan partistöd och stöd till förtroendemannaorganisationen som regel måste ske från fall till fall och ta sin utgångspunkt i en bedömning av om insatsen huvudsakligen avser kommunala frågor eller sådana som rör de politiska partierna.

Beträffande vissa former av stöd till de förtroendevalda behöver dock denna gränsdragning inte göras. Av kommunallagen framgår indirekt att kommunalråd och landstingsråd kan finnas (4 kap. 12 §). Möjligheten att låta förtroendevalda fullgöra sina uppdrag på hel- eller deltid kan sägas utgöra en form av stöd till förtroendemannaorganisationen. Lagen utpekar inte detta stöd till de förtroendevalda som partistöd till någon del trots att arbetet i viss mån kan sägas gå ut på att förverkliga ett politiskt partis idéer. I stället framgår av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen att tillsättandet av oppositionsråd ska ses som inrättande av fullmäktigebereidning enligt 3 kap. 7 § kommunallagen.<sup>26</sup> Inrättandet av kommunalråds- och landstingsrådstjänster ska antagligen ses på samma sätt och utgör alltså inte partistöd. I förarbetena har vidare uttalats att rådets funktion främst är baserad på behoven hos de förtroendevalda och inte hos partiorganisationen eller den rent partipolitiska verksamheten.<sup>27</sup>

Vidare framgår det av 2 kap. 10 § kommunallagen att stöd till de förtroendevalda i form av politiska sekreterare ska beaktas när fullmäktige beslutar om kommunalt partistöd. Av motiven till bestämmelsen framgår att inrättandet av tjänster som politiska sekreterare utgör en särskilt reglerad och komplementär form av partistöd som ska beaktas vid beslut om annat partistöd. Att stödformen angetts vara komplementär kan ha berott på att den endast till en del är

---

<sup>25</sup> SOU 1991:80 s. 48.

<sup>26</sup> RÅ 82 2:43 och RÅ 1994 ref. 104.

<sup>27</sup> SOU 1991:80 s. 35.

tydligt riktad till de politiska partierna. I praktiken uppfattas ofta de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter som gränsande till de förtroendevaldas förvaltande och beslutsfattande roll. Enligt förarbetena är tanken att de politiska sekreterarna ska biträda de förtroendevalda i deras arbete och utföra arbetsuppgifter som annars skulle ha ålegat de förtroendevalda. Mot den bakgrunden kan kanske tyckas att stödet i form av politiska sekreterare borde ses på samma sätt som stödet genom hel- och deltidsengagerade förtroendevalda.

## 11.4 Gällande regler för det kommunala partistödet

Reglerna om partistöd finns i 2 kap 9 – 10 §§ kommunallagen. Av regleringen framgår att kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Partistöd får också ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde (2 kap. 9 §). Det är fullmäktige som ska besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti (2 kap. 10 §). Beslut om partistöd kan överklagas till förvaltningsrätten enligt reglerna om laglighetsprövning (10 kap.).

### 11.4.1 Partistödets syfte

Av förarbetena framgår att den övergripande målsättningen med kommunalt partistöd är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Partistödet ska ses som ett allmänt samhällsligt stöd för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin. Vidare avser stödet bara partiverksamhet som är anknuten till kommunen eller landstinget.<sup>28</sup>

Förarbetsuttalandena får anses utgöra en beskrivning av syftet med det kommunala partistödet. Detta syfte omfattar allt kommunalt partistöd och kan inte förändras. Fullmäktiges frihet att bestämma partistödets omfattning och former innefattar således inte någon möjlighet att förändra syftet med det kommunala partistödet eller precisera på vilka sätt detta ska uppnås. Syftet är gemensamt

---

<sup>28</sup> Prop. 1969:126 s. 17 f.

för allt kommunalt partistöd och kan inte vare sig utökas eller inskränkas. Fullmäktige kan därför bestämma att partistöd ska utgå i form av fria lokaler, men inte ange att lokalerna enbart får användas för en verksamhet som ligger utanför syftet t.ex. kommersiell verksamhet, eller detaljreglera inom ramen för syftet så att lokalerna bara får användas för politiska möten där allmänheten har tillträde. Att det kommunala partistödet har ett fixerat syfte innebär alltså att fullmäktige inte kan göra gällande några egna uppfattningar om hur partierna får använda det mottagna stödet.

Förarbetsuttalandena anger gränsen för fullmäktiges befogenhet att ge kommunalt partistöd. Kommunalt partistöd kan bara ges för det angivna syftet. Den närmare innebörden av syftet med partistödet får fastställas genom en tolkning av rättskällorna. När det gäller kravet på att den politiska verksamheten ska vara anknuten till utbetalande kommun eller landsting, framgår att tolkningen inte ska avvika från den allmänt tillämpliga lokaliseringprincipen.<sup>29</sup>

Det framgår således tydligt att partistödetets syfte är begränsat till stöd som används i enlighet med lokaliseringprincipen. Någon rättspraxis som pekar i annan riktning finns inte. Vidare har konstitutionsutskottet understrukit att syftet med det kommunala partistödet är att förbättra partiernas möjlighet att stärka just den kommunala demokratin.<sup>30</sup>

Lokaliseringprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen, innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller dess medlemmar för att anses som kompetensliga. En insats som går utanför det egna området måste vara av allmänt intresse för kommunens invånare. Enligt förarbetena ska allmänintresset bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o.s.v. att kommunen befattar sig med åtgärden.<sup>31</sup> Vid en eventuell domstolsprövning har kommunen eller landstinget bevisbördan för att deras handlande är förenligt med lokaliseringprincipen.

Syftet med kommunalt partistöd är att genom de politiska partierna främja politisk verksamhet i kommunen respektive landstinget. Politisk verksamhet som inte är inriktad på en viss eller vissa angivna kommuner eller landsting får som regel anses vara riktad till den nationella nivån. Utgångspunkten torde vara att stödfinansiering av sådana verksamheter får ske inom ramen för det

---

<sup>29</sup> Prop. 1969:126 s. 20.

<sup>30</sup> Bet. 2008/09:KU11.

<sup>31</sup> Prop. 1991/92:117 s. 148.



statliga partistödet. Vid bedömningar av om partiernas användning av kommunalt partistöd står i överensstämmelse med partistödet syften bör man fråga sig om användningen avser politisk verksamhet i en viss kommun. Insatser från ett parti som är klart inriktade på en angiven kommun torde därför stå i överensstämmelse med syftet, även om insatsen inte härrör från kommunens geografiska område. I den situationen torde det inte heller vara nödvändigt att bedöma om utgiftens storlek står i proportion till nyttan för den lokala eller regionala demokratin. Det avgörande är att hela kostnaden avser insatser inriktade just mot den utbetalande kommunen och att medlen inte har gått till andra delar av partiorganisationen.

Det finns emellertid även situationer där politiska insatser av nationell karaktär, som inte särskilt rör visst landsting eller viss kommun, ändå till en del kan sägas främja politisk verksamhet i kommunen respektive landstinget. Exempelvis kan nationell information om de politiska partierna sägas främja den lokala demokratin i de kommuner där partierna finns representerade, genom att ge väljarna kunskap om partiernas allmänna ideologiska inriktning o.s.v. Som nämnts bör sådana allmänna insatser så gott som uteslutande bekostas av nationella partimedel. Till någon liten del kan dock finansiering med kommunalt och regionalt partistöd accepteras. Den kostnad för en nationell insats som faller på t.ex. en lokal partiorganisation måste, för att vara förenlig med partistödet syfte tolkat utifrån lokaliseringsprincipen, stå i viss proportion till nyttan för den kommunala demokratin. Det kan t.ex. inte anses rimligt att den samlade finansieringen genom kommunalt stöd av en nationell insats fördelas lika mellan partiorganisationerna i landets kommuner. Nyttan för den lokala demokratin av en sådan insats torde nämligen vara betydligt större i kommuner med många medlemmar än i småkommuner.

De lokala och regionala partiorganisationerna har i många fall inte möjlighet att själva tillgodose sina behov av insatser. Det är därför en naturlig och viktig del av partisystemet att de mindre partiorganisationerna använder sig av varor och tjänster som framarbetats högre upp i partiorganisationen. Enligt undersökningar som redovisas i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 är det vanligt att partimedel överförs som betalningsmedel för olika varor och tjänster som partiernas riksorganisation eller regionala partiorganisationer tar fram och distribuerar inom partierna. Överfört partistöd används bl.a. till att finansiera administrativt stöd, ombudsmannastöd

och tryckt partimaterial, tjänster m.m. som i större eller mindre omfattning överförs till de lokala och regionala partiorganisationerna.

Till skillnad från överföringar av kontant partistöd är det svårt att bedöma i vilken omfattning varor och tjänster överförs. Svårigheterna består dels i att kvantifiera och värdera varorna och tjänsterna, dels i att särskilja överföringar från allmänna partiaktiviteter. Ett annat praktiskt problem med att mäta omfattningen av varor och tjänster är att partierna fonderar medel under mellanvalsåren för användning under valåret. Detta innebär att en undersökning av om varor och tjänster överförs måste omfatta en hel mandatperiod för att en bedömning ska kunna göras av om fonderat överfört partistöd under valåret återförs till de lägre partiorganisationerna i form av varor och tjänster.

Inom partierna är det vanligen de regionala partiorganisationerna som förmedlar varor och tjänster till de lokala organisationerna. Undersökningsresultaten i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 bekräftar bilden av att det sker en mer eller mindre omfattande överföring av varor och tjänster från regionnivån till den lokala nivån. Mot bakgrund av att de regionala partiorganisationerna får huvuddelen av sina intäkter genom partistöd från landstingen tyder prioriteringarna på att det i praktiken sker överföringar av partistöd från landstingen, som används till att finansiera partiverksamhet på lokal nivå. Frågan är hur sådana överföringar förhåller sig till partistödets syfte tolkat utifrån lokaliseringsprincipen.

Lokaliseringsprincipen innebär att landstingets åtgärder ska ha anknytning till dess geografiska område eller dess medlemmar för att vara kompetensenliga. I och med att kommunernas geografiska område och dess medlemmar alltid också innefattas i ett landstings område och medlemsgrupp, kan överföringar av landstingsstöd till den kommunala partinivån tyckas vara svåra att kritisera utifrån lokaliseringsprincipen. Pengarna kommer ju att användas till insatser riktade till landstingsmedlemmar.

Enligt kommitténs uppfattning får det anses vara oklart hur lokaliseringsprincipen ska tillämpas vid överföringar av partistöd som getts av landstingen. En möjlig tolkning är att överföringar inom landstingets geografiska område kan godtas.

Man kan emellertid fråga sig om inte överföringar av partistöd också måste stämma överens med landstingets allmänna kompetens i 2 kap. 1 § kommunallagen för att vara godtagbara. Enligt bestämmelsens förarbeten ska kompetensfrågan bedömas från synpunkten, om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o.s.v. att landstinget

befattar sig med angelägenheten.<sup>32</sup> För att en beslutad kommunal åtgärd ska anses kompetenselig är det emellertid inte tillräckligt att den inte strider mot ett allmänt intresse, utan det krävs, som Högsta förvaltningsdomstolen fastslog i RÅ 1993 ref. 25, att åtgärden ”uppbärs av ett allmänt till (landstings)kommunen knutet intresse”.

#### 11.4.2 Representation

Av förarbetena till kommunallagen framgår att rätten att utge partistöd är begränsad till de partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. För att få rätt till stöd måste ett parti alltså ha fått mandat och tagit plats i fullmäktige.<sup>33</sup> Vad som närmare menas med att genom representation utöva en aktiv roll framgår emellertid inte.

Vid införandet av de ursprungliga reglerna om kommunalt partistöd gavs ingen närmare redogörelse för innebörden av representationskravet. Representationskravet i de nuvarande reglerna från början av 1990-talet motsvarar det som ställdes i de ursprungliga partistödsreglerna.

Av rättspraxis 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, d.v.s. helt eller delvis ersätts av ett annat parti, bör ersättarpartiet också kunna anses uppfylla representationsvillkoret (RÅ 1978 2:10). I RÅ Ab-351/81 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att partistöd bara kan utgå till ett parti och inte till en fullmäktigeledamot personligen.

#### 11.4.3 Partistödets omfattning och former

Kommuner och landsting har en stor frihet att utforma stödet till de politiska partierna. Det anses att en sådan ordning stämmer bättre överens med den allmänna synen på hur staten bör reglera den kommunala verksamheten än en detaljstyrning. Vidare gör den friare regleringen det möjligt att dela upp partistödet i ett grund-

---

<sup>32</sup> SOU 1947:53 s. 68 och prop. 1948:140 s. 71–72.

<sup>33</sup> Prop. 1991/92:66 s. 10.

stöd och ett mandatbundet stöd samt att räkna in andra former än rent kontantstöd. Sett ur positiv synvinkel kan frånvaron av detaljreglering tänkas ge kommunerna frihet att anpassa partistödet till lokala förhållanden och önskemål inom de ramar som kommunallagen och rättspraxis anger. Risken finns dock att den politiska konkurrensen rubbas i situationer där beslutsfattare, som också är partiföreträdare, utan ett fast regelverk ska fatta beslut om hur partistöd ska ges.

#### 11.4.3.1 Grundstöd och mandatbundet stöd

För bestämmande av grundstöd är den naturliga principen lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna. De allra minsta partierna i en fullmäktigeförsamling kan emellertid i vissa fall anses ha ett mindre behov av grundstöd än de största, och om stödet sätts till en lägre nivå för ett litet parti bör det därför inte i sig uppfattas som otillbörligt missgynnande. Däremot bör inte parti som är företrätt i fullmäktige kunna uteslutas när det gäller grundstöd och självfallet inte heller när det gäller mandatbundet stöd.

#### 11.4.3.2 Otillbörligt gynnande eller missgynnande

Genom bestämmelsen att stödet inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett visst parti föreskrivs emellertid en viss restriktion i fråga om stödets utformning. Till grund för denna restriktion ligger starka rättvisekrav och grundläggande demokratiska krav. Regeln innebär att det i allmänhet inte kan vara tillräckligt med ett stöd som enbart fördelas per mandat. Detta anses dock vara möjligt vid en jämn fördelning av mandaten mellan partierna i fullmäktige. Det är det totala partistödets fördelning som ska ligga till grund för bedömningen om kraven om stödets utformning uppfylls. Hänsyn måste därför också tas till värdet av fria lokaler och annan kostnadsfri service som kommunen eller landstinget lämnar.

Frågor om huruvida kommunalt partistöd har utformats på ett otillbörligt sätt har behandlats i ett antal avgöranden från senare år. I RÅ 1994 ref. 104 ansågs en fördelning där ett parti med 40 procent av mandaten i fullmäktige endast erhöll 30 procent av partistödet inte innefatta något otillbörligt missgynnande av det partiet.

I fallet RÅ 2000 ref. 2 utgjorde 3 procent av stödbeloppet grundstöd och 97 procent mandatbundet stöd. Eftersom det totala partistödet fördelats på ett sätt som inte väsentligt avvek från ett renodlat mandatstöd, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen med hänsyn till den ojämna mandatfördelningen att stödet fått en otillbörlig utformning och upphävde därför beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde också, i RÅ 2000 not. 14, ett partistöd beslutat av ett landsting när stödet utgick som mandatbundet stöd och vid sidan av detta som kostnadsfria förmåner till de förtroendevalda i form av tillgång till lokaler, sekreterarservice, telefoner, datorer etc. Högsta förvaltningsdomstolen fann att stödet fördelats på ett sådant sätt att det otillbörligt gynnade vissa partier och missgynnade andra. I RÅ 2004 ref. 128 skedde, vid ojämn mandatfördelning, en stöduppdelning där 12 procent av det totala direkta partistödet utgjorde grundstöd och resterande del mandatbundet stöd (651 000 kr respektive 4 779 000 kr av 5 430 000 kr). Utöver det direkta stödet hade stöd utgått i form av en politisk sekreterare i det största partiet om 502 000 kr. Vidare hade 1 102 000 kr tilldelats oppositionspartierna att fördelas efter mandat. Det stöd som lämnats utöver det direkta partistödet ansågs kompensera de mindre partierna något i förhållande till det största partiet. Fördelningen avvek av det skälet i hög grad från ett system med endast mandatbundet stöd och ansågs därför inte otillbörligt gynna eller missgynna något parti.

#### 11.4.3.3 Politiska sekreterare

Bestämmelserna om politiska sekreterare infördes 1983 genom lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Dessförinnan saknades författningsregler på området. I dag finns bestämmelserna i 4 kap. 30–32 §§ kommunallagen. Någon förändring i sak har inte gjorts i bestämmelserna och motiven till lagen om politiska sekreterare gäller därför alltjämt.<sup>34</sup>

Rollen som politisk sekreterare utvecklades inom den kommunala förvaltningen under 1970-talet. Orsaken var en önskan att ge de förtroendevalda möjlighet att ägna sig åt även andra uppgifter än sådana som hörde samman med beslutsfattande. De

---

<sup>34</sup> Ds Kn 1982:7, prop. 1982/83:132 och bet. KU 1982/83:28.

politiska sekreterarnas huvudsakliga uppgift var att avlasta de förtroendevalda i deras politiska arbete.<sup>35</sup>

Arbetsbördan för de förtroendevalda hade efter hand blivit mycket stor. Exempelvis innebar den s.k. kommunblocksreformen att antalet medlemmar ökade i kommunerna, vilket ställde ökade krav på att hålla kontakt med och informera medlemmarna. Reformen innebar även att de förtroendevalda behövde specialisera sig på fackområden i ökad utsträckning. De tvingades då kombinera en ökad specialisering med kontakt med ett ökat antal kommunmedlemmar. För att avlasta dem började vissa kommuner och landsting anställa politiska tjänstemän med huvuduppgift att bistå de förtroendevalda.

Enligt lagens förarbeten ville man undvika att de förtroendevalda hamnade i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge i förhållande till tjänstemännen. Många politiker upplevde en motsättning mellan rollen som beslutsfattare och rollen som representant för en politisk inriktning. Det konstaterades att kraven i beslutsfattanderollen dittills, genom den kommunala tjänstemannaorganisationen, hade blivit bäst tillgodosedda och man såg därför ett behov av att ge representantrollen en mer framträdande ställning. Politiska sekreterare användes i allt större utsträckning för att ge de förtroendevalda kvalificerat stöd i det politiska arbetet och man ansåg det angeläget att detta stöd skulle kunna utgå även i fortsättningen.<sup>36</sup>

Enligt regeringen var det nödvändigt att de förtroendevalda hade tillgång till en förvaltningsorganisation med tjänstemän som var beredda att ställa sina yrkeskunskaper till förfogande åt alla förtroendevalda, oavsett deras politiska hemvist. Den kommunala verksamhetens expansion, det ökade antalet tjänstemän och det administrativa arbetets specialisering hade emellertid, tillsammans med minskningen av antalet förtroendevalda, inneburit genomgripande förändringar för den kommunala demokratin. Utvecklingen hade kännetecknats av en strävan att skilja förvaltningens formella beredning från den politiska behandlingen. Det angavs råda en bred enighet om fördelarna med denna utveckling. Enligt regeringen hade den kommunala förvaltningens ökade omfattning medfört att tjänstemännens inflytande hade ökat. Även det politiska arbetet hade fått större omfattning. De

<sup>35</sup> Prop. 1982/83:132 s. 4 samt Ds Kn 1982:7 s. 14.

<sup>36</sup> Ds Kn 1982:7.

ökade kraven på de förtroendevalda hade endast delvis kunnat mötas genom anlita de heltidsengagerade förtroendevalda. Det var mot denna bakgrund man skulle se kommunernas och landstingskommunernas strävan att finna former för att ge de förtroendevalda biträde med det politiska arbetet.<sup>37</sup>

Det förekom tre former för att knyta politiska sekreterare till den kommunala verksamheten. Den vanligaste var att sekreterarna anställdes som tjänstemän. Det förekom också att sekreterarna utsågs av fullmäktige på samma sätt som förtroendevalda och att de anställdes direkt av de politiska partierna. Beträffande den förstnämnda formen, tjänstemannamodellen, framhölls att Högsta förvaltningsdomstolen genom fyra domar avseende inrättande av tjänster som politiska sekreterare<sup>38</sup> hade uttalat att tjänster som tillsatts på partipolitiska grunder och var förenade med arbetsuppgifter av huvudsakligen partipolitisk art, var att betrakta som stöd till partierna. Kommunernas och landstingens önskemål att kunna anställa politiska sekreterare behövde därför tillgodose genom lagstiftning.

Gränsdragningen mellan tjänstemännens och de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter ansågs behöva ske på ett sådant sätt att man undvek en politisering av tjänstemännen. De politiska sekreterarnas arbetsuppgifter skulle därför tydligt inriktas på att lämna just politiskt biträde till de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare. Regeringen betonade att det rörde sig om ett politiskt biträde och att detta borde komma till uttryck i lagtexten. Man framhöll också vikten av att klart avgränsa de politiska sekreterarnas uppgifter från de uppgifter som ålåg andra tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Även om frågan om gränsdragningen var väsentlig, betonades att de problem som var förenade med avvägningen inte fick överdrivas. Det fanns redan en allmänt vedertagen uppdelning av arbetsuppgifter mellan de förtroendevalda och tjänstemännen och det sågs som självklart att denna uppdelning skulle tillämpas även i förhållandet mellan de politiska sekreterarna och övriga tjänstemän. De politiska sekreterarna skulle biträda de förtroendevalda genom att avlasta dem uppgifter som dessa annars skulle haft hand om. Det var följaktligen inte fråga om att de politiska sekreterarna skulle överta tjänstemännens uppgifter. Regeringen ansåg därför att det borde

---

<sup>37</sup> Prop. 1982/83:132 s. 7.

<sup>38</sup> RÅ 80 2:1, RÅ Ab-96/81, RÅ Ab 475/81, RÅ Ab-476/81.

framgå av lagtexten att de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter var begränsade till politiskt biträde åt de förtroendevalda.<sup>39</sup>

Vidare beskrevs de politiska sekreterarnas viktigaste arbetsuppgifter. Allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter nämndes. Därmed menades uppgifter som handläggare med allmän inriktning, handsekreterare m.m. En andra grupp av uppgifter avsåg utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning. Dessa arbetsuppgifter innebar att den politiske sekreteraren genomförde större eller mindre utredningar, som kunde bilda underlag för förslag eller andra typer av initiativ i de beredande eller beslutande organen. Vidare beredde den politiske sekreteraren förslag till motioner, interpellationer, frågor, yttranden, beslut och reservationer. Den tredje gruppen av uppgifter var de politiska sekreterarnas medverkan i den politiska beredningen. Med politisk beredning menades att ärendena övervägdes med avseende på hur förslagen eller motförslagen skulle orienteras partipolitiskt. Till den sista gruppen av arbetsuppgifter hänfördes informations- och samordningsuppgifter. Uppgifterna att informera och samordna gällde dels partigrupperna i de kommunala eller landstingskommunala organen dels partiorganisationen.

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på normmässighet innebär enligt förarbetena att myndigheterna ska handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd.<sup>40</sup> Konstitutionsutskottet uttalade i samband med behandling av en motion att även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Med hänvisning till bl. a. den kommunala självstyrelsen ville utskottet däremot inte tillstyrka motionärernas förslag om att kommunerna genom en lagbestämmelse skulle åläggas att följa dessa principer.

I motiven till lagen om politiska sekreterare uttalades att kommuner och landsting själva borde få bestämma vilka meriter som krävdes för anställningen. Det ansågs vara rätt att som merit för anställning som politisk sekreterare kräva en viss politisk hemvist.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Prop. 1982/83:132 s. 11.

<sup>40</sup> Prop. 1973:90 s. 235, jfr prop. 1975/76:209 s. 102 f.

<sup>41</sup> Ds Kn 1982:7 s. 94



Grundläggande för regeringens syn på vilka meriter som borde ligga till grund för anställning av politiska sekreterare var den särställning dessa intog. Om samarbetet skulle fungera på ett tillfredsställande sätt måste det, ansåg man, råda ett förtroendefullt förhållande mellan den politiske sekreteraren och den eller de förtroendevalda som sekreteraren skulle biträda. Det var därför naturligt att mottagarna av biträdet från de politiska sekreterarna skulle kunna ställa krav på deras partipolitiska tillhörighet.

Vad gällde frågan om inrättande och tillsättning av tjänster som politiska sekreterare, erinrade regeringen om att det var det enskilda partiets ensak att bestämma vem som skulle ha den tjänst som politisk sekreterare som partiet hade tilldelats. Det formella beslutet om tillsättning togs därefter på delegation från fullmäktige av personalorganet eller annat behörigt organ. Regeringen utgick från att kommunerna och landstingen även fortsättningsvis skulle komma att tillämpa ett sådant förfarande och fann därför inte anledning att föreslå några åtgärder i detta hänseende.

Regeringen ansåg att de politiska sekreterarna hade en utpräglad förtroendeställning utan att formellt vara förtroendevalda och att deras anställningstid skulle bestämmas så att en smidig organisatorisk anpassning till det politiska majoritetsförhållandet underlättades. Sekreterarnas intresse av trygghet i anställningen fick därför ge vika för intresset av att en nyvald politisk majoritet inte skulle bli bunden av ett antal politiska sekreterare, som tillsatts med utgångspunkt från det tidigare majoritetsförhållandet. För att garantera en sådan ordning ansågs det vara nödvändigt med en lagreglering av de politiska sekreterarnas anställningstid.<sup>42</sup>

Reglerna om politiska sekreterare överfördes till den nya kommunallagen i samband med dennas tillkomst. I den bakomliggande propositionen anfördes att reglerna med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och nära anknytning till de förtroendevalda passade bra i ett nytt kapitel om de förtroendevalda.<sup>43</sup>

Även reglerna om kommunalt partistöd sågs över i samband med införandet av nya kommunallagen. Man behandlade då bl.a. frågan om de politiska sekreterarna. I prop. 1991/92:66 föreslogs att inrättandet av tjänster som politiska sekreterare skulle beaktas vid beslut om annat partistöd. Regeln finns nu i 2 kap. 10 § andra stycket kommunallagen. Det uttalades att inrättandet av tjänster

<sup>42</sup> Prop. 1982/83:132 s. 17.

<sup>43</sup> Prop. 1990/91:117 s. 77 f.

som politiska sekreterare utgjorde en särskilt reglerad form av partistöd som skulle beaktas vid beslut om annat partistöd. Detta innebar att ett parti som fick stöd i form av politiska sekreterare måste acceptera en reducering av kontant bidrag. Omvänt gällde att ett existerande stöd genom en politisk sekreterare kunde avlösas genom ökat kontant bidrag.

Av den information som kommittén inhämtat framgår att systemet med politiska sekreterare ser mycket olika ut runt om i landet. Det finns exempel på en kommun där de politiska sekreterarna tillsätts i enlighet med ett avtal som ingås mellan partierna före fullmäktigevalet. Enligt avtalet ska de politiska sekreterarna fördelas på visst sätt i förhållande till erhållna mandat. Avtalet omfattar emellertid fördelningen av politiska sekreterare enbart mellan de partier som är i minoritetsställning efter valet. Majoritetspartierna bestämmer själva hur de ska utforma sin organisation och kan alltså tillsätta så många politiska sekreterare som de finner vara lämpligt. Lönekostnaderna för de politiska sekreterarna beaktas inte vid fördelningen av annat partistöd. De politiska sekreterarna är knutna till kommunalråden.

I en annan kommun ges det ett visst belopp för anställandet av politiska sekreterare. Huvudregeln är där att de politiska sekreterarna anställs av kommunen, men de kan också anställas av respektive parti. Beloppet som avsätts för de politiska sekreterarna fördelas mellan partierna. Som modell för fördelningen gäller att 25 procent av resursen fördelas lika mellan de politiska partierna. Återstående resurs fördelas proportionellt efter antalet mandat i kommunfullmäktige. Ett parti kan välja att spara resurser mellan åren, men inte mellan mandatperioderna. Lönekostnaderna för de politiska sekreterarna beaktas inte vid fördelningen av annat partistöd. I rapporteringen till SCB:s räkenskapssammandrag redovisas kostnaden som stöd till politiska partier.

#### 11.4.3.4 Tomma stolar

I enkätundersökningar som redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 ombads ett antal kommuner och landsting ange hur de hanterade partistödet i situationer där det uppstod en s.k. tom stol. En tom stol kan uppstå antingen direkt efter ett val om det inte finns tillräckligt många namn på de listor under samma partibeteckning motsvarande det antal mandat som partiet fått i

fullmäktige, eller om de personer som står på listorna inte är behöriga eller villiga att åta sig förtroendeuppdraget. En tom stol kan också uppstå under pågående valperiod då en ledamot avgår från sin plats i fullmäktige och det samtidigt inte finns någon person som kan ersätta ledamoten.

Av svaren framgick att kommunerna hanterade utbetalningen av partistöd på olika sätt. I flertalet fall där partiet efter ledamotens avgång var delvis representerat i fullmäktige utgick partistöd på samma sätt som om partiet varit fullt ut representerat i fullmäktige medan det i ett fåtal fall reducerades efter en ledamots avgång. I nästan samtliga fall utbetalades inget stöd när ledamots avgång innebar att partiet inte längre var representerat i fullmäktige. I något fall fortsatte dock partistöd att utgå även i sådan en situation.

En översiktlig genomgång av domar i läns- och kammarrätter visar att också domstolarna tillämpar representationskravet på olika sätt. I flera länsrätts- och kammarrättsdomar anges, ofta med hänvisning till uttalanden i RÅ 1978 2:10, att lagens villkor om representation är uppfyllt redan genom erhållandet av mandat i fullmäktige. I några fall har detta skett domskälsvis i situationer där ledamoten tillträtt mandatet men sedan inte närvarat i fullmäktige. Det har även skett i situationer där ett parti saknat lokal partiorganisation. En annan förekommande tolkning av representationskravet, utifrån uttalandena i prop. 1991/92:66, är att det endast är partier som mer konkret har tagit plats i fullmäktige som har rätt till partistöd.

Norrköpings kommun beslutade 2007 att inte betala ut partistöd i form av mandatstöd för ett mandat i fullmäktige som inte innehades av någon person. Kammarrätten i Jönköping upphävde emellertid beslutet i dom den 12 juni 2009 (mål nr 3545-08). Av utredning i målet framgick att kommunens beslut fattats under samma mandatperiod som beslutet avsåg och efter det att vakans uppstått för ett av de två mandat Sverigedemokraterna hade i kommunfullmäktige. Mot den bakgrunden fann rätten att beslutet på ett otillbörligt sätt missgynnade Sverigedemokraterna. Målet överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 11 februari 2010 beslutade att inte meddela prövningstillstånd (mål nr 4206-09).

I Södertälje erhöll Sverigedemokraterna två platser i kommunfullmäktige vid valet 2006 men kunde endast besätta en av platserna och den personen avsåg sedan uppdraget utan att ha deltagit vid något sammanträde. Södertälje kommun nekade Sverigedemokraterna partistöd och menade att för att ha rätt till stöd ska ett

parti ha fått mandat och tagit plats i fullmäktige. Kommunens beslut överklagades till förvaltningsrätten, som inte ändrade beslutet. Beslutet överklagades därefter till kammarrätten som i sin dom konstaterade att villkoret om representation är uppfyllt om ett parti deltagit i kommunalvalet och erhållit plats i fullmäktige. Sverigedemokraterna hade därför rätt till partistöd och kammarrätten upphävde Södertälje kommuns beslut.<sup>44</sup> Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Sammantaget gäller att varken förarbetena eller den rättspraxis som utvecklats kan sägas ge något svar på frågan hur ett partis representation påverkas av att några eller samtliga av dess mandat inte har fastställda ledamöter, d.v.s. i situationer med tomma stolar.

#### *Möjligheten att införa regler om utevaro från fullmäktige*

Som framgår ovan kan enligt förarbetena partistöd endast utgå till partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. Uttalandet understryker att det handlar om aktivitet inom ramen för den kommunala beslutandeorganisationen och inte till generell politisk aktivitet inom kommunens eller landstinget geografiska område. Det kan också sägas ge uttryck för uppfattningen att ett krav för rätt till partistöd är att partierna har ledamöter i fullmäktige som tar aktiv del i fullmäktiges arbete, där lägsta kravet på aktivt deltagande borde kunna sättas vid att ledamöterna i vart fall närvarar i viss utsträckning. Det är därför av intresse att klargöra om fullmäktige redan i dag med stöd av 2 kap. 10 § första stycket kommunallagen kan införa regler som innebär att rätten till partistöd påverkas av utevaro från fullmäktige.

Det kommunala partistödet var ursprungligen ett rent kontantstöd som fördelades i strikt proportion till partiernas mandatantal. Bidragen beräknades schematiskt enligt fasta regler som inte tillät någon skönsmässig prövning. Endast införandet av partistöd och storleken av partistödet bestämdes självständigt på kommunal nivå.

I motiven till bestämmelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen fördes inte någon diskussion om det kunde uppstå situationer som kunde påverka partiernas rätt till partistöd. Utgångspunkten var att alla representerade partier hade mandat i fullmäktige och därför undan-

---

<sup>44</sup> Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2011 i mål nr 6116-10.

tagslöst var berättigade till såväl grundstöd som mandatbundet stöd. Ordalydelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen antyder att fullmäktige har en i stort sett obegränsad frihet att reglera hur stödet till representerade partier ska var utformat, förutsatt att regleringen inte innebär ett otillbörligt gynnande/missgynnande av ett parti. Det är dock tveksamt om lagstiftaren avsåg att bestämmelsen även skulle inrymma frågan om rätten till partistöd kunde påverkas av andra faktorer än antalet mandat, exempelvis partiernas utevaro från fullmäktige. Det får därför anses oklart om ordalydelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen kan anses inrymma frågan om rätten till partistöd kan påverkas av partiernas frånvaro i fullmäktige.

## 11.5 Det kommunala partistödets kostnadsnivåer

Det kommunala partistödets storlek har kartlagts vid flera tillfällen sedan slutet av 1960-talet. Man kan därför få en bra bild av stödets utveckling för tidsperioden. Av uppgifterna framgår att alla kommuner och landsting lämnar partistöd. Stödets omfattning varierar dock beroende på vad som räknas in i det. I lagstiftning och praxis råder oklarhet om vad som är en del av partistödet. Enligt riksdagens rapport 2007/08:RFR23 räknar vissa kommuner t.ex. in kostnaden för politiska sekreterare när de redovisar kostnaderna för partistöd till SCB medan andra inte gör det. Det indirekta stödet är troligen också underrapporterat. I riksdagsrapporten har en kartläggning av det kommunala partistödets kostnadsnivå 2007 genomförts där kommuner och landsting ombetts att ange partistödet fördelat på mandatbundet stöd, grundstöd, kostnad för politiska sekreterare, utbildnings- och studiestöd samt annat stöd. Kostnaderna för indirekt stöd, t.ex. fria lokaler och fri kopiering m.m., ingår dock inte p.g.a. svårigheterna att bedöma de exakta kostnaderna för sådant stöd.

### 11.5.1 Partistödets kostnadsnivå i kommunerna

Det totala partistödet enligt SCB:s räkenskapssammandrag var 2006 382 miljoner kronor. I räkenskapssammandraget redovisade kommunerna det lämnade partistödet i olika redovisningsposter. Posten Bidrag och transfereringar var helt dominerande och stod för cirka 92 procent av det totala redovisade stödet. Vid sidan av bidrag och

transfereringar utgjorde posterna Externa löner och Personalomkostnader de största enskilda redovisningsposterna och stod sammanlagt för 25 procent av det totala redovisade stödet. Övriga kostnader utgjordes av t.ex. interna lokalkostnader, externa hyror, taxor och avgifter m.m. I dessa kostnader ingick indirekt stöd, t.ex. fria eller subventionerade lokaler.

**Tabell 11.1 Partistöd i kommunerna, miljontal kronor 2006**

Stödform	Belopp
Bidrag och transfereringar	348 (92 %)
Externa löner inkl. personalomkostnader	25 (6 %)
Övriga kostnader	9 (2 %)
<b>Totalt</b>	<b>382</b>

*Källa: räkenskapssammandraget, SCB.*

För att bedöma partistödet storlek i kommunerna 2007 jämförde riksdagsrapporten enkätsvaren från 83 kommuner med de svar kommunerna lämnat till räkenskapssammandraget avseende 2006. De totala kostnaderna 2007 visade sig vara 49 procent högre än de totala kostnaderna 2006. Huvuddelen av skillnaden kunde härledas till kostnaden för politiska sekreterare som 2007 var 8,5 gånger högre än vad motsvarande kommuner rapporterade under posterna för externa löner inklusive personalomkostnader 2006. Den främsta förklaringen till denna skillnad var enligt rapporten att många kommuner inte hade redovisat kostnaden för politiska sekreterare som en del av partistödet i räkenskapssammandraget. Av instruktionen till räkenskapssammandraget framgick inte heller att kostnaden för politiska sekreterare skulle räknas som en del av partistödet.

Mot bakgrund av att uppgifterna i räkenskapssammandraget sannolikt underskattade kostnaderna för politiska sekreterare och kostnaderna för indirekt stöd uppskattades att de totala kostnaderna för stöd till de politiska partierna 2007 var betydligt högre än de 382 miljoner kronor som kommunerna redovisade 2006. En grov uppskattning gav vid handen att det totala stödet 2007 troligen låg någonstans mellan 450 och 500 miljoner kronor.

Enligt sammanställningen (tabell 11.2) har partistödet i kommunerna, sett över tid, ökat i såväl löpande som fast penningvärde

och ökningstakten hade sannolikt ha varit högre om kostnaden för politiska sekreterare räknats in i partistödsbeloppen.

**Tabell 11.2 Kommunalt partistöd (bidrag och transfereringar) 1971–2006 i miljoner kronor, omräknat i 2006 års priser med konsumentprisindexet som grund**

År	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989
Bidragsbelopp	183	198	247	292	283	288	304
År	1992	1995	2000	2003	2006		
Bidragsbelopp	353	329	324	333	348		

*Källa:* Svenska Kommunförbundet, Kommunalt förtroendevalda 1995, s. 8 och SCB:s räkenskapsammandrag.

### 11.5.2 Partistödets kostnadsnivå i landstingen

Av sammanställningen av kostnaderna för kontant partistöd i landstingen 2007 framgår bl.a. att ca 231 miljoner kronor lämnades som mandatbundet stöd och grundstöd. Den största kostnaden vid sidan om var den för politiska sekreterare.

**Tabell 11.3 Det kontanta stödets nivå i landstingen 2007. Andel av det totala stödet i procent inom parentes**

<b>Partistöd enligt 9 § och 10 § KL</b>	
Mandatbundet stöd	216 761 (64 %)
Grundstöd	14 721 (4 %)
<b>Övriga stöd till partierna</b>	
Kostnad för politiska sekreterare	87 242 (26 %)
Utbildnings- och studiestöd	7 035 (2 %)
Annat kontant stöd till partierna, t.ex. lokalbidrag, administrationsbidrag m.m.	10 297 (3 %)
<b>Totalt stöd till partierna</b>	<b>336 056</b>

*Källa:* 2007/08:RFR23 s. 26.

Räknat i fasta priser har ökningstakten i landstingen varit högre än i kommunerna. Partistödets storlek över tid framgår av tabell 11.4 där partistödet omräknats i fasta priser. Liksom för kommunerna redovisas i tabellen främst kostnader för bidrag och transfereringar som utgått till partierna i kontant form. Kostnaden för politiska

sekreterare är därför inte medräknade. Om dessa räknades in hade ökningstakten sannolikt varit högre eftersom antalet politiska sekreterare ökat i landstingen.

**Tabell 11.4** Landstingens partistöd (främst bidrag och transfereringar) 1970–2007 i miljoner kronor, omräknat i 2007 års priser med konsumentprisindexet som grund

År	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989
Bidragsbelopp	77	84	117	140	147	156	170
År	1992	1994	1997	2000	2003	2007	
Bidragsbelopp	171	172	175	193	201	231	

*Källor:* Statistisk årsbok för landstingen.

### 11.5.3 Partistödets former

I syfte att belysa förekomsten av andra stöd till partierna, ombads kommuner och landsting att redovisa både sådant stöd som var att betrakta som partistöd enligt kommunallagen och andra former av stöd som lämnats till partierna. Undersökningen ville också ha svar på i vilken utsträckning indirekt stöd utgått exempelvis i form av fria eller subventionerade lokaler, administrativt stöd m.m. Antalet och andelen kommuner och landsting som angav att de lämnat olika former av stöd framgår av tabell 11.5. För kommunernas del bör beaktas att andelstalen i hela populationen av kommuner kan skilja sig från andelstalen i tabellen eftersom de endast utgör ett urval av alla kommuner.

**Tabell 11.5** Partistödets former i kommuner och landsting. Andel kommuner och landsting i procent med respektive partistödsform (N = antal kommuner respektive landsting som angivit alternativet)

	Andel kommuner med stöd (N=83)	Andel landsting med stöd (N=20)
Mandatbundet stöd	100 % (N=83)	100 % (N=20)
Grundstöd	98 % (N=81)	70 % (N=14)
Politiska sekreterartjänster	19 % (N=16)	80 % (N=16)
Kontant bidrag för utbildning och studier	25 % (N=21)	50 % (N=10)
Fri eller subventionerad utbildning av partiaktiva i kommunal regi	11 % (N=9)	15 % (N=3)



Kontanta bidrag till lokalkostnader	0 % (N=0)	5 % (N=1)
Fria eller subventionerade lokaler	19 % (N=16)	35 % (N=7)
Kontant stöd för administrativa kostnader, t.ex. kopiering, utskrifter m.m.	1 % (N=1)	10 % (N=2)
Fritt eller subventionerat administrativt stöd för partierna, t.ex. fri kopiering, fria utskrifter m.m.	8 % (N=7)	30 % (N=6)
Kontant bidrag till ungdomsförbund	10 % (N=8)	50 % (N=10)

Källa: 2007/08:RFR23 s. 27.

### 11.5.3.1 Mandatbundet stöd och grundstöd

Alla de svarande kommunerna och landstingen i undersökningen lämnade mandatbundet stöd enligt kommunallagen 2007 och i stort sett alla svarande lämnade grundstöd. Uppskattningen av grundstödet omfattning och storlek komplicerades dock av att vissa kommuner och landsting hade system där kostnaderna för t.ex. politiska sekreterare eller anställda förtroendevalda avräknades från det mandatbundna stödet eller grundstödet.

Grundstödet i kommuner och landsting utgick enligt undersökningen i de flesta fall med ett lika stort belopp till alla partier som var representerade i fullmäktige. Några kommuner och landsting hade dock differentierat grundstödet beroende på det antal mandat partiet hade i fullmäktige. Andelen kommuner som differentierat grundstödet hade enligt riksdagsrapporten inte förändrats i jämförelse med tidigare undersökningar.

### 11.5.3.2 Politiska sekreterare

Cirka 19 procent av de svarande kommunerna i undersökningen uppgav att de hade inrättat tjänster för politiska sekreterare 2007. Sammanlagt handlade det om 94 heltidstjänster och 78 halvtidstjänster i de 83 kommunerna. Tjänsterna var mycket ojämnt fördelade mellan kommunerna. Exempelvis stod Stockholms kommun ensam för 60 av heltidstjänsterna.

Flertalet landsting visade sig ha inrättat tjänster för politiska sekreterare. Totalt fanns 102 heltidsanställda och 106 halvtidsanställda sekreterare i landstingen. Även i landstingen var fördelningen av tjänster relativt ojämn.

Sammanlagt stod kostnaderna för politiska sekreterare för en dryg fjärdedel av de totala kostnaderna för stöd till partierna i kommunerna och landstingen. Eftersom antalet tjänster för politiska sekreterare var så ojämnt fördelat, varierade tjänsternas kostnadsandel mycket. I vissa kommuner stod de för mer än hälften av de totala kostnaderna för stöd till partierna. Vid en jämförelse framkom att allt fler kommuner och landsting anställde allt fler politiska sekreterare. Kostnadsandelen för tjänsterna var vidare betydligt högre 2007 än vad tidigare jämförbara mätningar påvisat. En stor del av ökningen av antalet tjänster för politiska sekreterare verkade ha skett under 2000-talet. Ökningen av kostnaderna för sekreterartjänster avspeglas i räkenskapssammandraget där kostnader som bokförts under externa löner och personalomkostnader under 2000-talet ökat med cirka 90 procent.

### 11.5.3.3 Lokalbidrag och fria eller subventionerade lokaler samt administrativt stöd m.m.

Enligt rapporten förekom särskilda kontanta lokalbidrag i mycket liten omfattning och antalet kommuner som lämnade lokalbidrag verkade ha minskat jämfört med tidigare undersökningar. Flera kommuner och landsting bistod dock partierna med fria eller subventionerade lokaler. Antalet kommuner och landsting som uppgav att de lämnat sådant stöd var dock lägre än vad tidigare mätningar påvisat. Uppgifterna fick tolkas med viss försiktighet eftersom gränsen mellan att bistå förtroendevalda med möteslokaler och att bistå andra partiaktiva med sådana lokaler i praktiken kunde vara svår att dra.

Ett fåtal kommuner och landsting i undersökningen uppgav att de betalade ut ett särskilt kontant bidrag till partierna för att täcka administrativa kostnader för t.ex. utskrifter, kopiering m.m.

Cirka 8 procent av kommunerna och 30 procent av landstingen angav att de lämnat sådant stöd till partierna 2007. Det var enligt rapporten betydligt färre än andelen kommuner och landsting som lämnade sådant stöd på 1980-talet.

Kontant bidrag till ungdomsförbund gavs 2007 av cirka 10 procent av kommunerna och 20 procent av landstingen. Det gick dock

inte att avgöra om nivån på de kontanta bidragen till ungdomsorganisationerna hade ökat eller minskat sett över tid.

## **11.6 Kommuner och landstings hantering av partistödet**

Som framgått tidigare kan fullmäktige i kommuner och landsting besluta om utbetalning av partistöd enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 9–10 §§ kommunallagen. Fullmäktiges frihet att bestämna de närmare formerna för partistödet och möjligheten till variationer mellan olika kommuner och landsting är stor.

I riksdagsrapporten, 2007/08:RFR23, undersöktes kommunernas och landstingens beslutsfattande och reglering av partistödet. Undersökningarna tog upp frågor om hur besluten om partistöd var uppbyggda, vilka krav som ställdes på mottagarna av stödet, vad som skedde vid avhopp från parti och hur partistöd utgick när ett parti helt eller delvis saknade representation i fullmäktige. Undersökningen har kompletterats med att kommittén har frågat ett litet urval av kommuner om de har något reglemente vad gäller partistöd samt hur beslut om partistöd fattas, om eventuella politiska sekreterare räknas in i partistödet, om de tar in någon form av redovisning av hur partierna använder sitt stöd samt om de har haft problem med tomma stolar och i så fall hur detta har hanterats.

### **11.6.1 Utformningen av beslut om partistöd i kommuner och landsting**

I kommunallagen finns inga bestämmelser om hur ofta och på vilket sätt beslut om partistöd ska fattas. Enligt riksdagsrapportens undersökning förekommer olika varianter av beslut om utformning av partistödet. Den vanligaste varianten var att låta utformningen av stödet ligga fast tills vidare medan kostnadsnivån räknades upp efter ett index. Sådana system innebär att partistödet inte blir föremål för politiska överväganden kontinuerligt om inte systemet omprövas. Särskilt i landstingen var det vanligt att partistödets utformning bestämdes för en viss tid t.ex. en mandatperiod. Sådana system tycktes vara särskilt vanliga i kommuner och landsting med politiska sekreterartjänster. En möjlig förklaring till detta samband skulle kunna vara att sekreterartjänsterna ofta tillsätts för en mandat-

period och att det därför kan anses praktiskt att bestämma stödets totala utformning vid varje mandatperiods början.

I de kommuner där partistödets utformning beslutades varje år fattades även årliga beslut om kostnadsnivån. Årliga beslut innebar dock inte alltid att det samtidigt skedde politiska överväganden om systemets utformning. Några kommuner angav att samma system i praktiken legat fast sedan lång tid.

Vid en jämförande analys av de olika sätten att fatta beslut om partistödets utformning och nivå visade det sig att kommuner där stödet var kopplat till prisbasbeloppet eller bestämdes för en viss tid, hade högre partistöd per innevånare än genomsnittet i hela urvalet. Kommuner som i stället bestämde nivån årligen hade ett lägre genomsnittligt stöd än motsvarande i urvalet. Motsvarande tendenser fanns inte bland landstingen.

En tänkbar förklaring till det högre stödet i kommuner som t.ex. tillämpade indexuppräknings antogs vara att besluten i dessa fall inte blir föremål för samma budgetprocess och därmed inte behöver vägas mot andra kommunala åtaganden.

Vid kommitténs kontakter med ett antal kommuner har det visat sig att sättet att besluta om partistödet skiljer sig åt en hel del. Vissa gemensamma drag kan dock iakttas. De grundläggande principerna för partistödet slås normalt fast i ett särskilt fullmäktigebeslut eller i ett reglemente. I några kommuner har de grundläggande principerna varit oförändrade under mycket lång tid. Andra kommuner fattar nya beslut om principerna för partistödet varje år. De grundläggande principerna följs vanligen upp med någon form av utbetalningsbeslut som exakt anger hur mycket partistöd som ska utgå för en viss period. I vissa fall beslutas utbetalningen i samband med den kommunala budgeten. Utbetalningar sker ofta för ett år i taget, men det förekommer att utbetalning sker två eller till och med fyra gånger om året.

### 11.6.2 Utbetalning av partistöd

Vilka krav ställer kommuner och landsting på mottagarna av partistödet? I förarbetena till kommunallagen framgår att partistödet är begränsat till de partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingens styrelse. Ett annat krav är att partistödet uteslutande avser den partiverksamhet som är knuten till kommunen eller landstinget.

I rapporten har kommuner och landsting fått frågan om de har några formella krav vad gäller betalningsmottagaren av stödet. Knappt hälften av de tillfrågade angav att de inte ställde några sådana krav och att utbetalning av stödet skedde till den betalningsmottagare som partiet angav.

De vanligaste kraven var att betalningsmottagaren skulle vara en juridisk person eller att mottagaren skulle tillhöra den lokala respektive den regionala partiorganisationen. Ett fåtal ställde krav på att stödet skulle gå till verksamhet som knöt an till den lokala eller regionala demokratin. Enstaka kommuner uppgav att de ställde krav på kopia av årsmötesprotokoll och andra skriftliga underlag från partierna samt att ledamot besitter mandat i fullmäktige.

Att så många kommuner och landsting inte ställde några formella krav kunde enligt rapporten tolkas som att de inte var helt medvetna om de krav som framgår av lagens förarbeten eller att de valde att bortse från dem. En annan möjlighet antogs vara att formella krav inte uppfattades som nödvändiga eftersom det sällan eller aldrig uppstått några tveksamheter angående utbetalningen av stödet.

De allra flesta svarande uppgav att stödet utbetalades till det konto som tillhörde den lokala partiorganisationen. I några enstaka fall hade partistöd från kommunen betalats ut till en regional organisation och partistöd från landstinget betalats ut till riksorganisationen eller en lokal organisation. Enligt rapporten bör dock beaktas att eftersom frågan ställts till lokala och regionala partiorganisationer avspeglas inte situationer där det saknas en sådan organisation på orten eller i regionen. Exempelvis saknade Sverigedemokraterna lokal partiorganisation i omkring hälften av de kommuner inom urvalet där partiet fick mandat i valet 2006. Hur eventuellt partistöd betalades ut i dessa kommuner framgår därför inte av undersökningen.

Uppgifter som kommittén inhämtat från ett antal kommuner visar att det ofta inte ställs några uttryckliga krav på mottagarna av partistödet. Krav på att partistödet ska användas för verksamhet inom kommunen förekommer, men framstår som ovanliga. Ingen av de kommuner som kommittén har varit i kontakt med ställer krav på att partierna ska redovisa hur stödet används.

### 11.6.3 Partistöd vid avhopp från parti

I undersökningen ombads vidare ett antal kommuner och landsting att ange hur de hanterade partistödet dels när det skedde avhopp som ledde till s.k. politiska vildar, d.v.s. när ledamoten står obunden i förhållande till partiväsendet, dels när det skedde avhopp från ett parti till ett annat, d.v.s. när en ledamot som blivit invald under en partibeteckning under valperioden bestämmer sig för att företräda ett annat parti.

Nästan samtliga kommuner och landsting som hade haft erfarenhet av politiska vildar svarade nekande på frågan om stödet till det parti som ledamoten lämnat hade reducerats eller tagits bort helt i samband med avhoppet från partiet. Alla svarande med erfarenhet av avhopp av ledamot från ett parti till ett annat uppgav att stödet till det parti som ledamoten lämnat inte hade påverkats. Ingen av de svarande uppgav heller att partistödet till det parti vars representation ökat hade förändrats.

### 11.6.4 Partistöd när parti helt eller delvis saknar representation i fullmäktige, s.k. tom stol

När ett parti har fått mandat i valet och inte kan besätta en eller flera av posterna i fullmäktige uppstår en s.k. tom stol. Situationen kan inträffa antingen direkt efter ett val om det inte finns tillräckligt många namn på de listor under samma partibeteckning som fått mandat i fullmäktige, eller om de personer som står på listorna inte är behöriga eller villiga att åta sig förtroendeuppdraget. En tom stol kan också uppstå under pågående valperiod då en ledamot avsäger sig sin plats i fullmäktige och det samtidigt inte finns någon person som kan eller vill ersätta ledamoten.

Av riksdagsrapportens undersökning framgår att det efter valet 2006 och under pågående mandatperiod uppstått tomma stolar i 32 kommuner. I alla dessa var det partibeteckningen Sverigedemokraterna som stod för de tomma stolarna. Enligt Valmyndighetens statistik hade det inte förekommit tomma stolar i landstingen under samma tidsperiod. Av enkätsvaren framgick att kommunerna hanterade utbetalningen av partistöd på olika sätt vid tom stol i fullmäktige. I vissa fall utgick partistöd på samma sätt som om partiet varit fullt ut representerat i fullmäktige, i andra fall utgick inget partistöd alls och i ett fåtal fall reducerades partistödet.

**Tabell 11.6 Kommunernas hantering av partistödets utbetalning till partier efter det att en tom stol uppstått i fullmäktige**

	Partiet delvis representerat i fullmäktige	Partiet inte representerat i fullmäktige	Totalt
Partistöd utgick på samma sätt som om partiet varit fullt representerat i fullmäktige	16	1	17
Partistödet reducerades	2	0	2
Inget partistöd utgick	0	25	25

Källa: 2007/08:RFR23 s. 45

## 11.7 Partistödets betydelse för partiorganisationerna på lokal och regional nivå

Partistödets betydelse och användning för partierna har inte kartlagts i samma omfattning som t.ex. nivån på det kommunala partistödet. Detta hänger bl.a. samman med principen att det inte ska förekomma någon offentlig kontroll av stödets användning, men också med att det av metodologiska skäl är svårare att undersöka. I riksdagsrapporten, 2007/08:RFR23 har stödets betydelse analyserats ur två synvinklar. Dels partistödets betydelse för partiernas finansiering, dels partistödets betydelse för partiernas utåtriktade verksamhet.

### 11.7.1 Partistödets betydelse för de lokala och regionala partiorganisationernas finansiering

De svenska riksdagspartierna har vanligen en partiorganisation i varje kommun. I större partier och i större kommuner kan det finnas flera lokala föreningar. Normalt står dock en förening som mottagare av partistödet från kommunen.

Tidigare undersökningar har påvisat att partierna på lokal nivå är mycket beroende av det kommunala partistödet. Redan i undersökningar från 1970-talet framgick att stödet snabbt kom att bli partiernas viktigaste inkomstkälla. Överensstämmelsen mellan partistödet och verksamhetskostnaderna var mycket stor i synnerhet i de mindre kommunerna.<sup>45</sup> För att ytterligare belysa partistödets betydelse för partiernas finansiering på lokal nivå fick de lokala partiorganisa-

<sup>45</sup> SOU 1975:18 s. 47.

tionerna ange hur stor andel av organisationens intäkter som utgjordes av kommunalt partistöd. Vid en jämförelse mellan undersökningens resultat från 2007 och resultat från en liknande undersökning 1997 framkom att partiorganisationerna på lokal nivå i genomsnitt hade blivit mer beroende av det kommunala partistödet. Att det skett en generell ökning av partistödets betydelse totalt sett framstod som sannolikt enligt undersökningen.

Riksdagspartiernas organisationer på regional nivå följer vanligen länsgränserna. I vissa fall utgår dock organisationerna från andra indelningar, t.ex. gränserna för riksdagsvalkretsarna. Enligt riksdagsrapporten är finansieringen av de regionala partiorganisationerna mer komplicerad än på den lokala nivån. Utöver det stöd partiorganisationerna får om de är representerade i landstingsfullmäktige, förekommer i flera partier att de lokala partiorganisationerna bidrar till de regionala. Detta behöver i princip inte utgöras av partistöd, men det är vanligt att de lokala föreningarna lämnar en viss procent av det kommunala partistödet i bidrag. Slutligen är det även vanligt att de regionala partiorganisationerna mot betalning tillhandahåller de lokala varor och tjänster. Eftersom de lokala organisationerna i så hög grad finansieras av kommunalt partistöd utgörs även dessa betalningsmedel huvudsakligen av kommunalt partistöd.

Av undersökningens jämförelse på regional nivå med uppgifter från 1983 framgick att beroendet av partistöd hade ökat tydligt.

### 11.7.2 Partistödets betydelse för partiernas utåtriktade verksamhet

Vid införandet av det kommunala partistödet betonades det i förarbetena att stödet skulle främja partiernas informationsverksamhet. När lagen ändrades i början av 1990-talet tonades denna målsättning ned. Stödet skulle inte endast betraktas som ett stöd till partiernas informationsverksamhet utan som ett mer allmänt stöd för partiernas opinionsbildande verksamhet.

Redan i de första uppföljningarna av partistödet i början av 1970-talet visades bl.a. att valrörelsekostnader efter partistödets införande ökade väsentligt. Under samma period ökade annonseringen och postdistributionen av partimaterial till hushållen samtidigt som hembesöken eller husagitationen visade en kraftig tillbakagång.<sup>46</sup> I syfte att utreda om partistödets nivå hade någon betydelse för

---

<sup>46</sup> SOU 1972:52 s. 54–59.



partiernas utåtriktade verksamhet ombads de lokala och regionala partiorganisationerna att ange omfattningen av ett antal utåtriktade aktiviteter under valåret 2006 respektive mellanvalsåret 2007. Några exempel på utåtriktade aktiviteter var utdelning av skriftlig information, deltagande i offentliga debatter och uppsökande möten. Svaren visade bl.a. att det fanns en korrelation mellan partistödets nivå och partiernas utåtriktade aktivitet, d.v.s. ju mer partistöd en partiorganisation fick desto större utåtriktad aktivitet kunde den ägna sig åt. Vid jämförelse med en liknande undersökning från 1970-talet framkom att korrelationen mellan partistödsnivå och aktivitetsnivå ökat något. Enligt undersökningen kunde detta bero på att partistödet hade fått större betydelse för partiernas verksamhet. Detta kunde i sin tur antas bero på att partistödets betydelse för partiernas finansiering ökat sedan 1970-talet.

En motsvarande undersökning av de regionala partiorganisationerna visade inte på någon motsvarande korrelation mellan partistödets nivå och organisationernas aktiviteter. En möjlig förklaring till detta antogs kunna vara att de regionala partiorganisationernas utåtriktade verksamheter ofta sker i samverkan med de lokala partiorganisationerna och att kopplingen mellan partistödsnivå och aktivitetsnivå därför blir mindre tydlig.

### 11.7.3 Hur används det kommunala partistödet

Något exakt svar på frågan kan inte ges eftersom partistödet i förhållande till andra inkomstslag inte är öronmärkt för vissa ändamål. Partistödet står i många fall för huvuddelen av partiorganisationens inkomster. Man torde därför kunna hävda att partiernas utgiftsposter ger en god bild av hur partistödet används.

I riksdagens undersökning ombads lokala respektive regionala partiorganisationer att ange nivån på följande kostnadsslag; administrativa kostnader, aktivitetskostnader, valfonderingar, anslag till lokala avdelningar inom kommunen, bidrag/överföringar till partiets regionala organisation respektive riksorganisation samt övriga kostnader. Enkätsvaren kunde jämföras med liknande undersökningar som utförts under 1970- och 1990-talen.

Kostnadsprofilerna för de lokala partiorganisationerna visade att aktivitetskostnader och administrativa kostnader ingick bland de viktigaste kostnaderna i alla partierna. I övrigt skilde sig kostnadsprofilerna åt mellan partierna. Moderaterna, Folkpartiet och Krist-

demokraterna hade en liknande kostnadsstruktur där överföring uppåt i partiet utgjorde den viktigaste kostnaden i flera lokala organisationer. Inom Socialdemokraterna och Vänsterpartiet och Sveriges pensionärers intresseparti utgjorde i stället kostnader för administration den tyngsta posten. I Centerpartiet, Miljöpartiet och i de lokalt baserade partierna utgjorde valfonderingar den tyngsta posten. Inom Sverigedemokraterna dominerade utgifterna för administration och aktiviteter. Jämförelsen över tid visade inte på några tydliga generella tendenser. Skillnaderna mellan partiernas kostnadsprofiler kunde enligt rapporten troligen till del förklaras av partiorganisationernas storlek.

Kostnadsprofilerna hos partierna på regional nivå visade sig vara relativt likartade. Administrativa kostnader utgjorde där det största kostnadsslaget i en typisk partiorganisation i alla partier utom Miljöpartiet. I övrigt utgjorde aktivitetskostnader och valfonderingar de största kostnadsslagen i alla partier utom Kristdemokraterna där överföringar till riksorganisationen utgjorde en av de största kostnaderna.

### **11.8 Överföring av partistöd inom partiorganisationerna**

Den övergripande målsättningen vid införandet av bestämmelserna om kommunalt partistöd var enligt motiven att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Av kravet på representation i fullmäktige respektive landstinget ansågs det framgå att stödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen respektive landstingskommunen, eller m.a.o. att stödet skulle tillgodose ett till kommunen knutet intresse. I förarbetena till de nya reglerna om kommunalt partistöd som infördes i början av 1990-talet angavs att reglernas grundläggande målsättning skulle ligga fast.

Av föregående avsnitt har framgått att överföringar uppåt i partierna utgjorde en av de tyngsta utgifterna i många partiorganisationer. Detta väcker frågor om huruvida partistödet verkligen används för lokala respektive regionala ändamål eller om det används på annat sätt.

För att få ett bättre underlag för denna diskussion genomfördes en enkätundersökning av överföringarna inom partierna, i vilken partierna ombads ange hur stor andel av partistödet som överfördes 2007.

### 11.8.1 Överföringar uppåt i partierna

Enkätundersökningen visar att partistödet från kommuner och landsting kan ta olika vägar inom partiorganisationerna. Stöd från kommunerna kan överföras av partiernas lokala organisationer till de regionala eller till partiets riksorganisation. Det är också vanligt att partimedel överförs som betalningsmedel för olika varor och tjänster som partiernas riksorganisation eller regionala partiorganisationer tar fram och distribuerar inom partierna. Flera partier har generella system som stadgar att en viss andel av partistödet ska lämnas i bidrag antingen till den regionala partiorganisationen eller till riksorganisationen. Resultatet av enkätundersökningen framgår av tabell 11.7 och 11.8 nedan. Resultatet redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23.

**Tabell 11.7** Andel i procent av de lokala partiorganisationernas partistöd respektive kostnader som under 2007 utgjordes av bidrag/överföringar/betalningar uppåt i partiorganisationerna. Medianvärden inom respektive parti

	Andel av partistöd		Andel av kostnader		Totalt
	Bidrag totalt	Bidrag till regionorg.	Bidrag/överföringar till riksorg.	Betalning för varor och tjänster till region- eller riksorg.	
M	25	17	0	4	39
C	0	2	0	5	13
Fp	30	32	0	4	43
Kd	46	34	0	3	43
S	0	0	0	1	2
V	20	17	0	5	29
Mp	2	0	2	0	5
Sd*	*	*	*	*	54
Spi	0	2	6	0	9

\* Osäkra underlag, se 2007/08:RFR23 s. 68.

Källa: 2007/08:RFR23.

**Tabell 11.8** Andel i procent av de regionala partiorganisationernas partistöd respektive kostnader som under 2007 utgjordes av bidrag/överföringar/betalningar uppåt i partiorganisationerna. Medianvärden inom respektive parti

	Andel av partistöd		Andel av kostnad	
	Totalt	Bidrag/överföringar till riksorg.	Betalningar för varor och tjänster till region- eller riksorg.	Totalt
M	0	9	14	22
C	0	0	2	2
Fp	0	0	1	3
Kd	17	21	1	22
S	0	0	0	0
V	3	2	2	4
Mp	5	0	0	3
Sd	25*	**	**	**
Spi	0*	0	0	0
Reg. parti	5*			

\* Endast partiorganisationer med representation i fullmäktige.

\*\* Osäkert underlag, se 2007/08:RFR23 s. 69.

Källa: 2007/08:RFR23.

Mot bakgrund av att partistödet visat sig utgöra den viktigaste inkomstkällan i de flesta partiorganisationer var det enligt undersökningen inte förvånande att andelen partistöd som överfördes uppåt grovt sett återspeglade kostnadsandelen för de bidrag som partierna överförde av det kommunala partistödet. Betalningen för varor och tjänster som antingen den regionala partiorganisationen eller riksorganisationen tillhandahöll utgjorde i de flesta partier relativt små andelar av partiorganisationernas totala kostnader.

Av undersökningen framgick att överfört partistöd ibland används till att finansiera administrativt stöd, ombudsmannastöd och tryckt partimaterial, tjänster m.m. som i större eller mindre omfattning överförs till de lokala och regionala partiorganisationerna. Till skillnad från överföringar av kontant partistöd är det svårt att bedöma i vilken omfattning varor och tjänster överförs. Svårigheterna består dels i att kvantifiera och värdera varorna och tjänsterna, dels i att kunna särskilja överföringar från allmänna partiaktiviteter. Ett

annan praktiskt problem med att mäta omfattningen av varor och tjänster är att partierna fonderar medel under mellanvalsåren för användning under valåret. Detta innebär att en undersökning av om varor och tjänster överförs måste omfatta en hel mandatperiod för att en bedömning ska kunna göras av om fonderat överfört partistöd under valåret återförs till de lägre partiorganisationerna i form av varor och tjänster.

Riksdagsrapporten angav att det mot bakgrund av dessa svårigheter inte var möjligt att med någon exakthet uttala sig om omfattningen av de varor och tjänster som överförs inom partierna eller i vilken utsträckning som överfört partistöd återförs i form av varor och tjänster. En enkät genomfördes därför för att analysera om det fanns något samband mellan hur mycket partistöd en partiorganisation överförde och i vilken utsträckning den fick del av varor och tjänster inom partierna. De lokala och regionala partiorganisationerna ombads att ange vilka varor och tjänster som de regionala partiorganisationerna eller partiets riksorganisation tillhåller dem gratis eller i subventionerad form. Undersökningen visade på en mycket svag korrelation mellan partiorganisationer som överförde mycket partistöd och de som upplevde att de fick mycket varor och tjänster från region- eller riksnivån. Resultaten indikerade att kopplingen var svag mellan det överförda partistödet och vad partiorganisationerna fick tillbaka i varor och tjänster. Enligt undersökningen blev kopplingen ännu svagare om partistödet användes strategiskt inom partierna, d.v.s. om medlen koncentreras till kommuner eller regioner där partiet är svagt representerat eller där partiet uppfattar att det har potential att växa.

### **Moderaterna**

Inom Moderaterna fanns det enligt partiet ett system där riksorganisationen tog in en schablonavgift för s.k. ombudsmannaservice om 10 procent av partistödet från lokalorganisationerna i kommunerna. Stödet togs in av de regionala partiorganisationerna och distribuerades till riksorganisationen. Förutom finansiering av ombudsmännen användes det överförda stödet bl.a. till att ta fram partimaterial. Medianvärdet för det totala partistöd som överfördes från de lokala partiorganisationerna var 25 procent 2007. Om 10 procentenheten av dessa gick till riksorganisationen lämnade en typisk moderat partiorganisation alltså cirka 15 procentenheten av stödet

till den regionala partiorganisationen. Partistöd från landstinget överfördes inte enligt partiet.

### **Centerpartiet**

Enligt Centerpartiet fanns inget riksövergripande system för överföring av partistöd. Det förekom dock att enskilda lokala organisationer överförde partistöd till de regionala partiorganisationerna. Stöd som överfördes till regionnivån användes enligt partiet normalt till att bekosta partimaterial, tjänster, utbildning m.m. Överföring av partistöd från landstingen från regional nivå till riksnivå förekom inte enligt partiet. På vissa håll utgjorde betalningar för varor och tjänster som tillhandahölls av partiets regionala partiorganisation eller riksorganisationen en relativt stor del av de lokala partiorganisationernas totala kostnader 2007.

### **Folkpartiet**

Liksom i Centerpartiet fanns inget riksövergripande system för överföring av partistöd inom Folkpartiet. Det förekom dock att partistöd från kommunerna överfördes från de lokala partiorganisationerna till den regionala nivån. En typisk lokalförening överförde cirka 30 procent av sitt partistöd 2007. Liksom inom Centerpartiet utgjorde betalningar för olika varor och tjänster som tillhandahållits av partiets regionala nivå eller riksnivån, en relativt stor andel av de lokala partiorganisationernas totala kostnader 2007.

### **Kristdemokraterna**

Kristdemokraterna har enligt uppgift från partiet ett s.k. serviceavgiftssystem som i huvudsak bygger på de lokala och regionala partiorganisationernas partistöd. Riksorganisationen tar in en avgift om 21 procent på allt partistöd som överstiger 300 000 kr inom respektive regional partiorganisation. De lokala partiorganisationerna betalar i sin tur partistöd till regionnivån. En typisk lokalavdelning inom Kristdemokraterna överförde ca 30 procent av partistödet till regionnivån och ca 17 procent till riksnivån. Det överförda partistödet användes enligt partiet till att finansiera partimaterial, utbildningsinsatser m.m.

## Socialdemokraterna

Inom Socialdemokraterna finns enligt partiet inget system där partistöd överförs mellan de olika organisatoriska nivåerna. I enstaka fall förekom dock överföringar från den lokala nivån till den regionala.

## Vänsterpartiet

Vänsterpartiet tar enligt partiet ut en s.k. serviceavgift från de regionala partiorganisationerna på omkring 1–2 procent av det partistöd de får från landstingen. Den regionala partiorganisationen tog i sin tur ut en varierande avgift från den lokala nivån för att täcka kostnaden för ombudsmän och gemensam administration. En typisk lokal partiorganisation överförde 2007 ca 20 procent av sitt partistöd till den regionala organisationen. En typisk regional partiorganisation överförde i sin tur ca 3 procent av partistödet till riksorganisationen. Det överförda stödet användes enligt partiet till bl.a. finansiering av ombudsmän och annan service. I vissa lokala partiorganisationer utgjorde betalningar för varor och tjänster som de regionala partiorganisationerna eller riksorganisationen tillhandahöll en relativt stor andel av dessa organisationers kostnader 2007.

## Miljöpartiet

I Miljöpartiet finns en central rekommendation om att de lokala och regionala partiorganisationerna ska lämna 5 procent av partistödet till riksorganisationen. Drygt en tredjedel av lokalorganisationerna och cirka hälften av de regionala organisationerna uppgav att de följde rekommendationen. Övriga organisationer redovisade att inget eller en lägre del av stödet överfördes till riksorganisationen. Det till riksorganisationen överförda stödet användes till hantering av medlemsregistret och till IT.

## Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna har inskrivet i sina stadgar hur stor andel av de lokala och regionala partiorganisationernas partistöd som ska överföras till riksorganisationen. År 2007 skulle en fjärdedel av stödet

överförs. Andelen höjdes 2008 till 40 procent av stödet. Av de lokala partiorganisationerna som besvarade enkäten angav ca hälften att de överförde partistöd i enlighet med partiets stadgar 2007. Flera av de lokala föreningar som inte angett att de överfört stöd redovisade dock att relativt stora summor hade överförts som betalningsmedel för varor och tjänster som region- eller riksnivån tillhandahöll under året. Det fanns därför skäl anta att betalningsmedlen i praktiken motsvarade det överförda stödet som övriga partiorganisationer inom Sverigedemokraterna redovisat. Hur mycket som exakt bestod av bidrag respektive betalningar var dock svårt att avgöra. Enligt partiets stadgar från 2008 skulle minst hälften av avgiften till riksorganisationen avsättas till valfond. Resterande del utgjorde bl.a. ersättning för tjänster och material som riksorganisationen tog fram och tillhandahöll distrikt och lokalföreningar.

### **Sveriges pensionärs intresseparti**

Överföringar av partistöd mellan de organisatoriska nivåerna förekom inte inom Sveriges pensionärs intresseparti.

### **Lokala och regionala partier**

Eftersom de flesta lokala och regionala partier inte ingår som en del i en större partistruktur förekom överföring av partistöd i liten utsträckning inom dessa organisationer.

#### **11.8.2 De regionala partiorganisationernas verksamhet**

Inom partierna är det vanligen de regionala partiorganisationerna som förmedlar varor och tjänster till de lokala organisationerna. Det är därför intressant att något studera regionnivåns roll i partierna. Tidigare undersökningar har visat att de regionala partiorganisationerna fyller flera olika funktioner. I en studie från 1980-talet skilde Gullan Gidlund på tre s.k. analytiska funktioner för regionnivån. Den första är en implementeringsfunktion för den centrala nivån i partiet. I detta perspektiv är regionnivån främst ett instrument för partiets riksnivå för att sprida partiets budskap och värna om partiets identitet och sammanhållning. Den andra är en regional funktion där uppgiften främst är att hantera och behandla frågor kopplade



till de politiska församlingarna i landstingen och i regionen. Den tredje är kopplad till de lokala partiorganisationerna, och det är då dessas behov som står i centrum.

Med utgångspunkt i dessa tre funktioner genomfördes en undersökning där de regionala partiorganisationerna ombads att rangordna vilka arbetsuppgifter de uppfattade som de viktigaste. Svaren visade att det fanns mycket stora likheter mellan partiernas uppfattningar om den regionala partinivåns uppgifter. Uppgiften att vara en resurs för den lokala partinivån angavs vara högt prioriterad. Resultaten bekräftade bilden av att det sker en mer eller mindre omfattande överföring av varor och tjänster från regionnivån till den lokala nivån. Mot bakgrund av att de regionala partiorganisationerna fick huvuddelen av sina intäkter från partistöd från landstingen tydde prioriteringarna på att det i praktiken skedde en överföring av partistöd från landstingen, som användes till att finansiera partiverksamhet på lokal nivå.

## 11.9 Partistödet på nationell nivå och i andra länder

Vid en utredning av det kommunala partistödet och utrymmet för dess användande är det lämpligt att göra en kort genomgång av vad som gäller för det offentliga stödet till partier på riksnivå. I avsnittet kommer vi också att mycket kort beröra reglerna för partistöd i de nordiska länderna samt villkoren för partistödet på Europeisk nivå.

### 11.9.1 Det offentliga partistödet på riksnivå

Sverige införde 1965, som ett av de första länderna i världen, offentlig finansiering av de politiska partiernas verksamhet. Frågan om statligt stöd till politiska partier hade bl.a. aktualiserats som ett alternativ till införandet av presstöd till dagstidningar.<sup>47</sup> Ett särskilt yttrande från en ledamot i pressutredningen och synpunkter om att man i stället för presstöd skulle införa ett allmänt partistöd låg sedan till grund för utformningen av propositionen.<sup>48</sup> Förslag om statligt stöd till partiernas verksamhet lades fram vid 1965 års riksdag. I propositionen anfördes bl. a. att det låg ett samhällsintresse i

---

<sup>47</sup> SOU 1965:22.

<sup>48</sup> Prop. 1965:174.

att partierna hade tillräckliga resurser för sin opinionsbildande verksamhet och att det därför borde införas ett permanent statligt stöd till denna verksamhet. Riksdagens beslut innebar att partier som var representerade i riksdagen och som erhållit minst två procent av rösterna i det senaste valet till andra kammaren var berättigade till statligt partistöd. Varken villkor eller kontroll beträffande användningen skulle förknippas med bidraget. Riksdagen beslutade samma år även att anslå medel till gruppkanslier för riksdagspartierna, s.k. kanslistöd. I propositionen om statligt partistöd betonades att den svenska demokratin är en folkstyrelse genom partier och att en differentierad opinionsbildning var nödvändig för att väljarna skulle kunna ta ställning till politiska frågor. Den övergripande målsättningen med det statliga partistödet var enligt regeringen att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom förstärka demokratin.

Det offentliga partistödet på riksnivå kan delas upp i två delar; dels ett allmänt stöd från staten, dels ett stöd till riksdagspartiernas arbete i riksdagen.

### 11.9.2 Det statliga partistödet

Det statliga partistödet regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Stödet utgår till de politiska partier som deltagit i val till riksdagen och uppnått en viss procent av röstetalet. Stödet utgår i form av partistöd och kanslistöd.

Partistödet lämnas som mandatbidrag baserat på mandat i riksdagen. Antalet mandatbidrag för respektive parti bestäms årligen med hänsyn till utgången i de två närmast föregående ordinarie valen. Ett mandatbidrag är 333 300 kronor. Om ett parti inte har blivit företrätt i riksdagen i det närmast föregående valet men ändå fått över 2,5 procent i hela landet, så har partiet rätt att få partistöd beräknat enligt en särskild nyckel. Det finns även särskilda beräkningsgrunder för partier som har blivit företrädade i riksdagen i något av de två närmast föregående ordinarie valen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet.

Kanslistöd utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Ett parti som vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet får för varje år för vilket valet gäller ett helt grundstöd. Ett helt grundstöd utgör 5 803 200 kronor. Ett parti som blivit företrätt i riksdagen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet erhåller

för varje år partistöd enligt en särskild beräkningsnyckel. Utöver grundstödet får partierna också ett tilläggsstöd för varje år för vilket valet gäller. Tilläggsstödet är 16 350 kronor för varje vunnet mandat om partiet är företrätt i regeringen och annars 24 300 kronor för varje vunnet mandat. Om ett parti vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet i ett val och sedan får en lägre procentandel vid nästa val, utgår ett avtrappat grundstöd för de fyra därpå följande åren.

Frågor om det statliga partistödet prövas av Partibidragsnämnden. Partierna måste ansöka årligen om att få bidrag.

De ändringar som gjorts i 1972 års lag har främst avsett bidragsbeloppen storlek. I 2001/02 års lagstiftningsärende<sup>49</sup> fördes dock, med hänvisning till bidragsbeloppens storlek, en närmare diskussion om det borde införas någon form av offentlig kontroll över hur bidragen användes. Rent principiellt anfördes betänkligheter mot att införa en reglering som skulle kunna leda till att statsmakterna kom att ställa övergripande krav på de politiska partiernas agerande som villkor för ekonomiskt bistånd. Dessutom skulle svåra tillämpningsproblem kunna uppstå, t.ex. då det gäller att avgöra om ett parti har bedrivit en sådan verksamhet som ska medföra att partiet uppfyller villkoren för stöd. Däremot ansågs det rimligt att kräva av partier som tar emot statsbidrag av den omfattning som det gäller, att de har sådana administrativa rutiner som normalt gäller för större organisationer och att detta uppställs som ett formellt krav för att partistöd ska kunna erhållas. Mot denna bakgrund uppställdes två villkor för att få partistöd beviljat. Det ena villkoret är att partiet har utsett en auktoriserad eller godkänd revisor med uppgift att granska partiets räkenskaper. Det andra villkoret är att partiet ger in sin årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till Partibidragsnämnden. Det uttalades att syftet med villkoren inte var att försöka kontrollera partiernas verksamhet. Några motsvarande villkor uppställdes inte för det kommunala stödet. Lagändringen innebar att partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret skulle bifogas ansökan om partistöd. Den av revisorerna genomförda granskningen skulle vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Partistöd fick inte beviljas om ansökan brast i detta avseende.

---

<sup>49</sup> Prop. 2001/02:53, bet. 2001/02:KU8.

### 11.9.3 Riksdagens stöd till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen

Riksdagens rätt att ge ut bidrag till partierna grundar sig på lag (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Riksdagens stöd delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare samt stöd till ledamöternas resor utomlands.

Basstödet består dels av ett grundbelopp, dels av ett tilläggsbelopp beroende av antalet riksdagsledamöter. Grundbeloppet är 1,7 miljoner kronor per år. En partigrupp som företräder regeringen har rätt till ett grundbelopp. Övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp. Tilläggsbeloppet är 57 000 kronor per år och ledamot.

Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggarkhjälp åt ledamöterna. Varje parti får själv besluta om hur stödet ska användas. Stödet motsvarar kostnaderna för en politisk sekreterare per ledamot. Beloppet 53 900 kronor per politisk sekreterare och månad ligger till grund för beräkningen men partierna kan alltså själva besluta hur de ska fördela pengarna för sina respektive kanslier.

Stödet till resor utomlands ges till riksdagsledamöterna för att de ska kunna delta i t.ex. internationella konferenser. Bidraget är 5 000 kronor per år och ledamot för de första tjugo riksdagsplatserna och 2 500 kronor per år och ledamot för riksdagsplatser utöver dessa. En ledamot kan dessutom få 2 500 kronor per år för resor som har koppling till samarbetet inom EU.

Utöver detta har ledamöterna och partikanslierna i riksdagen tillgång till fria lokaler och teknisk utrustning i riksdagshuset. Partistödet behöver alltså inte användas till dessa kostnader.

### 11.9.4 Det offentliga partistödet på riksnivå 2009–2010

Staten och riksdagen bidrar med ungefär 425 miljoner kronor om året till partierna. Under perioden 15 oktober 2011 till och med 14 oktober 2012 uppgår partistödet för allmän verksamhet till 170,8 miljoner kronor. För arbetet i riksdagen uppgår stödet till totalt 267,5 miljoner kronor, av vilket stödet avseende politiska sekreterare utgör den absoluta merparten (cirka 225 miljoner kronor).

### 11.9.5 Finansiering av partier i övriga nordiska länder

#### *Finland*

I Finland kan partierna enligt den finska partilagen 10.1.1969/10 få partistöd inom ramen för statsbudgeten. Förutsättningen är att partiet är företrätt i riksdagen. Stödet beviljas för verksamhet i enlighet med partiets stadgar. Stödet fördelas i förhållande till antalet riksdagsmandat vid det senaste riksdagsvalet. Om minst hälften av de riksdagsledamöter som företräder ett parti och som medtagits vid uträkningen av partiets andel meddelar att de avstår från att i riksdagen företräda partiet, ska fördelningsgrunden för stödet justeras så att dessa förändringar beaktas. En del av stödet till ett parti kan anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet.

Regeringen beviljar stöd efter ansökan som betalas ut av regeringskansliet. För beviljande, utbetalning och användning av stödet gäller statsunderstödslagen (688/2001). Av denna lag framgår krav för ansökan, återrapportering, granskning och eventuella återbetalningskrav.

När det gäller verksamhet på kommunal nivå har kommunerna i Finland möjlighet att stödja verksamhet inom s.k. fullmäktige-grupper. Det är alltså inte fråga om ett kommunalt partistöd. Enligt 2 kap. 15 b § 1 mom. i finska kommunallagen kan fullmäktigeledamöterna bilda fullmäktige-grupper för arbetet i fullmäktige. Bildandet av en fullmäktige-grupp bestäms inte utifrån valresultatet eller de invaldas partipolitiska bakgrund, utan en fullmäktigeledamot har rätt att bilda en fullmäktige-grupp också under fullmäktiges mandattid. En ledamot kan ensam bilda en fullmäktige-grupp.

Enligt 2 kap. 15 b § finska kommunallagen kan kommunen för att förbättra fullmäktige-gruppernas verksamhetsbetingelser stödja verksamheten inom fullmäktige-grupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktige-grupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras.

Kommunen kan stödja såväl verksamhet inom fullmäktige-grupperna som verksamhet riktad till kommuninvånarna. Kommunen kan även stödja den interna verksamheten t.ex. genom att ställa sina lokaler, sekreterarhjälp, telefoner och datorer till gruppernas förfogande samt genom att bistå vid utbildning av förtroendevalda eller ordnande av sammankomster.

Med åtgärder som främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka avses t.ex. diskussionsmöten och informationsverksamhet. Stöd kan inte beviljas för enskilda förtroendevaldas valmöten, men det går att bevilja bidrag för diskussionsmöten som en grupp ordnar före ett val.

Stöd kan inte beviljas i form av en årlig klumpsumma, utan kan enbart beviljas för att täcka särskilt specificerade kostnader. En fullmäktige-grupp kan således inte själv bestämma hur den använder det stöd som den får, utan det är kommunen som har beslutanderätten. Stöd kan beviljas för såväl partiernas fullmäktige-grupper som fullmäktige-grupper bildade av personer som står utanför partierna. Eftersom en person också ensam kan bilda en fullmäktige-grupp, kan stöd även beviljas till en fullmäktige-grupp bestående av en enda fullmäktigeledamot.

I enlighet med jämlikhetsprincipen ska kommunen bevilja alla fullmäktige-grupper stöd på lika grunder. Beviljandet av stöd förutsätter inte nödvändigtvis att stödet delas ut enligt antalet fullmäktigeledamöter eller att alla grupper ska få stöd till samma belopp. När stöd beviljas kan man beakta gruppens verksamhet och sammankomsternas art.

När det gäller att ta emot andra bidrag än offentliga, framgår det av partilagen att detta bara får ske i viss omfattning. Som bidrag till partiet räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag räknas inte sedvanligt frivilligt arbete, prestationer som hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning, inkomster från sådan affärsverksamhet av permanent natur som partiet bedriver på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor eller inkomster från placeringsverksamhet som partiet eller partiföreningen bedriver. Som bidrag räknas inte heller statsunderstöd eller annat motsvarande understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller en kommuns budget. Det finns också särskilda regler för s.k. partinära sammanslutningar.

Ett parti får inte ta emot bidrag från anonyma givare. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom insamling. Ett parti får inte heller från en och samma givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 30 000 euro per kalenderår. När det gäller utländska bidrag får ett parti endast ta emot sådana från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning. En redovisning av det bidragsbelopp som ett parti har fått och uppgift om givarens namn ska

lämnas till statens revisionsverk, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro per kalenderår. Redovisningen ska lämnas in elektroniskt senast den 15 dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget.

### *Norge*

I Norge är det den norska partilagen (Lov 2005-06-17 nr 102: Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene) som reglerar på vilket sätt offentlig finansiering av politiska partier får ske.

Det är Stortinget som beslutar om de belopp som ska utgå till de politiska partiernas organisationer på nationell, regional och kommunal nivå. Stortinget finansierar de folkvalda grupperna i Stortinget, fylkeskommunerna finansierar de folkvalda grupperna i fylkestinget d.v.s. den regionala nivån och kommunerna finansierar de folkvalda grupperna i kommunstyret d.v.s. den norska motsvarigheten till kommunfullmäktige. Stödet från stat, kommun eller fylkeskommun får inte knytas till villkor som kan komma i konflikt med de politiska partiernas självständighet och oavhängighet. Myndigheterna får inte heller utöva kontroll över hur partierna disponerar det offentliga stödet.

Statligt stöd på nationell nivå kan erhållas på ansökan av de politiska partierna. Stödet utgår som "stemmestøtte" och "grunnstøtte". "Stemmestøtte" kan jämföras med mandatstöd och utgår med ett visst belopp per mandat vid sista stortingsvalet. "Grunnstøtte" – grundstöd – utgår som ett fast belopp till de partier som vid senaste stortingsvalet erhöll minst 2,5 procent av rösterna på nationell nivå eller som fick minst en ledamot invald i Stortinget. Av det totala stödet utgör 9/10 "stemmestøtte" och 1/10 "grunnstøtte".

Statligt stöd till de politiska partiernas organisation på fylkes- respektive kommunal nivå utgår efter ansökan från partiorganisation på respektive nivå. Även här utgår stödet som mandat och grundstöd. Mandatstödet utgår med en viss summa per mandat erhållet på fylkes- eller kommunal nivå vid det senaste valet. Grundstödet utgår med en viss summa till de partier som vid sista valet erhöll minst 4 procent av rösterna i fylket/kommunen eller som fick minst en representant invald i fylkestinget/kommunestyret. Av det samlade stödet fördelas 9/10 som stemmestøtte och 1/10 som

grunnstøtte. Det finns även särskilda regler för ansökan om partistöd för de partier som ställer upp med gemensam lista.

Enligt den norska partilagen måste stöd till politiska partier offentliggöras. Politiska partier får inte ta emot anonyma bidrag. Sådana bidrag tillfaller statskassan. Politiska partier får inte heller ta emot bidrag från

- rättssubjekt som lyder under statens eller annan offentlig myndighets kontroll,
- utländska givare, d.v.s. privatpersoner som inte är norska medborgare och som inte har rösträtt i kommunal- eller fylkesval eller juridiska personer som är registrerade i utlandet.

Alla politiska partier ska årligen inge rapporter om sina intäkter. Rapporteringen avser kalenderår och ska lämnas senast sex månader efter avslutat räkenskapsår. Partier som har haft intäkter som understiger 10 000 kronor efter det att det offentliga stödet dragits av är undantagna plikten att rapportera sina intäkter. För dessa partier räcker att de avger en försäkran att deras intäkter understigit 10 000 kronor.

Den årliga rapporteringen ska innehålla en fullständig översikt över de intäkter som partiet erhållit under perioden. De intäkter som ska redovisas är:

- offentligt stöd på nationell, regional och lokal nivå,
- intäkter av egen verksamhet (t.ex. lotterier, kapitalintäkter, näringsverksamhet)
- bidrag från privatpersoner, näringsliv, fackföreningar och andra organisationer
- överföringar från andra partiorganisationer.

Med bidrag avses pengabidrag och värdet av varor, tjänster eller motsvarande som har tagits emot utan vederlag eller till underpris.

Om en bidragsgivare inom loppet av en räkenskapsperiod givit bidrag som tillsammans uppgår till 30 000 kronor eller mer till partiets huvudorganisation på nationell nivå, ska bidragets storlek och bidragsgivarens identitet uppges särskilt i partiets rapport. Detsamma gäller för bidrag till partiorganisation på fylkeskommunal nivå om summan uppgår till sammanlagt 20 000 kronor eller mer, och för bidrag till partiorganisation på kommunal nivå om summan uppgår till sammanlagt 10 000 kronor eller mer. Privatpersoner ska identi-



fieras med namn och bostadsort. Andra bidragsgivare ska identifieras med namn och postadress.

Den årliga rapporten ska innehålla en försäkran om att partiet inte har haft några andra intäkter till partiet än vad som uppgivits. Om det finns några avtal ingångna eller affärsmässiga förbindelser med någon bidragsgivare ska det uppges särskilt. Partiet är också skyldigt att på förfrågan tillhandahålla det aktuella avtalet. Årsrapporten från partiets huvudorganisation ska vara undertecknad av partiledaren och godkänd av revisor.

Samtliga rapporter enligt den norska partiloven samlas i ett centralt register. Det är Statistisk sentralbyrå (SSB) som är ansvarig för registret. SSB sammanställer årligen upplysningarna om partiernas intäkter och intäktskällor. Dessa uppgifter offentliggörs bl.a. på Internet ([www.ssb.no](http://www.ssb.no)). SSB översänder också en sammanställning över de partier som inte har rapporterat inom angiven tidsfrist till regeringen. De partier eller partiorganisationer som omfattas av lagen är skyldiga att vid förfrågan tillhandahålla det senaste årets räkenskaper.

Regeringen kan som villkor för utbetalning sätta att bidrag endast får utgå under förutsättning att partiet följer de regler som finns avseende offentliggörande av partiets finansiering.

### *Danmark*

I Danmark beviljas offentligt stöd till såväl partigrupperna i Folketinget som till partiernas organisationer på nationell, regional (amt) och kommunal nivå. Det kan också beviljas stöd till oberoende kandidater. Det offentliga stödet till partier och oberoende kandidater regleras i lov 8 december 2006, om økonomisk støtte til politiske partier. Stödet till partigrupperna i Folketinget regleras i Regler om tilskud til folketingsgruppene av 2. april 2003.

Det offentliga stödet till partier och oberoende kandidater är baserat på antalet röster i det senaste valet. På nationell nivå är kravet att man måste ha uppnått minst 1 000 röster vid nationella val medan det räcker med 500 respektive 100 röster i regionala respektive kommunala val.<sup>50</sup> Det kan också beviljas stöd för politiskt arbete till oberoende kandidater på nationell nivå under förutsättning att kandidaten fått minst 1 000 röster vid valet. Med politiskt arbete avses bl.a. sådana aktiviteter som syftar till att främja

<sup>50</sup> För Köpenhamns kommun gäller dock 500 röster.

valet av en eller flera kandidater eller ett bestämt resultat vid en folkomröstning eller för att främja spridandet av kunskap om en viss politisk åskådning eller att etablera eller driva en politisk organisation.

Det är regeringen som årligen kontrollerar att villkoren för stöd är uppfyllda samt beviljar och utbetalar det nationella stödet. På kommunal och regionnivå är det kommunalbestyrelserna (kommunfullmäktige) respektive regionråden som har denna uppgift.

På samtliga nivåer måste den som ansöker om stöd ge in en ansökan som innehåller uppgifter om utgifter man förväntar sig att ha för det politiska arbetet under det kommande året samt vilka utgifter man hade föregående år. Partierna kan aldrig få mer än vad de anger för det kommande året. Vid ansökan måste partiet också försäkra att fjolårets stöd använts i enlighet med lagens syfte. Om ett parti har fått privata bidrag måste detta också redovisas. Det finns dock inga krav på att ansökan ska åtföljas av en redovisning av hur pengarna använts. Det är endast då det föreligger misstanke om att försäkran är falsk som den instans som beviljar bidrag kan begära in räkenskaperna för efterkontroll.

Partigrupperna i Folketinget beviljas ett årligt stöd som är avsett för att avlöna sekreterare och politiskt sakkunniga. Stödet utbetalas månadsvis och består dels av ett grundstöd per partigrupp, dels av ett mandatstöd per ledamot. För grupper med färre än fyra ledamöter reduceras grundstödet medan mandatstödet är lika för samtliga ledamöter. För de ledamöter som samtidigt är ministrar i regeringen eller utskottsordförande i Folketinget utbetalas dock endast 1/3 mandatstöd.

I Danmark finns ingen lagstiftning om hur mycket ett parti får ta emot i form av bidrag från privatpersoner eller att privata bidragsgivare ska kunna identifieras. Däremot finns det reglerat i lov 24 oktober 2006 om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse av politiske partiers regnskaber att partiernas huvudorganisationer på nationell nivå som har deltagit i val till Folketinget eller till Europaparlamentet ska offentliggöra sina räkenskaper. Räkenskaperna ska ges in till Folketinget som ser till att de offentliggörs. Räkenskaperna ska innehålla översikt över såväl intäkter som utgifter samt upplysningar om balans och eget kapital. Intäkterna ska specificeras i olika kategorier bl.a. offentligt partistöd, privata bidrag och internationella organisationer. Såväl pengabidrag som icke-monetära bidrag ska tas med i redovisningen.

Dessutom ska det anges specifikt om ett parti har mottagit bidrag över 20 000 danska kronor, DEK, inom loppet av ett år från en och samma privata bidragsgivare. I sådana fall ska både namn och adress framgå av räkenskaperna. Räkenskaperna ska också innehålla en sammanställning över den totala summan av anonyma bidrag på mer än 20 000 DEK.

Den som uppger oriktiga eller ofullständiga uppgifter i räkenskaperna kan åläggas bötesstraff eller dömas till fängelse i upp till fyra månader. Det är dessutom ett villkor för utbetalning av offentligt stöd att en kopia av räkenskaperna har sänts in till regeringen. Dessa regler gäller, som sagts ovan, endast partiernas huvudorganisationer. Enligt lagen om ekonomiska bidrag åligger det emellertid även partiorganisationer på regional och lokal nivå att rapportera bidrag över 20 000 DEK. I dessa fall måste namn och adress på bidragsgivaren uppges. Utbetalning av fortsatt stöd till partiorganisationerna på regional och lokal nivå sker endast under förutsättning att inrapportering av privata bidrag skett. Det föreligger dock inga krav på att sådana bidrag ska offentliggöras.

#### **11.9.6 Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå**

Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå framgår att politiska partier varje år kan lämna in en ansökan om finansiering till Europaparlamentet.

För att betraktas som ett politiskt parti på europeisk nivå måste partiet vara en juridisk person i det medlemsland där partiet har sitt säte, företrädas av ledamöter i Europaparlamentet (eller de nationella eller regionala parlamenten eller regionala församlingarna) i minst en fjärdedel av medlemsländerna, eller i minst en fjärdedel av medlemsländerna ha fått minst 3 procent av rösterna i vart och ett av dessa medlemsländer i de senaste valen till Europaparlamentet, följa de principer på vilka Europeiska unionen vilar, d.v.s. frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen samt ha deltagit eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet.

Europaparlamentet kontrollerar att partierna fortsätter att uppfylla dessa kriterier. Om något kriterium inte längre är uppfyllt för-

lorar partiet sin ställning som politiskt parti på europeisk nivå och kan därmed inte längre finansieras med stöd av förordningen.

Till ansökan om finansiering ska bifogas handlingar som styrker att det rör sig om ett politiskt parti på europeisk nivå, partiets politiska program och partiets stadgar, som ska innehålla uppgifter om de organ som ansvarar för politisk ledning och ekonomisk förvaltning samt de fysiska personer som i var och en av de berörda medlemsstaterna har befogenhet att rättsligt företräda partiet. Alla ändringar i ovanstående handlingarna ska anmälas till Europaparlamentet inom två månader. Om ingen sådan anmälan görs dras finansieringen in. Europaparlamentet fattar beslut om finansiering inom tre månader efter att en ansökan har lämnats in.

De politiska partierna på europeisk nivå finansieras genom Europeiska unionens allmänna budget. EU-budgeten får inte användas för att finansiera andra politiska partier, särskilt inte nationella politiska partier, som omfattas av nationella bestämmelser. Anslagen från EU-budgeten får användas endast för att täcka utgifter som har direkt samband med målen i partiets politiska program. De får också finansiera valkampanjer till Europaparlamentet. Finansieringen av ett politiskt parti eller en politisk stiftelse på europeisk nivå måste omfatta minst 15 procent från andra källor än EU:s budget.

Den tillgängliga budgeten för politiska partier på europeisk nivå fördelas varje år på följande sätt: 15 procent fördelas i lika delar mellan alla partier vars ansökan har godkänts och 85 procent fördelas mellan de partier som har valda ledamöter i Europaparlamentet, i proportion till antalet valda ledamöter.

Ett parti eller en stiftelse som tar emot bidrag ska varje år offentligt redovisa sina inkomster och utgifter och sina tillgångar och skulder, redovisa sina finansieringskällor genom en förteckning över givare och gåvor som överstiger 500 euro. Ett parti eller en stiftelse som tar emot bidrag får inte ta emot anonyma gåvor, gåvor som överstiger 12 000 euro per år och givare, gåvor som kommer från budgetarna för de politiska grupperna i Europaparlamentet, gåvor från offentligt ägda företag (inklusive företag där det allmänna är delägare) eller gåvor från myndigheter i länder utanför EU. Partierna får inte ta emot anonyma gåvor.

Bidrag från politiska partier som är medlemmar i ett politiskt parti på europeisk nivå är däremot tillåtna. Dessutom får bidrag ges från nationella politiska stiftelser som är medlemmar i en politisk stiftelse på europeisk nivå. Sådana bidrag får inte överstiga 40 procent av partiets eller stiftelsens årliga budget.

### 11.10 Förtydligande av nuvarande ordning eller införande av ett förändrat synsätt på partistödet – ett strategiskt val

Som framgått av utredningen hittills är lagregleringen av det kommunala partistödet ganska begränsad. En något tydligare bild av hur regelverket ska tillämpas kan fås genom studier av förarbetsuttalanden och Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Även med hjälp av dessa rättskällor är dock tillämpningen av lagen osäker när det rör sig om ovanligare situationer där precisa gränsdragningar måste göras.

Det förekommer inte heller någon kontroll av hur partierna använder sig av stödet. Partistöd som utbetalas av kommuner överförs inom vissa partier regelbundet från den lokala partinivån till andra nivåer inom partiorganisationen. Sådana överföringar sker ibland med schablonbelopp och bristen på kontrollmöjligheter innebär att det i många fall framstår som osäkert om stödet verkligen använts i enlighet med lagstiftningens intention, d.v.s. för politisk verksamhet i kommunen eller landstinget. Osäkerheten i tillämpningen av regelverket och avsaknaden av kontroll av hur stödet används i partierna väcker frågan om den kommunala partistödsregleringen behöver genomgå någon form av förändring.

Tillämpningsproblem förekommer emellertid i nästan all lagstiftning och man kan inte förvänta sig att en ändrad reglering av det kommunala partistödet helt skulle eliminera sådana problem. Frågan blir därför till att börja med om de beskrivna problemen är så stora att en förändrad reglering kan förväntas innebära en tydlig skillnad till det bättre. I det sammanhanget bör även beaktas att den relativt oreglerade situationen också innebär fördelar, t.ex. genom att systemet blir mer flexibelt. En mer detaljerad lagstiftning kan förväntas göra partistödsbesluten mer förutsägbara och underlätta den praktiska tillämpningen i de situationer som lagstiftaren förutsett. En utökad lagreglering innebär dock typiskt sett att kommuner och landsting får mindre frihet vid utformning och fördelning partistöd. Möjligheten att utforma partistödet efter skiftande förhållanden och lokala särdrag kan då begränsas.

Införandet av någon form av kontroll av partistödets användning skulle göra det möjligt att se till att stödet används för avsedda ändamål. En ökad transparens i partistödshandlingen skulle kunna stärka medborgarnas förtroende för systemet med skattefinansiering av politiska partier. Å andra sidan torde de politiska partierna, så-

som från stat och kommun fristående organisationer, ha ett intresse av att kunna fullgöra sin opinionsbildande funktion utan att vara föremål för administrativ kontroll och övervakning från myndigheternas sida.

Diskussionen om för- och nackdelar med mer regelstyrda system respektive system med högre grad av frihet, är inte ny. Den nuvarande, återhållsamma regleringen har bl.a. motiverats med att principen om fri åsiktsbildning förutsätter stor varsamhet när det gäller reglering av partiernas verksamhet. Som skäl för en reglering har bl.a. anförts viljan att säkerställa konkurrensen mellan partierna och en rättvis fördelning av offentliga medel. Det har också ansetts att det kan finnas risk för att den politiska konkurrensen rubbas när beslutsfattare, som samtidigt är partiföreträdare, ska besluta om stödets omfattning och utformning. Frestelserna kan bli då stora att söka optimera resurser för det egna partiet, gynna det bestående partisystemet och sammantaget försvåra för nya partibildningar att etableras. Det skulle i förlängningen kunna leda till en förstelning av partisystemet och kreativitetsproblem för hela det politiska livet.<sup>51</sup>

#### *Konsensusstrategi eller lagstiftningsstrategi*

Ett teoretiskt begrepp som används för att beskriva hanteringen av partifinansieringsfrågor i bl.a. Sverige är *konsensusstrategin*. Strategin innefattar ”ett minimum av lagstiftning och kontroll, eventuellt i kombination med frivilliga överenskommelser mellan partierna. Kontrollen av att partierna inte bryter mot överenskommelser och andan i lagstiftningen, är huvudsakligen etisk”.<sup>52</sup> Konsensusstrategin har starka rötter i synen på partier som frivilliga (privata) och i förhållande till staten oberoende organisationer; ett synsätt som varit utmärkande sedan tidigt 1900-tal inte minst i Sverige, Norge och Danmark. En konsekvens av detta synsätt är den djupa misstro som funnits hos flera partier mot tanken på att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter.<sup>53</sup>

Den andra och i ett internationellt perspektiv vanligaste metoden för att hantera partifinansiering, är *lagstiftningsstrategin*. Denna metod bygger på ett system av legala normer och kontrollinstrument för övervakning. I länder med erfarenheter av korruption, mutor och

---

<sup>51</sup> Gidlund, Ds 1994:31 bilaga 6 s. 156.

<sup>52</sup> Gidlund, Ds 1994:31 s. 193.

<sup>53</sup> Gidlund, Ds 1994:31 s. 193.

andra oegentligheter har detta medfört förstärkta krav på lagstiftning och kontroll. Men även i länder utan sådana erfarenheter har lagstiftningsstrategin vunnit mark.

Konsensusstrategin kan typiskt sett förväntas fungera väl i stabila politiska miljöer, där ett begränsat antal partier agerar under lång tid. Att den politiska sammansättningen i en kommun eller ett landsting utgörs av en begränsad grupp av partier torde ofta medföra att aktörerna får god kännedom om varandra. Består situationen under längre tidsperioder kan den homogena sammansättningen leda till utvecklandet av outtalade regler för hur det politiska livet ska fungera. Aktörerna kan då utgå från att en informell politisk praxis kommer att följas och i stort sett betraktas som bindande. Tilliten mellan de för varandra välkända aktörerna innebär sannolikt också att förutsättningarna för samförståndslösningar i oklara lägen är goda. Den stabila politiska miljöns informella regelsystem samt känndomen och förtroendet parterna emellan innebär här att behovet av lagreglering av den politiska verksamheten minskar.

Man kan antagligen utgå från att konsensusstrategin inte är lika framgångsrik i politiska miljöer där aktörerna är rörligare och sammansättningen mer skiftande. I kommuner och landsting där nya partibildningar kommer och går i hög grad och där nya politiska kulturer ständigt tillförs och möter de äldre och mer etablerade, kan möjligheterna att utveckla informella regler för det politiska livet antas vara mer begränsade. De politiska aktörernas begränsade kännedom om varandra kan här leda till en osäkerhet om vilka regler som gäller. I sådana situationer kan partierna förmodas vilja bevaka sina lagreglerade rättigheter i högre grad och förutsättningarna för samförståndslösningar blir sämre. I en politisk miljö med växlande aktörer där tidigare etablerade outtalade regler minskar i betydelse, torde behovet av tydliga regler öka.

Sammantaget synes flera olika aktörer, däribland medborgare, politiska församlingar och politiska partier representera i viss mån konkurrerande intressen som måste beaktas och jämkas samman vid utformningen av ett system för kommunalt partistöd. Även om konstruktionen av systemet i många avseenden kan ske utifrån någorlunda objektiva lämplighetsaspekter kommer utformningen i hög grad styras av de intressen man väljer att prioritera. Vidare spelar det politiska landskapets struktur en mycket viktig roll vid utformningen av ett välfungerande partistödssystem. En utveckling mot ett ökat inflöde av nya politiska partier och en försvagning av de traditionella aktörernas informella regelsystem och överenskommel-

ser, innebär sannolikt att lagstiftningens betydelse som medel för styrning av det politiska livet kommer att öka.

### 11.10.1 Lagreglering av nuvarande ordning

Ett alternativ för att komma till rätta med oklarheterna inom det kommunala partistödssystemet är att i lag förtydliga det man anser utgöra nu gällande rätt d.v.s. att behålla och utveckla den nuvarande ordningen. Lagregleringen skulle därför kunna ta sin utgångspunkt i kommunallagens regler och inrikta sig på att komplettera dessa i syfte att reda ut vanligt förekommande tillämpningsproblem. Man kan vidare tänka sig att i lag lägga fast sådan gällande rätt som för närvarande enbart framgår av förarbetena och Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Lagregleringen skulle i det avseendet inte innebära några nya lösningar, utan snarare lyfta fram och förtydliga innebörden av gällande rätt.

En kompletterande lagreglering av detta slag skulle t.ex. kunna bestämma vem som kan motta partistöd, med vilka tidsintervall beslut om stöd ska fattas, hur stödet i form av politiska sekreterare ska regleras, vilka krav som ska ställas på partierna beträffande användningen av partistödet etc.

Lagreglerna om fullmäktiges möjlighet att betala ut partistöd anger inte uttryckligen hur stödet ska användas. I avsaknad av uttrycklig lagreglering är det syftet med partistödet, så som det beskrivits i förarbetena, som sätter gränsen för stödets användning. För att tydliggöra syftet kan det dock finnas skäl att överväga en lagreglering av de ändamål för vilka stödet får användas.

En central problemfråga i det nuvarande systemet är vad som närmare avses med formuleringen ”partier som är representerade i fullmäktige” i 2 kap. 9 § kommunallagen. Ett förtydligande av representationsbegreppet skulle kunna lösa några av de tillämpningsproblem som är knutna till fullmäktigeledamöternas agerande.

En reglering enligt denna modell kan även förenas med kontroll från fullmäktiges sida av hur mottagarna använder partistödet. Kontrollen kan t.ex. bestå i en skyldighet för partierna att till fullmäktige redovisa hur stödet har använts. Själva offentliggörandet av användningssättet kan här förväntas verka återhållande på partierna och förebygga en otillåten användning. Redovisningskyldigheten inför fullmäktige skulle också kunna kompletteras med en formell kontroll av att stödet används i enlighet med vissa krav



som uppställts för utbetalning av stödet. Frågan blir då vidare vad som ska hända om fullmäktige underkänner redovisningen. Ska sanktionsmöjligheter införas?

### 11.10.2 Lagreglering – ett förändrat synsätt på partistöd

En lagreglering kan även ske genom att partistödssystemet förändras på ett mer grundläggande sätt. Detta skulle kunna vara en lämplig väg t.ex. om kompletteringarna av den gällande ordningen, enligt alternativet i föregående stycke, blir för många och leder till en osystematisk och svåröverskådlig lagstiftning.

En tidigt fastslagen princip som omgärdat partistödslagstiftningen är att bidragen bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler som inte tillåter någon skönsmässig prövning. En lagstiftning efter denna princip innebär att rätten till stöd lätt kan bedömas och att utrymmet för olika tolkningar begränsas. Den innebär samtidigt att fullmäktiges beslutsutrymme begränsas. Den praktiska tillämpningen av kommunallagens regler kan dock inte sägas ha harmonierat med denna princip.

Fullmäktiges långtgående frihet att slå fast förutsättningarna för kommunalt partistöd innebär att partierna i vissa situationer har svårt att säkert förutse om stöd kommer att utgå eller ej. Bland annat har osäkerheten om tolkningen av kravet på representation i fullmäktige medfört en varierande tillämpning av lagstiftningen. Representationskravet i den nu gällande lagstiftningen förefaller i hög grad vara kopplad till fullmäktigeledamöternas agerande. Mot detta kan anföras såväl praktiska som principiella skäl. Sannolikt krävs enligt gällande rätt i vart fall att ledamoten faktiskt har tagit plats i fullmäktige. Det får dock anses vara osäkert hur en ledamots agerande genom exempelvis utevaro, avhopp från parti o.s.v. påverkar partiets rätt till stöd. Principiellt sett kan det vara ett problem att rätten till stöd knyts till fullmäktigeledamöternas agerande. Risken finns att det framstår som oklart om stödet är avsett för partierna eller om det i realiteten ska ses som ett indirekt stöd till de folkvalda ledamöterna. Det finns därför skäl att överväga en ordning som tydligare betonar att stöd ska utgå i enlighet med valresultatet och att partierna är stödets adressater, för att därigenom särskilja partistödet från stödet till förtroendemannaorganisationen.

En tänkbar konstruktion är att kravet på representation bestäms vara uppfyllt så snart ett parti tilldelas mandat i fullmäktige. Vid en

sådan lagstiftning saknar en fullmäktigledamots avhopp från parti och situationer med tomma stolar betydelse för rätten till partistöd. Väljarna skulle genom rösten direkt kunna bestämma vilka åsikter de vill ska få ett ökat ekonomiskt stöd för att genomföra sin politik i kommunen. Partistöd skulle med den regleringen utgå även i fall där det aktuella partiet inte har någon lokal organisation och där det finns svårigheter att hitta personer som vill och kan representera partiet i fullmäktige. Man skulle i de situationerna kunna betrakta stödet som en uppmaning från väljarna till partiföreträdarna att bygga upp en organisation eller på andra sätt verka för att partiets åsikter förs ut på den lokala respektive regionala nivån. Man bör komma ihåg att det enligt nu gällande ordning inte ställs några uttryckliga krav på hur partiernas organisation ska vara utformad. Utbetalningar kan alltså redan i dag ske till en partiorganisation som är förlagd utanför den beslutande kommunens område men som representerar denna samtidigt som den representerar flera andra kommuner. I dagsläget anser dock sannolikt majoriteten en lokal respektive regional partiorganisation som en nödvändig förutsättning för rätt till partistöd.

Utbetalningar av partistöd till partier utan företrädare i fullmäktige och organiserad lokal förankring kan emellertid medföra risker för att stödet används till annat än lokal- och regionalpolitisk verksamhet. Överföringarna till andra nivåer inom partiorganisationerna skulle troligtvis öka. En betoning av de ändamål som stödet får användas för samt reglering av en efterföljande kontroll kan därför tänkas utgöra förutsättningar för denna lagstiftningsmodell.

Att knyta an enbart till mandatfördelningen skulle alltså kunna förflytta fokus vid bedömningen av rätten till stöd från fullmäktigledamöternas agerande till partiernas användning av stödet. Detta skulle understryka att det rör sig om ett stöd till partierna och inte till de förtroendevalda. Samtidigt skulle partierna i högre grad behöva redovisa att stödet används för sitt syfte.

Sammanfattningsvis utgör det ovan beskrivna systemet ett exempel på hur en mer genomgripande förändring av partistödreglerna skulle kunna utformas. Tanken bakom det skissade systemet är att lyfta fram partierna som stödets adressater och betona vikten av att stödet används för bestämda ändamål. Kontrollmöjligheten är tänkt att ge väljarna större möjligheter att se hur stödet har använts samt ökade möjligheter att bedöma om partiet är värt en röst i kommande val. Reglerna är vidare tänkta att innebära en förenklad tillämpning

eftersom bedömningen av fullmäktigeledamöternas agerande inte längre skulle spela någon roll.

### 11.11 Kommitténs överväganden och förslag

**Kommitténs bedömning:** Reglerna om kommunalt partistöd bör utformas på ett sådant sätt att fullmäktiges centrala roll i den kommunala demokratin upprätthålls. Det bör därför inte införas en reglering som innebär att partistöd kan ges till partier som, trots att de fått mandat, helt saknar representanter i fullmäktige.

Vid tillämpning av det nuvarande systemet för kommunalt partistöd ges i flera avseenden 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.

Kommitténs genomgång av domar i läns- och kammarrätter visar att domstolarna tillämpar den nuvarande lagstiftningen på olika sätt. Ett exempel är den skiftande tolkningen av representationskravet (se avsnitt 11.12). I flera länsrätts- och kammarrättsdomar anges att lagens villkor om representation är uppfyllt redan genom erhållandet av mandat i fullmäktige. En annan tolkning av representationskravet är att det endast är partier som faktiskt har tagit plats i fullmäktige som har rätt till partistöd. Hur det för partistödet grundläggande representationskravet ska tillämpas är därför oklart och ett återkommande problem i kommunerna.

Kommittén kan också konstatera att i stort sett samtliga domar om kommunalt partistöd rör nya lokala partier. Mot den bakgrunden och då trenden i det politiska landskapet sedan 1970-talet gått mot ett ökat inflytande för småpartier, kan antalet svårbedömda gränsdragningsproblem förväntas öka i framtiden. Enligt kommitténs uppfattning talar förändringarna i det politiska landskapet för att den tidigare nämnda konsensusstrategin kommer att bli mindre framgångsrik och att oklarheterna i partistödslagstiftningen behöver klargöras genom reglering i lagform.

Kommittén har tidigare diskuterat två grundmodeller som kan väljas vid en förnyelse av partistödslagstiftningen. En utgår från den nuvarande regleringen i kommunallagen och handlar om att förtydliga och komplettera reglerna där detta behövs. Den andra innebär att det kommunala partistödet förändras på ett mer grundläggande sätt. Centralt i den senare modellen är att stödet bestäms som en direkt koppling till valresultatet och att partiernas agerande i fullmäktige inte har någon betydelse för partistödet.

Kommittén anser att den förstnämnda modellen bör väljas. Nuvarande lagstiftning om kommunalt partistöd betraktar i grunden partiernas aktivitet i fullmäktige som en förutsättning för partistöd. Kommittén anser att en ny lagstiftning inte bör ändra denna utgångspunkt. Tvärtom bör betydelsen av partiernas närvaro i fullmäktige om något förstärkas.

Arbetet för att främja demokratin på kommunal nivå kan bedrivas på andra sätt än genom verksamhet i fullmäktige. Partiernas opinionsbildande verksamhet utanför fullmäktige kan i vissa fall liknas vid sådan åsiktsbildning som bedrivs av andra intresseorganisationer. Partierna utmärker sig däremot i ett viktigt mycket viktigt avseende från andra organisationer. Det är enbart partier som kan ta plats i fullmäktige. Genom den aktivitet som partierna bedriver i fullmäktige och nämnder intar de en bestämd och unik roll i det formella demokratiska systemet. Partierna har genom sin uppgift i de demokratiska institutionerna en roll som andra organisationer saknar.

Mot bakgrund av det tungt vägande intresset att upprätthålla fullmäktiges centrala roll i den kommunala demokratin anser kommittén att partistödet inte bör betalas till partier som, trots att de fått mandat, helt saknar representanter i fullmäktige. Sådana partier kan normalt inte anses fullgöra den viktiga del av partirollen som är knuten till de kommunala demokratiska institutionerna. Emellertid bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet att under en kortare period betala ut partistöd till ett parti som tidigare varit representerat men som förlorat sitt eller sina mandat i fullmäktige (2 kap. 9 § andra stycket kommunallagen). En reglering som innebär att partistöd som huvudregel ska kunna utgå till partier som helt saknar representanter i fullmäktige bör enligt kommittén inte införas.

## 11.12 Representationskravet

**Kommitténs förslag:** Ett preciserat representationskrav införs som anknyter direkt till resultatet av valet till fullmäktige. Representation föreligger när ett parti har fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen.

Av den tidigare utredningen framgår att det råder osäkerhet kring vad som menas med representation i 2 kap. 9 § kommunallagen. 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. Enligt kommitténs uppfattning bör utformningen av representationskravet ske så att utrymmet för tolkningar blir så snävt som möjligt. Det framstår som en lämplig ordning att fullmäktige inte själv ska kunna bestämma gränserna för sina befogenheter. Den lagreglerade avgränsningen av fullmäktiges möjlighet att besluta om utbetalning av partistöd bör därför knytas till faktorer som inte kan påverkas av fullmäktige och är lätta att avläsa.

### 11.12.1 Fastställande av valresultatet

Enligt reglerna i 14 kap. vallagen (2005:837) ska länsstyrelsen, i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige, på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan partierna och för varje valkrets fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare (1, 6, 13 och 15–16 §§). Om en ledamot av fullmäktige avgår under valperioden, ska länsstyrelsen utse en ny ledamot bland ersättarna (21 §). Kan ersättare inte utses enligt reglerna i 21, 14 och 22–23 §§, utses ingen ersättare. När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare ska valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. Därmed är valet till fullmäktige avslutat (26 §). Länsstyrelsens beslut att fastställa utgången av ett val eller av en sådan sammanräkning för att förordna efterträdare eller ersättare som sägs i 18–24 §§, får överklagas hos Valprövningsnämnden (15 kap. 3 §). Ett beslut genom vilket någon har förordnats till ledamot av fullmäktige eller ersättare gäller även om beslutet har

överklagats. Bestämmelserna om inhibition i förvaltningslagen (1986:223) gäller inte för ett sådant beslut (15 kap. 10 §).

### 11.12.2 Kommitténs bedömning

Kommittén föreslår 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.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen. För att behålla representationen under valperioden krävs alltså att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. På detta sätt torde det normalt inte uppstå någon osäkerhet om huruvida ett parti är representerat eller ej. Uppgifter om ledamot är fastställd för ett partis mandat finns i regel hos fullmäktige och vid tveksamhet kan sådana uppgifter alltid inhämtas från länsstyrelsen.

En ledamot som fastställts för ett mandat kan av olika skäl tänkas vilja avgå från sitt uppdrag under valperioden. Vidare kan en ledamot tvingas avgå t.ex. om villkoren för valbarhet enligt 4 kap. kommunallagen inte är uppfyllda under valperioden. En fullmäktig-ledamot är därför skyldig att omedelbart avgå om han eller hon exempelvis blivit folkbokförd i en annan kommun.

Om ett partis enda fullmäktig-ledamot avgår under valperioden och det inte finns någon ersättare som kan träda in i stället kommer partiets representation att upphöra från tiden för avgången. Kommittén anser dock att ett parti bör ha rätt att behålla partistöd för hela den period som stöd har utbetalats oavsett om partiet varit representerat hela eller endast delar av denna period. Mot den bakgrunden föreslår kommittén alltså inte några bestämmelser om återbetalning av redan utbetalat stöd om ett parti varit representerat under endast en del av den tid som utbetalningsbeslutet omfattar.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket kommunallagen får stöd ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter att representationen upphörde. Kommitténs uppfattning är att denna reglering tar sikte på att begränsa stödet till högst en tolv månaders period efter att representationen upphört. Detta innebär enligt kommitténs förslag att om partiet upphör att vara representerat under löpande valperiod, räk-

nas tolv månadersperioden enligt 9 § från den tidpunkten då representationen upphörde, d.v.s. utan anknytning till kalenderår. Partiet kan därför få stöd som längst tolv månader efter denna tidpunkt.

En bestämning av representationskravet enligt vad som angetts ovan förenklar bedömningar av om kravet uppfyllts betydligt jämfört med vad som nu gäller. Kravets koppling till tillsatta ledamöter innebär att det i situationer där det överhuvudtaget inte finns några ledamöter att fastställa enligt 14 kap. vallagen (d.v.s. då det uppkommer s.k. tomma stolar till följd av valresultatet) inte kommer att vara möjligt att utbetala partistöd. Det innebär vidare att i situationer där ett partis samtliga ledamöter avgått under valperioden, så kommer partistöd att kunna utgå maximalt tolv månader efter det att partiets representation upphörde.

### 11.13 Utbetalning av kommunalt partistöd

**Kommitténs förslag:** En ny bestämmelse om att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året tas in i kommunallagen. Det slås också fast att mottagarna av partistödet ska vara juridiska personer.

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.

I förarbetena till de nu gällande reglerna 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.<sup>54</sup> Detta krav ställs även beträffande det statliga partistödet.<sup>55</sup> Kommittén anser att det redan gällande kravet på att stödmottagaren ska vara juridisk person bör framgå uttryckligen av kommunallagen.

<sup>54</sup> Prop. 1991/92:66 s. 10.

<sup>55</sup> Lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier 1 §, jfr prop. 1972:126 s. 8.

Något krav på att den juridiska personen ska ha lokal eller regional förankring föreskrivs inte. En juridisk person som t.ex. administrerar lokalorganisationer för flera kommuner måste dock hålla partistöd från de olika kommunerna åtskilt i bokföringen.

Årliga utbetalningar av partistöd ger enligt kommitténs uppfattning större möjligheter till anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträffar under valperioden. En kontroll av partiernas representation måste därför alltid göras inför det årliga utbetalningsbeslutet. Om ett parti inte är representerat i fullmäktige vid tiden för utbetalningsbeslutet, t.ex. till följd av att samtliga ledamöter avgått, får partistöd som huvudregel inte ges till det partiet. 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. Har fullmäktige valt att utforma stödet så att man endast inräknar mandat med fastställda ledamöter, kan den årliga avstämningen också innebära att ett parti inom vilket det under perioden uppstått tomma stolar, får sitt stöd reducerat (se avsnitt 11.14).

Det årliga utbetalningsbeslutet bör genom hänvisning uppta de regler som finns i partistödsreglementet. Utöver fastställandet av det kontanta partistöd som ska utgå till respektive parti, bör utbetalningsbeslutet utvisa i vad mån partierna ska ha rätt till stöd i form av fria lokaler och annat icke-kontant stöd.

#### 11.14 Partistödet utformning och partiernas närvaro i fullmäktige

**Kommitténs förslag:** Fullmäktige får besluta att partistöd ska beräknas enbart utifrån mandat som har fastställd ledamot vid det årliga utbetalningsbeslutet. Partistödet får reduceras enligt i förväg fastställda regler för mandat som inte har fastställd ledamot.

Enligt förarbetena ska partistöd utgå till partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. Uttalandet talar för att det handlar om aktivitet inom ramen för den kommunala beslutandeorganisationen och inte generell politisk aktivitet inom kommunens eller landstingets geografiska område. Det kan också sägas ge uttryck för uppfattningen



att en förutsättning för rätt till partistöd är att partierna har ledamöter i fullmäktige som tar aktiv del i fullmäktiges arbete, där det lägsta kravet borde kunna sättas vid att ledamöterna i vart fall närvarar i viss utsträckning.

Eftersom det kommunala partistödet är avsett att användas enbart för politisk verksamhet med anknytning till styrelsen av den kommun eller det landsting som gett stödet, anser kommittén att det kan ifrågasättas om ett parti som uteblir från fullmäktiges sammanträden kan anses utöva en sådan aktiv roll som förutsattes när reglerna om partistöd infördes. Kommittén anser för sin del att *partiernas* frånvaro i fullmäktige principiellt bör kunna tillåtas påverka rätten till partistöd. Som framgår av tidigare utredning (se avsnitt 11.4.3.4) kan dock föreskrifter om att ett parti förlorar t.ex. sitt mandatbundna stöd på grund av utevaro i fullmäktige inte på något självklart sätt anses rymmas inom det utrymme som 2 kap. 10 § ger. Kommittén anser därför att en ordning för partistöd på lokal eller regional nivå, som innebär att rätten till partistöd görs beroende av partiernas närvaro i fullmäktige, bör ges uttryckligt stöd i lag. En annan sak är hur omfattande sådana regler om närvaro bör tillåtas vara. Det finns inte skäl att i lag närmare reglera detta utan det bör i stället ligga på fullmäktige att i lämplig ordning bestämma om och hur utevaro ska påverka partistödet.

#### 11.14.1 Gränsdragning mellan representation och frånvaro

Ett partis frånvaro i fullmäktige kan bero på att partiets samtliga mandat i fullmäktige är obesatta, d.v.s. det finns inte någon fastställd ledamot eller ersättare vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. Av kommitténs förslag om representationskravet följer att partiet i det läget *inte är representerat* i fullmäktige. Fullmäktige har då inte rätt att ge partistöd.

Emellertid kan även representerade partier vara helt eller delvis *frånvarande* i fullmäktige. Detta kan förekomma t.ex. om inte alla men väl något eller några av ett partis mandat är obesatta. Frånvaron i fullmäktige kan också bero på att en ledamot som innehar ett mandat uteblir från fullmäktiges sammanträden helt eller delvis i en situation när det inte finns någon ersättare närvarande som kan ta ledamotens plats. Båda dessa situationer kan sägas leda till att det uppkommer tomma stolar i fullmäktige.

Kommitténs grunduppfattning är att ett partis frånvaro i fullmäktige, när det har ett eller flera obesatta mandat, bör kunna tillåtas påverka förutsättningarna för beslut om partistöd. Det är dock mera tveksamt vilken betydelse frånvaro bör tillåtas få om frånvaron beror på tillfällig utevaro (se avsnitt 11.14.4).

Det bör vara upp till fullmäktige att bestämma om sådana regler som innebär att frånvaro på grund av obesatta mandat ska beaktas vid partistödsbesluten, ska införas i en kommun eller ett landsting. Att ett parti inte närvarar behöver visserligen inte innebära att partiet saknar organisation på lokal respektive regional nivå. I fall där ett parti är aktivt lokalt eller regionalt trots omfattande frånvaro i fullmäktige, kan förlusten av partistöd till följd av frånvaro tyckas ingripande. Kommittén anser emellertid att verksamheten i fullmäktige har en så central roll i den lokala och regionala demokratin, att ett partis frånvaro bör kunna tillåtas påverka rätten till partistöd, om fullmäktige bedömer det lämpligt.

### 11.14.2 Mandat som saknar fastställda ledamöter

Ett representerat parti kan vid tidpunkten för utbetalning av partistöd ha mandat i fullmäktige som saknar fastställda ledamöter. Den föreslagna regeln om årliga partistödsutbetalningar (se avsnitt 11.13) ger fullmäktige möjlighet att varje år stämma av vilka mandat som har fastställda ledamöter och beräkna stödet utifrån detta.

Enligt kommitténs uppfattning bör det vara upp till fullmäktige att bestämma hur mandatbundet stöd respektive grundstöd ska utgå i sådana situationer. Fullmäktige ska alltså kunna besluta att partistöd enbart ska kunna utgå för besatta mandat. Ifall ingenting har angetts i reglementet får det enligt kommitténs uppfattning tolkas så att alla erhållna mandat, d.v.s. även sådana där ledamot inte är fastställd, ska räknas in. Om fullmäktige inte vill betala ut partistöd vid situationer med tomma stolar till följd av obesatta mandat är det därför viktigt att det uttryckligen framgår av kommunens beslut om partistöd hur det stödet ska beräknas.

Partistödsregler i en kommun som innebär att rätten till partistöd görs beroende av ett partis närvaro i fullmäktige bör som tidigare sagt ha uttryckligt stöd i lag. Kommittén anser därför att det i kommunallagen ska framgå att fullmäktige får besluta att partistöd enbart ska beräknas utifrån mandat som har fastställd ledamot eller ersättare vid det årliga utbetalningsbeslutet.

### 11.14.3 Politiska vildar

Det förekommer att fullmäktigeledamöter under valperioden tillkännager att de övergår till att representera ett annat parti än det de valdes in för, eller förklarar sig agera utan koppling till något parti (s.k. politisk vilde). I dessa fall kan partiets närvaro i fullmäktige i någon mening sägas upphöra på det mandatet trots att dess ledamot inte avgått. Att en ledamot hoppar över till ett annat parti eller agerar som politisk vilde medför emellertid inte att det ursprungliga partiets mandat saknar fastställd ledamot. En ledamots övergång till ett annat parti eller till verksamhet som politisk vilde ska därför inte tillåtas påverka partiets rätt till stöd.

Utökningen av fullmäktiges möjligheter att besluta om parti-stödet genom beaktandet av obesatta mandat ger kommunerna stor frihet. Förslaget möjliggör t.ex. att kommunen kan besluta att inte införa sådana regler och att fullt stöd utgår till representerade partier i förhållande till det antal mandat som valresultatet utvisar. Regleringar kan också antas där rätten till stöd reduceras vid obesatta mandat. Man kan vidare tänka sig system där stödets nivå avtrappas under en övergångsperiod.

### 11.14.4 Frånvaro vid fullmäktiges sammanträden

Ett representerat parti kan, trots att samtliga mandat är besatta, ha tomma stolar i fullmäktige på grund av att *en eller flera av dess ledamöter och ersättare uteblir* från fullmäktiges sammanträden. Principiellt sett skulle, enligt kommitténs uppfattning, även denna typ av frånvaro kunna tillåtas påverka ett partis rätt till partistöd. Kommittén är dock tveksam till om sådana regler kan utformas på ett enkelt och rättssäkert sätt.

Vid obesatta mandat är frånvaron lätt att fastslå. Några skönsmässiga bedömningar krävs inte. Bedömningen av frånvaro i de fall där fastställd ledamot uteblir är betydligt svårare. Rimligen kan inte varje enskilt frånvarotillfälle tillåtas påverka rätten till stöd. Man tvingas därför i den situationen på något sätt fastställa en gräns för vilken grad av utevaro som krävs för att rätten till partistöd ska få påverkas. Detta inbjuder enligt kommitténs mening till svåra tillämpningsproblem som kan leda till tvister ute i fullmäktigeförsamlingarna. Kommittén anser därför att sådana regler inte är lämpliga. Lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda

ledamöters eller ersättares närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör därför inte införas.

#### 11.14.5 Kan ett parti helt uteslutas från rätten till partistöd

Fullmäktige har rätt att bestämma i vilken form och med vilka belopp partistöd ska utbetalas. Högsta förvaltningsdomstolen har dock beträffande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd uttalat att partistödet normalt delas upp i dessa två delar och att inget parti som är företrätt i fullmäktige bör kunna uteslutas helt när det gäller vare sig grundstöd eller mandatstöd.<sup>56</sup>

Kommitténs förslag avser inte att förändra fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd. Detta innebär att i de fall där partistöd utgår måste stödet även fortsättningsvis som regel delas upp i ett grundstöd, som vanligen utgår med samma belopp till samtliga representerade partier, och ett mandatbundet stöd, vars storlek är beroende på hur många mandat partiet har i fullmäktige.

Kraven på utformningen av partistödet i 2 kap. 10 § kommunallagen innebär bl.a. att representerade partier alltid bör få behålla någon form av grundstöd, om sådant finns i kommunen eller landstinget, trots att partiet har obesatta mandat. Även i kommuner och landsting där allt stöd utgår i form av mandatbundet stöd och något grundstöd inte finns reglerat, bör någon form av skäligt grundstöd ges.

#### 11.15 Politiska sekreterare

**Kommitténs förslag:** Tillsättandet av politiska sekreterare ska inte längre ses som en del av det kommunala partistödet.

**Kommitténs bedömning:** Upprätthållandet av en klar gräns mellan den politiska beredningen genom politiska sekreterare och tjänstemannaberedningen bör utgöra målsättningen även i framtiden. Kommunallagens regler om anställning av politiska sekreterare i 4 kap. 30–32 §§ bör därför inte förändras.

Av kommunallagen framgår att begreppet politiska sekreterare avser en särreglerad anställningsform som är inriktad på att ge förtroendevalda biträde i det politiska arbetet. Tjänsterna som politiska

<sup>56</sup> RÅ 1994 ref. 104.

sekreterare tillsätts på partipolitiska grunder och skiljer sig därigenom på ett grundläggande sätt från övriga kommunala tjänstemän, vilka i princip ska tillsättas enligt allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet. Tanken med den särskilda regleringen för politiska sekreterare är bl.a. att slå fast deras anställningsförhållanden och särskilja deras arbetsuppgifter från de som åligger andra kommunala tjänstemän (se avsnitt 11.4.3.3). Kommittén anser att upprätthållandet av en klar gräns mellan den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen bör utgöra målsättningen även i framtiden. Ett sådant synsätt tydliggör de politiska sekreterarnas särskilda funktion samtidigt som det understryker att den kommunala tjänstemannaorganisationen ska vara opolitisk. Kommittén anser därför att kommunallagens regler om anställning av politiska sekreterare i 4 kap. 30–32 §§ inte bör förändras.

Enligt 2 kap. 10 § kommunallagen ska anställningen av en politisk sekreterare beaktas när partistödet bestäms. I motiven till bestämmelsen anges att stöd i form av politiska sekreterare utgör en särreglerad form av partistöd och att ett parti som får stöd i sådan form måste acceptera reducering av kontant bidrag.<sup>57</sup> Av den tidigare utredningen framgår att det råder osäkerhet i kommuner och landsting om huruvida kostnaderna för politiska sekreterare utgör partistöd eller ej. Enskilda kommuner och landsting hanterar frågan på olika sätt.

I förarbetena till nuvarande lagstiftning skiljer man på stöd riktade partierna (partistöd) och stöd riktade till förtroendemannaorganisationen. Enligt riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 tillämpas dock inte detta sätt att resonera helt konsekvent eftersom politiska sekreterare dels biträder de förtroendevalda i det politiska arbetet, dels uppfattas som en komplementär form av partistöd. Kommittén instämmer i riksdagsrapportens slutsats att partistödets osäkra gränser i denna fråga i grunden hänger samman med den allmänna svårigheten att dra en tydlig skiljelinje mellan stöd till förtroendemannaorganisationen och stöd till partiorganisationen. Med anledning av denna osäkerhet anser kommittén att det finns behov av att tydliggöra hur stöd i form av politiska sekreterare ska bedömas i förhållande till partistödet.

Den allmänna utgångspunkten är att kommunalt stöd som riktar sig till de förtroendevalda utgår för att stärka de förtroendevalda i

---

<sup>57</sup> Prop. 1991/92:66 s. 11.

deras uppdrag och därför väsentligen gynnar kommunens verksamhet. Sådant stöd utgör inte partistöd. Visst stöd till de förtroendevalda kan dock vara av den karaktären att det egentligen främst bör ses som ett stöd till det parti som den valde företräder. Detta kan t.ex. vara fallet vid bidrag till utbildningar av tydligt partipolitisk karaktär. Gränsen mellan partistöd och stöd till förtroendemannaorganisationen kan i några fall vara svår att dra. I de allra flesta situationer torde det dock vara ganska klart hur ett visst stöd ska karaktäriseras. Enligt kommitténs uppfattning bör gränsdragningen, liksom tidigare, 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 stödet behandlas på olika sätt i kommunerna. Osäkerheten kan till någon del hänga samman med att lagstiftningen inte är tillräckligt tydligt utformad. Av de kontakter som kommittén har haft med representanter för kommuner och landsting framgår dock att det skiftande synsättet väsentligen har sin grund i 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. Många kommun- och landstingspolitiker upplever därför att de politiska sekreterarna inte hör hemma i partistödet.

Att inrättandet av tjänster för politiska sekreterare betraktas som partistöd får ses mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens domar från början av 80-talet.<sup>58</sup> Det slogs där fast att tjänster som tillsätts på partipolitiska grunder och främst avser medverkan i partiverksamheten är att anse som partistöd. Bedömningen att politiska sekreterare utgjorde partistöd delades emellertid inte av alla. Kommittén som föregick lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner ifrågasatte Högsta förvaltningsdomstolens syn på de politiska sekreterarnas arbete som partipolitiskt. I stället ansåg man att de politiska sekreterarna främst var ett stöd till de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare.<sup>59</sup> Man ansåg vidare att stödet genom politiska sekreterare inte skulle fördelas som övrigt partistöd utifrån partiernas styrka i fullmäktige. Fördelningen skulle i stället ske på samma sätt som för kommunalrådsposterna.<sup>60</sup> I den efterföljande propositionen<sup>61</sup> ifråga-

---

<sup>58</sup> RÅ 80 2:1, RÅ Ab-96/81, Ab 457/81, RÅ Ab 476/81.

<sup>59</sup> Ds Kn 1982:7 s. 87.

<sup>60</sup> Ds Kn 1982:7 s. 100 f.

sattes Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande inte öppet. Några djupare diskussioner om hur de politiska sekreterarna förhöll sig till övrigt kommunalt partistöd fördes inte. Kommittén kan konstatera att kategoriseringen av de politiska sekreterarna som kommunalt partistöd redan från början ifrågasattes utifrån bedömningen att stödet gynnade förtroendemannaorganisationen i högre grad än det gynnade de politiska partierna.

De politiska sekreterarnas arbetssituation har såvitt kommittén kan se inte varit föremål för några ingående studier sedan början av 80-talet.<sup>62</sup> Av en enkätundersökning 2008 som besvarades av 138 politiska sekreterare i kommunerna uppgav dock 86 svarande att de betraktade sig som sekreterare till de förtroendevalda medan endast 10 såg sig som sekreterare åt partiorganisationen.<sup>63</sup> Resultatet kan sägas bekräfta den bild av de politiska sekreterarnas funktion som kommittén har fått i sitt utredningsarbete, nämligen att stödet i form av politiska sekreterare i första hand kommer förtroendemannaorganisationen och det kommunala intresset till godo.

Enligt den tidigare redogörelsen (se avsnitt 11.3) kan uppdraget som förtroendevald lite förenklat sägas inrymma en roll som är beslutsfattande/förvaltande och en som är representerande/partipolitisk. Båda rollerna får anses vara nödvändiga för att den förtroendevalde ska kunna fullgöra sitt uppdrag i kommunens eller landstingets intresse. Ofta flyter de båda rollerna in i varandra på ett sätt som gör det svårt att skilja dem åt. Gränsen mellan stöd riktat till förtroendemannaorganisationen och sådant som indirekt och till största del riktar sig till de politiska partierna (partistöd) kan då vara svår att dra.

Enligt kommitténs uppfattning får de politiska sekreterarna anses stötta de förtroendevalda i den politiska delen av deras förtroendeuppdrag. Detta innebär dock inte att stödet ska ses som huvudsakligen inriktat på de politiska partierna och i mindre grad på det allmänna kommunala intresset av ett effektivt beslutsfattande. Tvärtom anser kommittén att denna form av politiskt stöd till de förtroendevalda på många håll har utvecklats till en del av det samlade stödet till förtroendemannaorganisationen som är nödvändig för att den kommunala förvaltningen ska fungera effektivt. Detta gäller särskilt i landstingen och de större kommunerna. Ett effek-

---

<sup>61</sup> Prop. 1982/83:132.

<sup>62</sup> Ds Kn 1982:7 och Ds 1988:15.

<sup>63</sup> Djurfeldt, Politiska sekreterare i svenska kommuner, Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen (2010), s. 19.

tivt personellt politiskt stöd till en förtroendevald förutsätter vidare att det finns en stark politisk samsyn mellan den förtroendevalde och den person som ska bistå honom eller henne. Behovet av politiskt stöd till de förtroendevalda kan därför inte tillgodoses genom den opolitiska tjänstemannaorganisationen.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att tillsättandet av politiska sekreterare inte längre ska ses som partistöd utan som ett stöd till de förtroendevalda. Förslaget innebär att fördelningen av stöd i form av politiska sekreterare inte längre kommer att styras av den fördelningsprincip som gäller för partistöd enligt 2 kap. 10 § första stycket kommunallagen. I stället kommer det, i likhet med vad som generellt gäller för stöd till förtroendemannaorganisationen, vara upp till fullmäktige att bestämma i vilken omfattning det ska inrättas tjänster för politiska sekreterare och hur detta stöd ska fördelas mellan partierna. Det ligger nära till hands att göra jämförelser med den praktiska hanteringen av kommunalråds- och landstingsrådstjänsterna. Ytterst är det fullmäktige som bestämmer om kommunal- och landstingsråd ska finnas, hur många de ska vara och hur fördelningen av kommunalrådsposterna mellan partierna ska ske. Normalt avgörs dessa frågor utifrån riktlinjer som dragits upp efter förhandlingar mellan de politiska partierna. Kommittén anser att de överväganden som styr fördelningen av kommunalråds- och landstingsrådsposterna lämpligen bör tillämpas även när det gäller politiska sekreterare. Kommittén bedömer att den politiska kontrollen partierna emellan och massmediabevakningen av den kommunala nivån kommer att utgöra starkt återhållande krafter för de förtroendevalda som kan tänkas överväga att missbruka sin majoritetsställning genom att otillbörligt gynna den egna partigruppen. Någon större risk för att regleringen av de politiska sekreterarna skulle hanteras på ett otillbörligt sätt kan därför inte anses föreligga.

Den rådande osäkerheten om vad som ska räknas in i det kommunala partistödet gäller väsentligen behandlingen av de politiska sekreterarna. Genom kommitténs förslag kommer stödet till förtroendemannaorganisationen i form av kommunal- och landstingsråd och politiska sekreterare att behandlas på ett enhetligt sätt i formellt avseende. Därigenom blir det generellt sett tydligare vad som är partistöd och vad som är stöd till förtroendemannaorganisationen. Förslaget innebär också att fullmäktige får större frihet att utforma stödet till de förtroendevalda utifrån de lokala och regio-



nala förhållandena. Någon anpassning till de principer som gäller för fördelning av partistödet behöver då inte ske.

### 11.16 Partiernas användning av partistödet i förhållande till dess syfte

**Kommitténs bedömning:** Partistödets syfte att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin kvarstår oförändrat.

Partistödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till utbetalande kommun eller landsting.

Av tidigare utredning framgår att kommunalt partistöd bara kan ges med 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 (se avsnitt 11.4.1). Stödet avser enbart partiverksamhet som är knuten till utgivande kommun eller landsting.

Av de undersökningar som redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 framgår att det inom vissa partier regelbundet överförs partistöd från den lokala partinivån till andra nivåer inom partiorganisationen. Sådana överföringar sker ibland med schablonbelopp och utan motprestationer. Det framgår också att korrelationen mellan partiorganisationer som överför mycket partistöd och de som upplever att de får mycket varor och tjänster från region- eller riksnivån är mycket svag. Resultaten indikerar att kopplingen är svag mellan det överförda partistödet och vad partiorganisationerna får tillbaka i varor och tjänster. Kopplingen blir ännu svagare om partistödet används strategiskt inom partierna, d.v.s. om medlen koncentreras till kommuner eller regioner där partiet är svagt representerat eller där partiet uppfattar att det har potential att växa.

Mot bakgrund av vad som framkommit i rapporten framstår det i många fall som osäkert om stödet verkligen används i enlighet med lagstiftningens syfte, d.v.s. för att stärka de politiska partiernas verksamhet och att medverka till opinionsbildningen bland medborgarna i en viss kommun eller visst landsting. 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.

En användning av partistödet i strid med syftet genom överföringar av partistöd utan relevanta motprestationer innebär enligt kommitténs mening på sikt en risk för att det demokratiska arbetet utarmas på lokal och regional nivå. Mot denna bakgrund kan kommittén konstatera att överföringar av partistöd mellan olika nivåer inom partiorganisationerna är förenliga med partistödet syfte endast i den del de motsvaras av motprestationer som främjar politisk verksamhet i utbetalande kommun eller landsting. Överföringar av partistöd t.ex. från den lokala partiorganisationen som inte genererar någon godtagbar motprestation får därför betraktas som gåvolika överföringar av kommunala skattemedel. Sådana överföringar är inte förenliga med partistödet syfte.

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. Kommittén är dock medveten om att problem som ofta uppkommer vid kvantifiering och värdering av varor och tjänster i sådana situationer innebär att kraven inte kan ställas alltför högt. Det torde dock stå klart att tillämpningen av generella system som stadgar att en viss andel av partistödet ska lämnas i bidrag antingen till den regionala partiorganisationen eller till riksorganisationen är en tydlig signal om att överföringarna i dessa delar inte utgör betalning för varor och tjänster. De är inte heller till gagn för den kommunala demokratin och strider således mot syftet.

När det gäller stöd från landstinget som enbart avser en del av dess medlemmar och geografiska område, anser kommittén att det som regel inte är av allmänt intresse för landstingsmedlemmarna. Sådana överföringar kan därför inte godtas utan relevanta motprestationer. Kommittén anser att allt partistöd från landstinget *i princip* måste användas för främja den specifikt regionala demokratin och alltså anknyta till sådant som det ankommer på landstinget att besluta om. I praktiken kan det dock vara svårt att skilja mellan landstingspolitik och kommunalpolitik och skillnad kan bara göras när det gäller ämnesområden som är tydligt knutna till enbart den ena av de två nivåerna. I den mån landstingen t.ex. fyller en samordnande funktion för områden som även hanteras av kommunerna, är möjligheterna att hänföra en politisk aktivitet till en viss nivå små.

Sammanfattningsvis anser kommittén att partistödet ska användas i enlighet med sitt syfte, d.v.s. för politisk verksamhet med anknytning till utbetalande kommun eller landsting. Någon mer detaljerad

skrivning om hur och till vad partistödet ska användas är inte önskvärd eftersom partierna inom ramen för syftet bör tillåtas maximal flexibilitet. Kommittén anser därför inte att det finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet. Det finns dock en möjlighet för den kommun eller det landsting som så önskar, att understryka syftet i förhållande till stödmottagarna genom att ta in det i sitt reglemente eller i beslut om partistöd. En sådan föreskrift kan vara lämplig om kommunen eller landstinget vill ha möjlighet att återkräva partistöd i fall där det tydligt framgår att stödet använts i strid med syftet (se avsnitt 11.17).

### 11.17 Återkrav av partistöd

**Kommitténs bedömning:** Kommuner och landsting som vill ha möjlighet att återkräva partistöd som har använts i strid med partistödet syfte eller avräkna sådant stöd mot efterföljande utbetalningar av partistöd, bör ta in uttryckliga förbehåll om detta i reglementet för partistöd.

Kommittén har ovan konstaterat att partierna ska använda det kommunala partistödet i enlighet med syftet. Enligt kommitténs uppfattning bör kommuner och landsting ha möjlighet att kräva tillbaka utbetalat partistöd från mottagarpartiet i fall där det tydligt framgår att stödet har använts i strid med syftet.

Om fullmäktige konstaterar att ett stödmottagande parti inte har använt stödet i enlighet med syftet, kan beslut fattas om att det partistöd som använts felaktigt ska återbetalas. Kommunens eller landstingets beslut om återkrav kan dock inte i sig läggas till grund för exekutiva åtgärder mot den återbetalningsskyldige. För att få en nödvändig exekutionstitel måste kommunen eller landstinget därutöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol med yrkande om återbetalning. Kronofogdemyndighetens utslag i målet om betalningsföreläggande eller domstolens dom avseende återbetalning kan sedan läggas till grund för exekutiva åtgärder mot stödmottagaren.

Det bör vidare vara möjligt för fullmäktige att avräkna partistöd som använts i strid med syftet i samband med att beslut fattas om utbetalning för en ny period. De civilrättsliga reglerna om kvittning innebär generellt sett att den som har en skuld till en annan person får kvitta skulden mot en fordran på den personen. Det är i dags-

läget oklart i vilken utsträckning de civilrättsliga reglerna om kvittning är tillämpliga på det offentlighetsrättsliga området. Avräkning vid återkrav inom välfärdssystemen tillåts dock och är en form av kvittning som medför att ett belopp motsvarande vad som ska återkrävas eller del av beloppet får dras av från en senare utbetalning av en ersättning. En sådan avräkning av stöd från en senare stödbetalning innebär att fordringshavaren, utan den enskildes samtycke, får ta i anspråk en utbetalning. Om samtycke inte erhållits i förväg torde möjligheten att göra en avräkning förutsätta att förvaltningsmyndigheten har författningsstöd för åtgärden.

Förvaltningsbeslut som innefattar gynnande av enskild, s.k. individuellt gynnande beslut, kan enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) i princip bara ändras till fördel för den enskilde. Huvudregeln är nämligen att sådana beslut inte kan återkallas. Det avgörande är här hänsynen till den enskildes trygghet. Återkallelse av individuellt gynnande beslut anses endast vara möjlig om den påkallats av tvingande säkerhetsskäl, t.ex. av hänsyn till trafik-, hälso- eller brandfara. Vidare kan återkallelse ske om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter. Återkallelse kan slutligen ske om ett förbehåll finns om detta i själva beslutet eller i författning som beslutet grundar sig på.

Beslut att betala ut partistöd kan sägas innefatta ett gynnande av en enskild juridisk person. Fullmäktige är dock inte en förvaltningsmyndighet utan en beslutande församling. Förvaltningslagens regler är därför inte direkt tillämpliga. Det finns dock likheter med de regler och principer som gäller för kommuner. Som en allmän princip inom kommunalrätten gäller att kommuner och landsting är oförhindrade att återkalla eller ändra tidigare fattade beslut. Vissa beslut anses emellertid ha sådana verkningar att de senare inte kan ändras. Så kan vara fallet när kommunen eller landstinget fattat ett för en enskild gynnande beslut.

Med hänsyn till att beslut om utbetalning av partistöd får anses utgöra individuellt gynnande beslut anser kommittén att kommuner och landsting tydligt bör ange att krav om återbetalning kan komma att framställas om det framkommer att partistödet har använts i strid med syftet. Kommuner och landsting som vill ha möjlighet att återkräva felaktigt använt partistöd bör därför i sitt reglemente om partistöd ta in uttryckliga förbehåll om att stödet kan återkrävas om det används i strid med syftet. Detsamma bör enligt kommitténs mening gälla beträffande avräkning av partistöd. Om fullmäktige vill ha möjlighet att avräkna partistöd som använts i strid

med syftet från senare partistödsutbetalningar bör ett uttryckligt förbehåll om detta tas in i reglementet.

## 11.18 Uppföljning av partistödets användning

**Kommitténs förslag:** Mottagarna av kommunalt partistöd 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 bestämma att partistöd inte ska ges till partier som underlåter att komma in med skriftlig redovisning och rapport av en revisor.

Användning av det kommunala partistödet i strid med ändamålen innebär att det demokratiska arbetet på lokal och regional nivå inte tillförs medel i den utsträckning som fullmäktige har beslutat om. På sikt kan en sådan hantering leda till att det demokratiska arbetet försvagas i kommuner och landsting. Det är därför mycket betydelsefullt att partistödet verkligen används i enlighet med stödets syfte.

Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ska dokumentera att stödet har använts på det sätt som är avsett. För att kunna iakttä om stödet används i enlighet med sitt syfte finns det därför enligt kommittén skäl att införa krav på någon form av återrapportering av stödets användning till fullmäktige. Ett sådant krav ökar också transparensen när det gäller användningen av skattemedel och borde därför också kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistöds-systemet.

### 11.18.1 Kommitténs överväganden

Partistödet får anses utgöra ett generellt bidrag till partierna som inte är avgränsat till vissa verksamheter eller projekt. Liksom för andra typer av offentliga stöd finns det för partistödet ett bestämt syfte och mottagaren ska använda stödet för det bestämda syftet.

Som konstaterats ovan finns det uppgifter som tydligt talar för att de överförda medlen inte brukas i enlighet med partistödet syfte, d.v.s. för politisk verksamhet i kommunen eller landstinget (se avsnitt 11.8).

Kommittén bedömer att otillåtna överföringar inte kan förväntas upphöra enbart genom att understryka vad som är partistödet syfte. Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (se avsnitt 11.2.5) har i sitt betänkande ansett att offentlighet för partiers intäkter är så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte bör vara beroende av partiernas inställning vid varje givet tillfälle.<sup>64</sup> Uttalandet är relevant även för frågan om användningen av det kommunala partistödet. Kommittén anser därför att ett krav på redovisning till fullmäktige av hur stödet har använts bör införas.

Redovisning ska avse perioden 1 januari – 31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Redovisningen av partistödet ska granskas av en revisor. Det är enligt kommitténs mening tillräckligt att granskningen görs av en lekmanrevisor. Denne kan t.ex. vara den lokala partiorganisationens egen revisor. En granskningsrapport från revisorn ska ges in tillsammans med redovisningen.

En viktig fråga att ta ställning till är hur detaljerad redovisningen ska vara. Syftet med redovisningen är att den tydligt ska klargöra för väljarna att partierna har använt partistödet i enlighet med dess syfte. Redovisningen av partistödet bör därför ske på ett sådant sätt att den är lätt att analysera och så utförlig som kan krävas med hänsyn till dess syfte. Utformningen bör vara sådan att det utan alltför långtgående analyser kan utläsas hur stödet använts. Redovisningen bör belysa om stödet har använts för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget.

Kommittén vill emellertid understryka att det inte ställs något formellt krav på formen i redovisningen. Ett parti kan därför lämna in partiets ordinarie redovisning som årligen lämnas in till Skatteverket eller göra en särredovisning enbart för partistödet. Huvudsaken är att redovisningen visar att stödet används i enlighet med syftet. Det kan alltså vara en mycket kortfattad redovisning som ändå *i formell mening* uppfyller redovisningskravet.

Kommittén anser att det inte bör införas någon allmänt gällande sanktion för partier som underlåter att komma in med årlig redo-

---

<sup>64</sup> SOU 2004:22 s. 136.

visning.<sup>65</sup> Den som ger in en redovisning som inte tydligt klagör att stödet har använts i enlighet med partistödetets syfte kan dock förväntas bli utsatt för kraftig kritik från media och väljare. Om redovisningen inte utvisar hur stödet har använts kan detta alltså resultera i ett ansvarsutkrävande från väljarna men inte i någon granskning eller ansvarsutkrävande av fullmäktige.

Kommittén anser vidare att fullmäktige inte ska tvingas att 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. Ett parti som ingett skriftlig redovisning och granskningsrapport från revisor ska dock inte kunna förlora sin rätt till partistöd för kommande år med hänvisning till omständigheter som har att göra med sakinnehållet i redovisningen. Detta avser inte att förändra möjligheten enligt gällande rätt att återkräva redan utbetalat partistöd när det tydligt framgår att stödet har använts i strid med syftet. En förutsättning för sådant återkrav torde dock, som tidigare nämnts, vara att det gjorts tydligt förbehåll om detta.

---

<sup>65</sup> Jämför även det resonemang om sanktioner som förs i SOU 2004:22.

## 12 Kommuner och landsting i kris

### 12.1 Direktiven

I regeringens direktiv för kommittén anför följande.

Av regeringsformen framgår att beslutanderätten i kommuner utövas av valda församlingar.<sup>1</sup> Med kommuner avses även landsting. Staten saknar därmed möjligheter att ta över styrningen av kommuner och landsting. Det gäller även om en kommun eller ett landsting skulle befinna sig i en så allvarlig kris att det är svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Regeringen kan initiera kommun- eller landstingssammanläggningar, men indelningsändringar kan träda i kraft först vid påföljande mandatperiods början, varför de knappast torde bli aktuella som akut åtgärd.

En allvarlig kris skulle kunna utlösas av svårigheter att skapa politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut i fullmäktige, vilket skulle kunna omöjliggöra en fungerande styrning av den kommunala verksamheten. Med en kris avses i dessa direktiv inte sådana händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En sådan händelse är exempelvis en naturkatastrof.

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. Därför finns det skäl att utreda möjligheterna skapa ett mer långsiktigt och förutsägbart regelverk som anger hur staten ska förhålla sig till en kommun eller ett landsting om den hamnar i en allvarlig kris.

I propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) som överlämnades till riksdagen i december 2009, föreslås vissa förändringar av regeringsformens reglering om kommunalt självstyre. Det

---

<sup>1</sup> 14 kap. 1 § regeringsformen.



är därför inte aktuellt att nu föreslå ytterligare förändringar av regeringsformens reglering i detta avseende. Det finns dock anledning att analysera vilket utrymme som regeringsformen ger staten att hantera allvarliga kriser i kommuner och landsting.

Kommittén ska därför

- analysera och bedöma vilket utrymme regeringsformen ger staten att hantera en allvarlig kris i en kommun eller ett landsting som får konsekvenser för möjligheten att upprätthålla en fungerande styrning, och
- analysera behovet av nya möjligheter för staten att hantera en sådan allvarlig kris i kommuner och landsting och, om ett sådant behov anses föreligga, lämna författningsförslag inom ramen för regeringsformens reglering av det kommunala självstyret. Om ett förslag lämnas ska det utformas så att det i sig inte innebär ökade statliga utgifter.

## 12.2 Inledning

En kris i en kommun eller ett landsting som innebär att en fungerande styrning inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla en grundläggande samhällsservice. Det finns därför enligt regeringen skäl att utreda möjligheterna att skapa ett långsiktigt och förutsägbart regelverk som anger hur staten ska förhålla sig till en kommun eller ett landsting som hamnar i en allvarlig kris.

Med hänsyn till den öppna beskrivningen av krisbegreppet i direktivet finns det anledning att inledningsvis undersöka vilka former av kris som omfattas av kommitténs uppdrag. I det sammanhanget är det av intresse att beröra den lagstiftning om kommunala kriser av olika slag som finns i dag och vilka förslag till sådan lagstiftning som har lagts fram. De åtgärder som regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har vidtagit för att hjälpa kommuner och landsting i kris är också viktiga att belysa.

Statligt ingripande vid kriser i kommuner och landsting väcker oundvikligen frågor om den kommunala självstyrelsens gränser och statens möjligheter att genom lagstiftning och direkta åtgärder ta ett ansvar för styrningen av kommuner och landsting. Av det skälet är det nödvändigt att närmare utreda innebörden av den kommu-

nala självstyrelsen och hur denna kan sätta gränser för statens möjligheter att ingripa vid kriser på den kommunala nivån.

En analys behöver också göras av om staten behöver några nya verktyg för att hantera allvarliga kommunala kriser och hur dessa verktyg i så fall ska utformas.

## 12.3 Lagstiftning om kriser i kommuner och landsting

### 12.3.1 Olika former av kris

Kriser som avses i direktivet är sådana som innebär att en kommun eller ett landsting inte kan upprätthålla en fungerande styrning. Som exempel anges att svårigheten att skapa politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut i fullmäktige skulle kunna utlösa en sådan kris. Med en kris avses i direktiven inte händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

#### *Politisk kris*

Det politiska systemet i en kommun eller ett landsting kan hamna i ett läge där det kommunala beslutsfattandet lamslås. Detta kan leda till att de förtroendevalda inte längre förmår upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten och innebära att kommunen inte kan fullgöra sina förpliktelser bl.a. gentemot kommuninvånarna. En politisk kris kan tänkas uppstå av en rad olika orsaker. Exempelvis skulle en långvarigt ansträngd ekonomisk situation i ett extremt läge kunna leda till att de förtroendevalda inte längre anser sig kunna klara av styrelsen av kommunen eller landstinget och därför lämnar sina uppdrag. Man kan även tänka sig att motsättningar inom de politiska organen kan försämra det politiska klimatet och försvåra bildandet av styrande majoriteter. Ett sådant läge skulle kunna omöjliggöra en fungerande styrning av verksamheten. En politisk kris skulle också kunna uppstå av helt andra orsaker. Extraordinära händelser som terrorattentat och naturkatastrofer kan tänkas leda till att förtroendevalda inte kan fullgöra sina uppgifter, vilket bl.a. skulle kunna få följden att fullmäktige och styrelse inte längre är beslutsföra. Politisk kris som orsakar allvarliga styrningsproblem får anses utgöra den krisform som på det tydligaste sättet omfattas av kommitténs direktiv.

*Ekonomisk kris*

Det kan uppstå situationer där ekonomin i en kommun eller ett landsting hamnar under mycket stark press. Ett sådant läge kan uppstå som ett resultat av konjunkturvariationer, men kan också orsakas av isolerade händelser av mer svåröversäglig karaktär. Ytterst kan ekonomiska kriser leda till att kommunen eller landstinget inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser i takt med att de förfaller till betalning.

Förutom rent ekonomiska följder kan en allvarig ekonomisk kris tänkas få långtgående följder för det politiska systemet. En ekonomisk kris kan i allvarliga fall utvecklas till att också bli en politisk kris. En sådan av ekonomiska svårigheter utlöst politisk kris omfattas som ovan nämnts också av direktivet om den medför styrningsproblem.

Man kan emellertid också tänka sig att en allvarig ekonomisk kris radikalt försämrar de ekonomiska förutsättningarna att styra kommunen eller landstinget. En sådan situation torde kunna uppstå även i ett läge där de politiska organen väsentligen är fungerande. En ekonomisk kris av denna sort torde alltså kunna orsaka styrningsproblem i en kommun eller ett landsting trots att enigheten i de beslutande organen är total. Det får anses vara i viss mån osäkert om denna form av renodlat ekonomiska styrningskriser inryms i direktivets krisbeskrivning.

*Kris till följd av extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

I direktivet anges uttryckligen att sådana händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, inte inryms i direktivets krisbegrepp. Vilka situationer som omfattas av lagen framgår av den redogörelse för lagens innehåll som redovisas nedan.

### 12.3.2 Krissituationer till följd av krig, extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Enligt 14 kap. 1 § regeringsformen ska den kommunala beslutanderätten utövas av valda församlingar. Den beslutanderätt som avses gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande.

För att möjliggöra att beslutanderätten kan delegeras föreskrivs i 15 kap. 12 § regeringsformen 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. Bestämelsen syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig.

#### *Krig och krigsfara m.m.*

Av 1 kap. 3 § kommunallagen 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. Huvudregeln i kommunallagen är att mer än hälften av fullmäktiges respektive styrelsens ledamöter måste vara närvarande.<sup>2</sup> I lagmotiven uttalades att den kommunala beslutsprocessen i krig så långt som möjligt borde vara densamma som i fredstid.<sup>3</sup>

#### *Extraordinära händelser i fredstid*

Av 1 kap. 3 § kommunallagen 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, innebär en

<sup>2</sup> 5 kap. 18 § och 6 kap. 23 § kommunallagen.

<sup>3</sup> Prop. 1987/88:6 s. 42.

allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget. Det rör sig här om händelser som stör en eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarar för såsom exempelvis hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

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. 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 av de kommunala organen.<sup>4</sup>

Kommunerna och landstingen ska bl.a. analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. 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. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas tillfullmäktige vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige eller styrelsen kan besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra och att den tidigare nämndorganisationen ska återställas.

### *Höjd beredskap*

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

---

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:184 s. 14 f.

tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.<sup>5</sup>

Det finns inte någon särskild reglering – motsvarande den i 15 kap. 12 § regeringsformen – som gör det möjligt att i lag förändra den kommunala beslutanderätten i civila nödsituationer. Lagen (2006:544) 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 kommunallagen.

## 12.4 Lagförslag om kriser i kommuner och landsting

### 12.4.1 Ett lagförslag om kommuner och landsting med betalningssvårigheter – SOU 1996:12

Utredningen om kommuner och landsting med betalningssvårigheter fick 1995 uppdraget att lämna förslag till lagstiftning som skulle reglera förfarandet när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder.

I sitt betänkande Kommuner och landsting med betalningssvårigheter (SOU 1996:12) föreslog utredningen att frågor om kommunalt obestånd skulle regleras i en särskild lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Förslaget har ännu inte lett till någon lagstiftning.

Huvudregeln enligt den föreslagna lagen var att stöd skulle lämnas efter ansökan av kommunen eller landstinget och att de åtgärder som det fanns behov av skulle vidtas på frivillig väg. Enligt förslaget skulle dock regeringen under vissa angivna förhållanden även kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun eller ett landsting med betalningssvårigheter. Förutsättningen för detta var att förhållandena var sådana att statligt ingripande behövdes för sanering av ekonomin men att kommunen eller landstinget underlät att ansöka om frivillig sanering eller avbröt ett påbörjat frivilligt förfarande.

---

<sup>5</sup> 3 och 7 §§ lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

### 12.4.1.1 Frivillig ekonomisanering

Enligt lagförslaget skulle en kommun med betalningssvårigheter kunna ansöka om statligt stöd för att sanera sin ekonomi. Möjligheten avsåg kommuner som inte förmådde att betala ränta eller amortering på lån eller infria borgen eller inte kunde fullgöra ekonomiska förpliktelser av annat slag.

#### *Ansökan och utredning*

Ansökan om stöd skulle göras hos regeringen och innehålla redogörelse dels för betalningssvårigheterna och anledningen till dessa, dels kommunens egna ansträngningar för att komma till rätta med svårigheterna. I ansökan skulle vidare anges vilket stöd kommunen ansåg sig behöva och en plan för sanering av kommunens ekonomi. Enligt utredningen skulle statens stöd till kommunen normalt återbetalas när det fanns förutsättningar för det. Den ansökande kommunen skulle därför om möjligt ange i vilken ordning den avsåg att återbetala lämnat stöd.

#### *Villkor för stöd*

När utredningsläget var sådant att en prövning av kommunens ansökan bedömdes möjlig kunde regeringen omedelbart ta ställning till denna. Det kunde också förekomma att ytterligare utredning behövdes. Regeringen skulle i sådana fall kunna tillsätta en eller flera utredningsmän för ändamålet.

Uppgifterna för utredningsmännen var att ytterligare utreda kommunens ekonomiska ställning och gå vidare med de ansträngningar som kommunen själv gjort för att förbättra den kommunala ekonomin. De skulle kunna förhandla med kreditgivare och föreslå ytterligare åtgärder såsom försäljning av tillgångar och höjning av skatt och taxor. Slutligen skulle utredningsmännen bedöma behovet av och formen för statligt stöd samt de villkor som kommunen borde ha att iaktta för att komma i åtnjutande av stödet.

Utredaren underströk att det inte överfördes några kommunala beslutsfunktioner genom att utredningsmännen tillsattes. Kommunen

kunde besluta i enlighet med förslagen eller underlåta att fatta beslut med anledning av dessa.<sup>6</sup>

Enligt utredningens förslag var det en viktig uppgift för utredningsmannen att föreslå villkor för stödet. Förutom sedvanliga kreditvillkor i fråga om ränta och amortering ansåg det krävas särskilda åtgärder. Bl.a. skulle ett av regeringen utsett kontrollorgan kunna tillsättas. Till detta organ skulle kommunen, som villkor för stödet, överlämna uppgifter genom delegation. Kontrollorganet skulle verka styrande i fråga om kommunens budget. Ett villkor för stöd kunde därför vara att kommunen antog budget i huvudsaklig överensstämmelse med förslag av kontrollorganet, även beträffande skattesats.

Det påpekades att kommunens rörelsefrihet på detta sätt blev väsentligt begränsad och att den kommunala självstyrelsen blev illusorisk. Utredaren underströk emellertid att det var kommunens egen misskötsel av ekonomin som lett att kommunen hamnat i en situation där den kommunala beslutanderätten blev inskränkt. Vidare betonades att kommunen hade det slutliga avgörandet i sin hand. Det stod kommunen fritt att göra betydande avvikelser från kontrollorganets förslag, även om detta kunde leda till sanktioner i form av återkallat beslut om stöd och återkrav av redan utbetalat stöd.

Som villkor för stödet skulle även kunna föreskrivas att kommunens beslut om att upptagande av lån, ingående av borgen och anskaffning av anläggningstillgångar skulle vara beroende av regeringens godkännande. Det skulle också kunna föreskrivas att kommunen överlämnade åt kontrollorganet att besluta under vilka förutsättningar och i vilken ordning utbetalningar skulle göras av kommunen. Förslaget innehöll även en bestämmelse som i grova drag angav vilken betalningsordning som skulle tillämpas vid utredningsmans eller kontrollorganets beslut om utbetalning från kommunen.

### *Beslutsgången*

Enligt utredaren skulle de beskrivna kraven på kommunala beslut endast uppställas som villkor för regeringens beslut om statligt stöd till kommunen. Det kunde dock tänkas att det ekonomiska läget för kommunen var så allvarligt att övervakning av låne-, borgens- och investeringsbeslut samt av kommunens utbetalningar

---

<sup>6</sup> SOU 1996:12 s. 31 f.



krävdes redan under utredningsskedet innan regeringen fattat beslut. Utredningsmännen föreslogs därför kunna begära att kommunen fattade beslut i enlighet med villkorens innehåll redan innan regeringen fattat slutligt beslut. För det fall kommunen motsatte sig en sådan begäran skulle regeringen avslå kommunens ansökan om stöd.

I fråga om den vidare gången efter att utredningsman tillsatts anförde utredaren följande. Utredningsmannen skulle avge berättelse över sitt arbete med förslag i fråga om statligt stöd och villkor härför till både kommunen och regeringen. Om kommunen godtog förslaget skulle regeringen fatta ett preliminärt beslut i ärendet. Eftersom det i detta läge kunde förväntas att förslaget skulle komma att genomföras, ansågs det att kontrollförfarandet borde inledas vid denna tidpunkt. För detta ändamål skulle regeringen tillsätta ett kontrollorgan bestående av en eller flera personer.

Den som varit utredningsman skulle kunna få uppdrag som ledamot i kontrollorganet, men det kunde också bli fråga om nya personer. Några kvalifikationskrav för ledamöter i kontrollorganet skulle inte uppställas. Ledamotsuppdraget skulle vara tidsbegränsat och kunna återkallas när som helst. Enligt utredaren var det lämpligt att kontrollorganet redan i det preliminära beslutet fick i uppgift att upprätta förslag till budget. Det preliminära beslutet skulle innehålla ett erbjudande till kommunen om statligt stöd på angivna villkor.

Frågan om vilka anslag som skulle utnyttjas för stödet ingick inte i utredningens uppdrag. Utredaren förutsatte dock att riksdagsbeslut kunde behövas antingen det gällde anslagsfrågor eller stödformer och med dessa förenade villkor. Det ansågs inte kunna uteslutas att tillräckligt riksdagsmandat inte förelåg vid tiden för regeringens preliminära beslut. Det preliminära beslutet borde i ett sådant fall innehålla förbehåll för riksdagens beslut.

#### *Kontroll m.m.*

Sedan regeringens slutliga beslut fattats skulle det bli kontrollorganets uppgift att övervaka att villkoren iaktogs och anmäla till regeringen om så inte skedde. Kontrollorganet skulle i första hand verka för att rättelse utan anmälan till regeringen, om det fanns anledning att tro att rättelse ändå kunde åstadkommas.

Om kommunen inte iakttog föreskrivna villkor, antingen gällande fattande av beslut eller åtgärder av faktisk art såsom betalning av ränta och amortering eller dylikt skulle regeringen kunna återkalla stödbeslutet och besluta om återkrav av redan utbetalat stöd.

För verkställighet av återkravet skulle särskilda regler finnas, bl.a. om möjlighet till kvittning genom avdrag på kommunens fordran på skattemedel uppburna av statliga myndigheter.

Om arbetet med sanering av kommunens ekonomi visade sig vara framgångsrikt och kommunen själv medverkade effektivt för att få ordning på ekonomin skulle det finnas möjlighet att besluta om lättnad i villkoren. Ett sådant beslut skulle gälla tills vidare och kunna tas tillbaka vid behov.

### *Tvångsförvaltning*

Utredningens förslag omfattade även möjligheten till tvångsåtgärder i situationer där kommuner inte frivilligt vidtog nödvändiga åtgärder för att sanera ekonomin. Utgångspunkten vid förordnande om tvångsförvaltning var enligt förslaget att kommunen vid en ansvarsfull bedömning fick anses befinna sig i en sådan situation som utgjorde förutsättning för att en kommun skulle kunna ansöka om statligt stöd, men där en sanering med statligt stöd inte kom till stånd eller avbröts. Om regeringen gjorde bedömningen att en sådan kommun inte kunde sanera sin ekonomi utan att särskilda åtgärder vidtogs skulle regeringen ha möjlighet att förordna om tvångsförvaltning av kommunen. Några föreskrifter om vilket faktaunderlag som skulle krävas för ett sådant beslut behövdes inte, enligt utredningen. Kommunen skulle dock få möjlighet att yttra sig innan beslutet fattades.

Sedan ett beslut om tvångsförvaltning fattats skulle nödvändiga åtgärder för sanering av kommunens ekonomi vidtas. Åtgärderna kunde enligt utredningen normalt antas vara sådana som skulle ha föreskrivits som villkor för stöd vid en frivillig sanering. Enligt utredningen kunde medverkan av kommunens egna organ inte påräknas i tvångsförvaltningsfallet. Det bedömdes därför vara nödvändigt att kontrollorganet i vissa avseenden sattes i kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ställe.

Tvångsförvaltningen utgjorde enligt utredningen ett tydligt avsteg från kommunernas grundlagsfästa rätt att besluta genom egna organ. Ett undantag från bestämmelsen var därför en förutsättning

för införandet av en sådan förvaltningsform. Den ingripande tvångsförvaltningen skulle bara få avse en begränsad tid och inte göras mer omfattande än nödvändigt. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen skulle om möjligt få behålla beslutanderätten i viss omfattning. Kontrollorganet bedömdes dock behöva ha makt över kommunens budget och ekonomiska förvaltning samt beslutsmakt i fråga om nämndorganisationen i kommunen och nämndernas sammansättning.

Under tvångsförvaltningen skulle kommunen genom kontrollorganet kunna få statligt stöd från regeringen. Regeringen skulle i dessa fall kunna ställa upp villkor för stöd, dock utan att vara bunden av reglerna om villkor för stöd vid frivillig ekonomisanering.

När behovet av tvångsförvaltning inte längre kvarstod skulle regeringen besluta om tvångsförvaltningens upphörande.

Enligt förslaget kunde kommunen inte överklaga utredningsmannens eller kontrollorganets beslut. Om kontrollorganets beslut om utbetalningsordning hade gått enskild emot fick denne överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol.

#### *Uttalanden om förslagets förenlighet med grundlagen*

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd hade som huvuduppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. I uppdraget ingick att yttra sig över ett antal förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna. I sitt slutbetänkande *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) lämnade kommittén sitt remissyttrande över lagförslaget om kommuner och landsting med betalningssvårigheter (SOU 1996:12).

Kommittén tillstyrkte införandet av en lag som grundad på frivillighet från kommunerna och landstingens sida reglerade situationer där dessa hamnat i betalningssvårigheter. Kommittén uttalade att eventuella krissituationer av förklarliga skäl krävde snabba insatser av såväl kommunen/landstinget som staten. Man ansåg det därför värdefullt att ha ett i förväg fastlagt regelverk som anger hur det formella ska hanteras. Arbetet kunde då koncentreras på det väsentliga, nämligen att lösa krisen, i stället för att diskutera svår-

lösta frågor om tillvägagångssätt och uppgiftsfördelning. Kommittén gick emellertid inte in på detaljerna i lagförslagen.

Kommittén avstyrkte däremot utredningens förslag om tvångsförvaltning. Att frånta en kommun eller ett landsting beslutanderätten var enligt kommittén detsamma som att – om än under en begränsad tid – ta bort rätten till självstyrelse. Enligt kommittén ställde detta mycket höga krav på de skäl som måste finnas för att tvångsförvaltning skulle kunna anses vara acceptabel. Vid en samlad bedömning fann kommittén att de skäl som fanns för tvångsförvaltning inte uppvägs det intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan lagstiftning skulle innebära. Man bedömde det inte heller vara sannolikt att bestämmelser om tvångsförvaltning någonsin skulle komma att tillämpas.

Grundlagsutredningens slutbetänkande En reformerad grundlag och den efterföljande propositionen berörde inte lagförslaget om betalningssvårigheter i kommuner och landsting.<sup>7</sup>

#### 12.4.2 Förslag om regler för att motverka ekonomiska problem till följd av konjunkturvariationer – SOU 2011:59

Utredningen Kommunsektorn och konjunkturen lämnade i sitt betänkande Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59) förslag om hur konjunkturvariationernas negativa ekonomiska konsekvenser i kommuners och landstings verksamheter skulle kunna förebyggas. Utredningens förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I utredningens direktiv frågade man sig om det fanns risk för att kommuner och landsting agerade procykliskt bl.a. till följd av det kommunala balanskravet och därmed förstärkte konjunktursvängningarna i samhällsekonomin. Utredningens analyser visade att det fanns ett visst samband mellan konjunkturen och de kommunala finanserna. Man övervägde därför förändringar som kunde bidra till större stabilitet i den kommunala verksamheten.

Utredningen föreslog i första hand åtgärder för att förstärka möjligheterna till ett ökat lokalt konjunktursparande. Förändringar kunde enligt utredningen också göras genom utformandet av ett centralt system som kunde ge stabilare planeringsförutsättningar för både staten och kommunsektorn.

---

<sup>7</sup> SOU 2008:125, prop. 2009/10:80.

*Resultatutjämningsreserv – en möjlighet till resultatutjämning på lokal nivå för att möta konjunkturvariationer*

Enligt utredningen borde en förstärkning ske av kommunernas och landstingens möjligheter att själva utjämna intäkter över tid och därigenom möta konjunkturvariationer. Ett system för lokalt konjunktursparande skulle, ansågs det, understryka kommunernas och landstingens eget ansvar för verksamhet och ekonomi och minska behovet av diskretionära stabiliseringspolitiska insatser från staten.

Den lokala utjämningen föreslogs ske genom skapandet av en möjlighet för kommuner och landsting att bygga upp en resultatutjämningsreserv inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserven skulle göra det möjligt för kommuner och landsting att sätta av en del av sina överskott i goda tider och sedan använda dem för att täcka underskott när sådana uppstod vid en lågkonjunktur.

Enligt utredningen fanns det en stelhet i de gällande reglerna som innebar att det kommunala balanskravet var "asymmetriskt"; underskott skulle regleras, medan tidigare upparbetade överskott i princip inte kunde användas för att jämna ut ekonomin vid en nedgång. Detta förhållande ansågs motverka ett konjunktursparande och innebära att inriktningen mot en god ekonomisk hushållning behövde förstärkas.

Enligt utredningen var god ekonomisk hushållning ett mer långtgående krav än balanskravet, och inrymde bl.a. att ekonomin skulle ha beredskap för oförutsedda händelser och variationer, t.ex. för konjunktursvängningar. Möjligheten till lokalt ansvarstagande för intäkts- och resultatutjämning över tid ansågs kunna ge en stabilare ekonomi och möjliggöra jämnare sysselsättning och kvalitet i den kommunala verksamheten. Vidare förväntades möjligheten till sparande minska både risken för procykliskt beteende i kommuner och landsting och asymmetrin i balanskravet.

Förslaget om resultatutjämningsreserv innebar att regelverket för balanskravet delvis öppnades upp. Det föreslogs därför restriktioner som skulle förhindra att förslaget fick oönskade effekter. Bland annat skulle underskott inte vara tillåtna utan att det föregåtts av ett medvetet, uppbyggt sparande. Vidare skulle systemet stadgas genom krav dels på en viss lägsta nivå på resultat och ekonomisk ställning vid reservering, dels på lokala föreskrifter som bl.a. skulle reglera hantering och användning av utjämningsreserven samt begränsning av reservens storlek.

Enligt utredningen borde man redan i budgeten ta beslut om huruvida en reservering skulle göras eller om reserven skulle tas i anspråk. Denna lösning förutsatte emellertid en bedömning av konjunktursituationen för det kommande året. Vägledande för om en kommun skulle spara till eller ta ut medel ur resultatutjämningsreserven kunde enligt utredningen vara om den prognostiserade underliggande skatteunderlagsutvecklingen för riket nästkommande år över- eller understeg den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget för de senaste sju åren. Vid en utveckling överstigande gränsvärdet skulle reservering till reservutjämningsreserven kunna ske. Vid en utveckling som understeg gränsvärdet skulle uttag ur reserven få göras.

Om en kommun eller ett landsting hade byggt upp en resultatutjämningsreserv så skulle hela eller delar av behållningen få räknas in i budgeten för att täcka upp om de beräknade intäkterna var lägre än kostnaderna när de prognostiserade skatteintäkterna ökade svagt till följd av en svag samhällsekonomisk utveckling.

Beslutet om reservering eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserven skulle senare revideras vid bokslut när utfallet blev känt. Eftersom resultatet kunde förändras mellan budget och bokslut till följd av förändrade skatteintäkter, ansågs det rimligt att ett nytt beslut om faktisk reservering eller ianspråktagande till reserven skulle tas vid bokslut.

#### *Kommunstabiliseringsfond – ett centralt system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel*

Enligt utredningen skulle ansvaret för stabiliseringspolitiken även framledes ligga hos staten. Man underströk dock att kommunsektorn genom sin storlek påverkade förutsättningarna för stabiliseringspolitiken, även om kommuner och landsting inte hade ansvaret för den. Det ansågs angeläget att kommuner och landsting genom sitt agerande inte försvårade genomförandet av stabiliseringspolitiska åtgärder utan fick möjlighet att så långt som möjligt hantera konjunktursvängningarna på lokal nivå.

Utredningen fann det dock inte vara rimligt att det individuella kommunala konjunktursparandet skulle vara så stort att det klarade större ekonomiska kriser. Ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter ansågs därför kunna utgöra ett komplement till det lokala konjunktursparandet, i form av ett ordnat "tvångs-

sparande” i kommunsektorn för att skapa utrymme för att kunna hålla uppe verksamhetsnivån i en kraftig konjunkturnedgång.

Utgångspunkten var att ett centralt system i första hand skulle träda in vid en kraftig konjunkturnedgång, en kris, snarare än att avse en löpande stabilisering av intäkter.

Förslaget om ett centralt system utformades enligt en ”garanti-modell” som skulle dämpa effekten av konjunkturnedgångar genom att endast utbetalningarna gjordes konjunkturberoende medan inbetalningarna skedde löpande med en fast avgift. Med en fast i stället för en konjunkturberoende avgift (stabiliseringsavgift) skulle finansieringen av en inkomstgaranti bli mer stabil. Samtidigt innebar detta att systemet inte skulle få någon dämpande effekt i en högkonjunktur. Det innebar alltså inte i sig någon inbromsning av de kommunala intäkterna eller utgiftsutvecklingen i en högkonjunktur. Man bedömde att garantimodellens nedre gräns skulle räcka för att förebygga ett procykliskt beteende i en stark nedgång genom att skapa säkerhet kring den lägsta utvecklingstakt som kommuner och landsting behövde räkna med.

En viktig fråga för utredningen var vad som skulle betraktas som en kris, d.v.s. vid vilken utveckling av intäkterna som ett stabiliseringssystem skulle utlösas. Utgångspunkten var att den kommunala verksamheten inte skulle behöva minska i ett kortsiktigt perspektiv. Man föreslog därför att systemet skulle utlösas när tillväxten av det kommunala skatteunderlaget understeg en viss nivå där den kommunala verksamheten och sysselsättningen inte längre kunde upprätthållas. För att systemet skulle skapa förutsättningar för en stabil kommunal verksamhet skulle intäkterna så långt möjligt behöva hållas reellt oförändrade i en nedgång för att undvika att kommunsektorn genom sitt agerande inte förstärkte konjunkturbedgången.

Utredningen föreslog att det centrala stabiliseringssystemet skulle utformas som ett statligt åtagande, en beslutsregel, som garanterade kommunsektorn stöd vid en kraftig konjunkturnedgång. Systemet föreslogs få formen av en fond, kommunstabiliseringsfonden, som skulle finansieras genom avgifter från kommuner och landsting. Finansieringen föreslogs ske genom en årlig stabiliseringsavgift för alla kommuner och landsting vilken skulle tas ut i relation till antalet innevånare. Avgiften skulle anges som en procentsats av det totala kommunala skatteunderlaget. För att stöd skulle kunna utges även om tillräckliga medel inte hunnit byggas upp, skulle fonden vara försedd med en kredit.

Systemet fastställde alltså en garanterat lägsta tillväxt av skatteunderlaget. Detta innebar att när den faktiska tillväxten av skatteunderlaget underskred den garanterade nivån, så trädde systemet in med ett stabiliseringsbidrag från kommunstabiliseringsfonden.

## 12.5 Vissa andra åtgärder och förslag med anknytning till kommunal kris

### 12.5.1 Kommundelegationen

Kommundelegationen bildades mot bakgrund av att balanskravet infördes 2000. Regeringen gjorde då bedömningen att det fanns kommuner och landsting som hade en så problematisk ekonomisk situation att de kunde behöva ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder.

#### *Kommundelegationens uppdrag*<sup>8</sup>

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 och att därvid 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. Förslag om ekonomiskt stöd skulle lämnas endast för kommuner och landsting som befann sig i en svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå balans. Behovet av stöd prövades både mot kommunens eller landstingets egna förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effekt. Regeringen beslutade att överlämna sammanlagt 42 ärenden till delegationen för beredning, varav 35 avsåg kommuner och 7 avsåg landsting.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Delegation för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet, dir. 1999:65.

<sup>9</sup> Efter Kommundelegationen, - hur gick det?, SOU 2003:68 s. 13–19.



### *Delegationens arbete*

Berörda kommuner och landsting inbjöds till enskilda överläggningar för att diskutera vilka åtgärder de hade vidtagit eller planerade att vidta för att uppnå balanskravet. Vid sammankomsterna gjordes en grundanalys av varje sökande. Med stöd av grundanalysen och den information som framkommit vid sammankomsterna gjorde delegationen sedan en samlad bedömning av respektive sökande för att bestämma om man skulle gå vidare.

Delegationen fastställde följande kriterier för bedömning huruvida en ansökan skulle beredas vidare eller avslutas:

- strukturella problem, t.ex. kraftig befolkningsminskning
- ekonomin beräknades vara i obalans sett över en treårsperiod
- särskilt svag balansräkning, främst hög låneskuld
- små möjligheter till intäktsförstärkningar

Utifrån bedömningarna om eventuell fortsatt beredning begärdes en konkret åtgärdsplan från de sökande som skulle bli föremål för utredning. Åtgärdsplanen skulle ligga till grund för en överläggning om ett förslag till överenskommelse om villkor och bidrag.

Med åtgärdsplanerna som grund inbjöds representanter från den kommunala nivån till ytterligare överläggningar med delegationen. Syftet var att skapa ett underlag för förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och Kommundelegationen om vilka villkor som skulle gälla för att ekonomisk balans skulle uppnås. Överenskommelsen överlämnades senare till regeringen för beslut.

### *Delegationens förslag*

Kommundelegationen avslutade sitt arbete och överlämnade sina förslag till regeringen i juli 2000. Den föreslog bidrag om totalt 1 007 miljoner kr till 36 kommuner och 3 landsting. Därutöver föreslogs att Norrbottens län skulle få ett stöd om 120 miljoner kronor. Förhandlingarna avslutades dock i sistnämnda fall av regeringen då delegationens uppdrag löpte ut.

Uppföljningen av överenskommelsen samt beslut om utbetalning av statsbidrag skulle enligt Kommundelegationen baseras på en analys av respektive kommuns eller landstings ekonomiska resultat samt huruvida åtgärdsplanen genomförts. Bidraget betalades

ut först efter att villkoren i överenskommelsen genomförts av kommunen.

### *Regeringens beslut*

Kommundeleigationen presenterade förslag till överenskommelser med 22 kommuner och 3 landsting som enligt delegationens förslag borde komma i fråga för statligt stöd. De föreslagna överenskommelserna godkändes av fullmäktige i samtliga berörda kommuner och landsting. Efter beredning av Kommundeleigationens förslag fattade regeringen beslut om att godkänna överenskommelserna med vissa justeringar. Bidragens nivå uppgick till totalt 1 317 miljoner kronor.

### *Överenskommelser om villkoren för statligt stöd*

I överenskommelserna reglerades dels stödets storlek, dels villkoren för stödet och för utbetalning. Överenskommelserna bestod av två delar: dels kommunens respektive landstingets åtaganden, dels statens åtagande.

Kommunerna och landstingen åtog sig enligt överenskommelsen att sänka sin bruttokostnadsnivå med visst angivet belopp för att uppnå ekonomisk balans inom viss tid. För att åstadkomma denna sänkning upprättade varje kommun och landsting åtgärdsplaner vid beredningen med Kommundeleigationen. Syftet med åtgärdsplanerna var att skapa ett underlag för utformning av ett förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och delegationen om vilka villkor som skulle gälla för att bidrag skulle beviljas för åtgärder i syfte att uppnå ekonomisk balans. Åtgärdsplanerna skulle dessutom underlätta genomförandet i kommunen eller landstinget samt underlätta en kommande uppföljning.

Kommundeleigationen ansåg det vara viktigt att de åtgärder som föreslogs var sådana som kommunerna och landstingen själva hade tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget. Statens åtagande var att bevilja bidrag för omstruktureringskostnader. Bidragets storlek relaterades till omfattningen av sparåtgärderna. Den princip som låg till grund för Kommundeleigationens förslag om bidragsnivåer var att bidrag lämnades med en viss andel

av sparbehovets omfattning, och kunde därmed utgöra stöd till omstruktureringskostnaderna.

#### *Slutsatser om Kommundelegationens arbete*

I efterhand visade sig Kommundelegationens arbetssätt ha fungerat väl. Åtgärdsplanen hade varit ett viktigt verktyg och det hade varit väsentligt att de åtgärder som föreslagits var sådana som kommunerna och landstingen själva hade tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget.

Det incitament som det villkorade extra statliga stödet innebar hade varit viktigt för att de besparingsåtgärder som initierades i respektive kommun och landsting fick bred acceptans. Kommunerna och landstingen upplevde det som positivt att ha ett tydligt mål som skulle uppnås inom en bestämd tidsperiod. Risken att gå miste om statsbidraget hade varit ett hot samtidigt som det hade motiverat politiker och anställda att gemensamt verka för att avtalet uppfylldes. Insikten om att problemen måste lösas inom den egna organisationen ansågs vara väsentlig för en lyckad sanering av ekonomin.<sup>10</sup>

#### **12.5.2 Förslag om inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi**

Ekonomiförvaltningsutredningen hade uppdraget att se över vissa frågor med anknytning till kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. En av uppgifterna var att utreda hur uppföljningen i kommuner och landstingen kunde förstärkas. I utredningens slutbetänkande God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76) föreslog utredningen att regeringen skulle inrätta ett kommunalekonomiskt råd.

Rådet tänktes främst ha uppgiften att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och på lämpligt sätt rapportera till regeringen, kommuner och landsting och den intresserade allmänheten om sina iakttagelser. Det skulle vidare tjänstgöra som samtalspartner och rådgivare till kommuner och landsting som hade behov av experthjälp för att analysera sin ekonomiska

---

<sup>10</sup> SOU 2003:68 s. 47 f.

situation, främst i de fall där man kunde ana att staten kunde komma att få spela en roll.

Rådet föreslogs få en ställning som en förvaltningsmyndighet under regeringen. En styrelse skulle ha ansvar för rådets verksamhet. Den operativa verksamheten skulle skötas av ett kansli bestående av en kanslichef samt biträdes- och handläggande personal i begränsad omfattning. Medel tilldelades över statsbudgeten som gav utrymme för egen utredningsverksamhet och upphandling av expertis på konsultbasis. Rådet skulle årligen till regeringen avge en årsredovisning och en berättelse över verksamheten under det gångna året.

Utredningen anförde att ett relativt stort antal kommuner och landsting – utöver de som beviljats särskilt stöd genom Kommundelegationen – hade svårigheter att åstadkomma ett balanserat resultat. Dessa kommuner och landsting kunde behöva ett kvalificerat stöd med analyser och rådgivning för att komma till rätta med sina balansproblem. Detta gällde framför allt kommuner som stod i begrepp att begära statligt stöd. Stöd i form av analyser och rådgivning ansågs också kunna ges i förebyggande syfte.

Utredningen konstaterade att det inte fanns något särskilt forum där enskilda kommuner och landsting kunde diskutera sina ekonomiska problem med eller få kvalificerade råd från företrädare för staten på central nivå. Erfarenheterna av Kommundelegationens arbete ansågs visa att det fanns ett sådant behov. Man konstaterade vidare att det inte heller utanför Regeringskansliet fanns något organ som hade till särskild uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen inom den kommunala sektorn. Något organ som kunde bereda ärenden till regeringen avseende ansökningar från kommuner och landsting om särskilt ekonomiskt stöd fanns därför inte.

Mot denna bakgrund bedömde utredningen att det fanns ett stort behov av ett statligt organ som kunde fylla de ovan redovisade funktionerna. Någon befogenhet för rådet att intervensera i de enskilda kommunerna eller landstingen skulle inte finnas och de åtgärdsförslag som kunde bli resultatet av en konsultation skulle inte vara tvingande.

I den efterföljande propositionen konstaterades att en majoritet av remissinstanserna var negativa till förslaget och vissa instanser såg förslaget som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Om större grupper fick behov av stöd under en viss period ansågs det mera lämpligt att inrätta tillfälliga delegationer – efter mönster av t.ex. Kommundelegationen – för att hantera en sådan situation.

Regeringen anförde att Kommundelagationens arbete hade lett till att i stort sett samtliga av de berörda kommunerna och landstingen hade uppnått en ekonomi i balans. Av främst det skälet och då remissinstanserna hade varit negativa beslutade regeringen att det vid den tidpunkten inte fanns behov av att inrätta ett kommunalekonomiskt råd.

### 12.5.3 Analysgruppen inom Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, får fortlöpande förfrågningar om att på olika sätt stötta kommuner och landsting som vill komma till rätta med sina ekonomiska problem. För att möta efterfrågan på rådgivning har SKL en särskild analysgrupp bestående av erfarna handläggare anställda inom SKL.

Analysgruppen erbjuder ett standardpaket som omfattar en objektiv analys av kommunens samlade ekonomi, verksamhetens kostnader och framtidsprognoser. Analysen dokumenteras och presenteras tillsammans med slutsatser och förslag till en framtida ekonomisk strategi för kommunen.

Analysgruppens syfte är att som extern rådgivare ge hjälp till självhjälp för kommuner att komma i gång med det arbete som erfordras för att förbättra kommunens ekonomi. Ambitionen är att analyser och förslag ska kunna ligga till grund för en samsyn i kommunen om vilka ekonomiska ramar som måste styra kommunens verksamheter i framtiden. Analysgruppen uppställer följande förutsättningar för uppdraget.

- Uppdraget ska komma från kommunstyrelsen och ska således vara formell förankrat i den politiska ledningen.
- Under uppdragstiden förutsätts att en kontinuerlig dialog ska kunna ske med kommunens ledande politiker och tjänstemän.
- Uppdraget genomförs inom ca 1,5 månader från det att uppdraget påbörjas.
- Standardpaketet erbjuds kommunerna till ett fast pris på 75 000 kr inklusive omkostnader som resor m.m.

Kopplat till den tidsplan som bestäms i avtalet inleds analysarbetet när kommunen översänt diverse styrdokument som budgetar och årsredovisningar. Tillsammans med annan befintlig statistik kan analysgruppen få en översiktlig bild av kommunens ekonomiska

tillstånd. Två medarbetare från analysgruppen genomför under en dag intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i kommunen. Intervjuerna ska ge analysgruppen en bild av hur kommunens ekonomistyrning fungerar och hur ledande personer ser på kommunens ekonomiska förutsättningar. Analysgruppen genomför en djupgående analys av kommunens ekonomi, innefattande bl.a. framtidsanalys, sammanfattande iakttagelser, bedömningar och förslag. Uppdraget avslutas med att analysgruppen presenterar sin analys för kommunen.

## 12.6 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

### 12.6.1 Regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse

Portalstadgandet 1 kap. 1 § regeringsformen anger att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick 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 demokratiska politikens relation till kommunal självstyrelse.

Regeringsformens reglering av förhållandet mellan stat och kommuner har nyligen fått en förnyad utformning efter förslag i Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag*.<sup>11</sup> Förändringarna kan dock inte sägas innebära att förhållandet mellan stat och kommun har förändrats på något genomgripande sätt, utan får väsentligen betraktas som ett klagörande av vad som redan tidigare gällt.<sup>12</sup>

I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Av 1 kap. 8 § regeringsformen framgår att kommunerna är förvaltningsmyndigheter och att det därför är upp till folkets främsta företrädare, riksdagen, att avgöra hur dessa förvaltningsmyndigheter ska utformas och användas. I 8 kap. 2 § regeringsformen anges också att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag.

---

<sup>11</sup> SOU 2008:125, prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21–22.

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:80 s. 211.

I 14 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen 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.

I 14 kap. 6 § regeringsformen anges att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Genom paragrafen, som är helt ny, bestäms att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Prövning ska göras om skälen för den tilltänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som bestämmelsen innebär. Prövningen innefattar enligt förarbetena 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.<sup>13</sup> Genom bestämmelsens fakultativa utformning markeras att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand. Avsikten är däremot att proportionalitetsprövningen ska bli föremål för Lagrådets granskning. Av 8 kap. 21 § regeringsformen framgår också att yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna.

Regeringsformens bestämmelser utpekar den kommunala självstyrelsen som en av två mekanismer genom vilka den svenska demokratin ska förverkligas. Den kommunala självstyrelsen tillmäts således ett betydande värde. Hur kommuner och landsting ska fylla denna funktion avgör emellertid riksdagen genom att stifta lagar. Kommuner och landsting har alltså inte någon statsrättslig suveränitet.

Till sin konstitutionella form har regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen betecknats som proceduriell snarare än substantiell, d.v.s. den anger genom vilka procedurer som frågan

---

<sup>13</sup> SOU 2008:125 s. 538.

om relationen mellan nationell politik och kommunal självstyrelse ska avgöras, men inte uttryckligen den närmare innebörden av den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsens gränser är således inte en gång för alla fixerade i grundlagen, utan kan flyttas genom lag om riksdagen bedömer det vara ändamålsenligt.<sup>14</sup> I förarbetena till regeringsformen, 1973 års grundlagsproposition, illustrerades hur man tänkte sig relationen mellan kommunal självstyrelse och nationell politik:

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.<sup>15</sup>

Förarbetsuttalandet, vilket fortfarande återspeglar det gällande rättsläget, understryker att kommuner och stat inte kan betraktas som varandra fri- eller motstående. De är i stället en del av samma helhet och samverkar ömsesidigt. Uttalandet utgör vidare ett ställningstagande mot en fastlagd specificerad materiell reglering av förhållandet stat-kommun. En sådan konstitutionell ordning skulle sätta hinder i vägen för kontinuerlig anpassning av samhällsorganisationen till den allmänna samhällsutvecklingen.

Enligt regeringsformen är det enbart representationen i riksdagen som kan göra anspråk på en giltig uttolkning av folkets vilja. Kommunerna är förvaltningsmyndigheter inom den statliga sfären och får sin makt genom statlig delegation. Vad självstyrelsen ska innebära, inklusive beskattningsrätten, bestäms av riksdagen genom lagstiftning. En sak slås dock entydigt fast i regeringsformen, och det är att demokratiskt valda församlingar ska utöva beslutanderätten i kommunerna.

Mot bakgrund av den formella regleringen av den kommunala självstyrelsen har det ibland ansetts missvisande att tala om självstyrelse när det inte finns ett statsrättslig "själv" i kommunerna. Att självstyrelse ändå används i regeringsformen har setts som en

---

<sup>14</sup> Strandberg, Urban, Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historisk perspektiv, Ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, Målkonflikter i den offentliga sektorn, 2005, red. Per Molander och Kerstin Stigmark, s. 62.

<sup>15</sup> Prop. 1973:90 s. 190.



bekräftelse på att begreppet också har en mycket stark informell innebörd.

Regeringsformens utformning ger riksdagen ett mycket stort formellt inflytande över kommuner och landsting. Att den kommunala beslutanderätten enligt grundlagen ska utövas av folkvalda innebär emellertid att det krävs grundlagsändring för att införa regleringar som placerar den yttersta beslutanderätten i kommunerna hos något annat organ än fullmäktige. Den beslutanderätt som avses i regeringsformen gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande.

För att möjliggöra delegation föreskrivs i 12 kap. 4 § regeringsformen att förvaltningsuppgift, även kommunal, kan delegeras till enskilda juridiska eller fysiska personer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska delegationen ske med stöd av lag. Fullmäktiges beslutanderätt utgör dock inte någon förvaltningsuppgift och omfattas således inte av bestämmelsen.<sup>16</sup>

Ett undantag från kommunernas grundlagsfästa beslutanderätt finns i 15 kap. 12 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen utövas beslutanderätten i kommunerna 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 vilket, enligt 14 kap. 1 § regeringsformen, annars inte varit möjligt. Bestämmelsen tillkom alltså för att medge delegation av kommunfullmäktiges beslutanderätt till annat kommunalt organ.<sup>17</sup> Även om bestämmelsen enligt sin ordalydelse tillåter långtgående förändringar av den kommunala beslutanderätten synes syftet inte ha varit att möjliggöra något statligt övertagande av den kommunala beslutanderätten.

Det finns dock inte någon grundlagsregel – motsvarande den i 15 kap. 12 § regeringsformen – som gör det möjligt att i lag förändra den kommunala beslutanderätten i civila nödsituationer.

---

<sup>16</sup> Jfr Höök, Intern kommunal kompetensfördelning s. 91.

<sup>17</sup> Prop. 1984/85:83 s. 8.

### 12.6.2 Lagregleringen av den kommunala självstyrelsen

De grundläggande beslut som fattas inom det kommunala kompetensområdet ska enligt regeringsformen fattas av fullmäktige. En annan sak är att riksdagen genom lag i mycket hög grad kan slå fast regler som fullmäktige måste följa i sitt beslutsfattande. Staten kan alltså inom ett visst område införa så ingående regleringar att det kommunala handlingsutrymmet i realiteten blir starkt begränsat. Genom den nyligen införda regeln i 14 kap. 3 § regeringsformen har det dock klargjorts att ingrepp i den kommunala självstyrelsen i lag bör stå i proportion till syftena bakom lagen. Det är dock ytterst den vid ett visst tillfälle rådande riksdagsmajoriteten som avgör om ingripandet i självstyrelsen är proportionerligt eller inte.

Vilka områden som ska ligga under den kommunala beslutskompetensen och hur stort handlingsutrymme kommunerna ska ges inom dessa områden kan bestämmas i vanlig lag. Lagregler om det kommunala beslutsområdet finns i första hand i kommunallagens regler om den allmänna och särskilda kompetensen. Kommunerna är vidare genom speciallagstiftning ålagda att ombesörja vissa angelägenheter, exempel härpå utgörs av skolan, socialtjänsten och sjukvården. Vidare har kommuner och landsting genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter getts ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen, bl.a. beträffande sjuktransporter, kollektivtrafik, turism. Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen får sägas vara ett relativt begrepp. Detta innebär att det måste ske en avvägning mellan intresset av kommunal självstyrelse och andra samhällliga värden. Vissa områden som utrikespolitik och militärt försvar anses normalt behöva vara statliga, andra som fritid och vatten och avlopp lämpligen kommunala. Beträffande några områden kan tveksamhet råda och en omflyttning har skett i båda riktningarna. Det kan finnas skäl att beakta de principer om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som länsberedningen på sin tid angav:<sup>18</sup>

1. Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
2. En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.

---

<sup>18</sup> SOU 1974:84 s. 19 ff.

3. Uppgifter som kräver ett stort mått likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå.
4. Näraliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Av punkterna framgår bl.a. att staten har ett intresse av att på vissa områden uppnå jämlikhet mellan invånarna i olika kommuner – ett intresse som det kan finnas skäl att beakta när utrymmet för kommunalt självbestämmande avgränsas. Detta intresse kan sägas i viss mån stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna ska ha frihet att bestämma. Jämlikheten innebär att det för den enskilde medborgarens standard inte ska spela någon roll i vilken kommun han eller hon bor. Här måste en avvägning ske.

### 12.6.3 Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade 1989 Europakonventionen om kommunal självstyrelse.<sup>19</sup> Enligt propositionen inför riksdagens godkännande var syftet med konventionen att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick. En annan viktig utgångspunkt var den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna. Det svenska rättssystemet ansågs utan författningsändringar uppfylla de krav som konventionen ställer.<sup>20</sup>

För Sveriges del är konventionen tillämplig på kommuner och landsting och 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.

Konventionen består av tio huvudartiklar. Den är folkrättsligt bindande men saknar, till skillnad mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter, ett sanktionssystem. Tillämpningen av konventionen övervakas av Europarådets kongress för lokala och regionala organ, CLRAE. Övervakningen sker dels genom s.k. tematiska

---

<sup>19</sup> Prop. 1988/89:119, rskr. 1988/89:251.

<sup>20</sup> Prop. 1988/89:119 s. 7.

rapporter med stöd i någon eller några artiklar dels genom länderrapporter där läget i ett enskilt land belyses.<sup>21</sup>

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)

Artikel 11 i konventionen stadgar att kommunerna ska ha tillgång till ett rättsmedel för att skydda sina rättigheter, d.v.s. övervaka att principen om kommunal självstyrelse respekteras. Enligt propositionen 1988/89:119 syftar artikeln i första hand till att slå fast möjligheten till kontroll av att statliga myndigheter håller sig inom lagens ramar i förhållande till kommunerna. Det framhålls särskilt att artikeln inte innebär krav på att lagars grundlagsenlighet ska kunna bli föremål för någon prövning i vidare mån än vad som gällde tidigare.<sup>22</sup> Det svenska systemet med möjlighet till resning hos Högsta förvaltningsdomstolen ansågs uppfylla konventionens krav. I den förklarande texten till konventionen indikerades också att det svenska resningsinstitutet uppfyller artikelns krav.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Hettne, Tas den kommunala självstyrelsen på allvar? Ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, Målkonflikter i den offentliga sektorn, 2005, red. Per Molander och Kerstin Stigmark, s. 79 ff.

<sup>22</sup> Prop. 1988/89:119 s. 6 f.

<sup>23</sup> "An instance has been noted in one country where, although administrative decisions are not subject to an ordinary appeal to court, it is possible to have recourse to an extraordinary remedy called an application for reopening of proceedings. This judicial remedy, which is available if the decision is based on a manifestly incorrect application of the law, is in accordance with the requirements of this article" (Europarådets Explanatory report till konventionen om kommunal självstyrelse).

Sammantaget får kommunernas rättsskydd för den kommunala självstyrelsen anses vara relativt begränsat i konventionen. Något verkligt skydd mot att staten begränsar den kommunala självstyrelsen i lag finns inte och riksdagen avgör själv om ett visst lagförslag strider mot konventionen.

## 12.7 Andra möjligheter för staten att påverka verksamheten i kommuner och landsting

### 12.7.1 Ändringar i kommun- och landstingsindelningen

I 14 kap. 6 § regeringsformen anges att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, indelningslagen. Tre typer av indelningsändringar är tänkbara:

- Sammanläggning av flera kommuner eller flera landsting.
- Delning av kommun eller landsting.
- Överföring av ett område från en kommun till en annan kommun eller av ett område från ett landsting till ett annat landsting.

I 1 och 2 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsförändringar i fråga om kommuner och landsting.

Regeringen får besluta om indelningsändring i om ändringen kan antas medföra en bestående fördel för en kommun respektive ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. Vid mindre ändringar får Kammarkollegiet besluta om ändring. När det gäller landstingen får ändringen beslutas endast om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Vid en större indelningsändring beträffande ett landsting medför kopplingen mellan landstingens och länens områden att regeringen inte kan besluta om en ändring i landstingsindelningen utan att riksdagen beslutar om en ändring i länsindelningen. I betänkandet En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128) föreslogs att

indelningen i län och landsting ska beslutas av riksdagen genom lag. Förslaget har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

Vid prövning av frågan om indelningsändring såvitt avser kommuner ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en berörd kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl.

Ansökan om indelningsändring kan göras av en kommun respektive ett landsting eller medlem av en kommun respektive ett landsting som skulle beröras av ändringen. Dessutom kan regeringen, Kammarkollegiet och, när det gäller ändringar i kommunindelningen, länsstyrelsen ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen i kommunindelningen är av sådan omfattning att en kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, träder ändringen i kraft först den 1 januari året efter ordinarie val till fullmäktige. Kravet på mellanliggande val gäller alltså bara vid större ändringar, t.ex. vid nybildning av en kommun eller vid större förskjutning av folkmängden uppåt eller nedåt (som regel minst 15 procent). Någon motsvarande regel finns inte för landstingen.

Om regeringen ska besluta om indelningsändringen, ska beslutet meddelas senast ett år innan ändringen träder i kraft. Om det finns synnerliga skäl får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

Prövningen av en fråga om indelningsändring innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra. Enligt lagmotiven måste den fördel som en indelningsändring skulle medföra för en kommun eller ett landsting alltid vägas mot de effekter som ändringen kan ha för en annan kommun eller ett annat landsting. Med fördel för en del av en kommun avses främst fördel för befolkningen i ett område som är avsett att överföras från en kommun till en annan eller brytas ut för att bilda en egen kommun. Motsvarande gäller även för landsting. Det kan t.ex. handla om invånarnas närhet till kommunal eller annan service, deras tillgång till kommunikationer eller över huvud taget deras inriktning mot en annan centralort än den egna kommunens. En indelningsändring kan också medföra sådana fördelar från allmän synpunkt som inte direkt anknyter till kommunala förhållanden men som ändå kan utgöra skäl för ändring av indelningen. Exempelvis kan förbättrade

förutsättningar för den kommunala demokratin motivera en indelningsändring.<sup>24</sup>

### 12.7.2 Extra val

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i 5 kap. 5 § kommunallagen 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 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 § kommunallagen.<sup>25</sup> 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 ska markera 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. Under sexmånadersfristen förutsätts partierna ha gjort långtgående ansträngningar för att lösa de problem som är kopplade till oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Enligt förarbetena behövs det därefter inte någon ytterligare beredning i styrelsen innan frågan kan tas upp till beslut i fullmäktige. I 5 kap. 30 a § kommunallagen stadgas därför att beslut om extra val kan fattas av fullmäktige utan föregående beredning.

Enligt 5 kap. 36 § andra stycket kommunallagen ska ett ärende om extra val alltid bordläggas första gången det tas upp till be-

---

<sup>24</sup> SOU 2004:128 s. 43.

<sup>25</sup> SOU 1998:125, prop. 2009/10:80.

handling. Det ansågs vara av stor betydelse att fullmäktige gavs tid till noggrant övervägande inför beslutet. Vidare ville man förhindra att ärenden om extra val togs upp med kort varsel före besluts-sammanträdet. Den fördröjning som en bordläggning kunde medföra ansågs inte utgöra något avgörande skäl mot en regel om obligatorisk bordläggning. Regeln om obligatorisk bordläggning gäller vid sidan av de generella reglerna om bordläggning och återremittering. Det finns därför inte något hinder mot att frågan bordläggs vid flera tillfällen.

#### 12.7.2.1 Tidigare möjlighet för regeringen att besluta om extra val till fullmäktige vid ändringar i kommun- och landstingsindelningen

Det var tidigare möjligt för regeringen att besluta om extra val till fullmäktige i samband med genomförandet av större ändringar i kommun- eller landstingsindelningen. Detta gjorde det möjligt att låta ändringarna träda i kraft även vid annat årsskifte än sådant som inträder efter ordinarie val. I 1919 års lag om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, KIL, fanns bestämmelser om nyval av fullmäktige dels vid indelningsändringar, dels vid nybildning av en kommun (14 och 18 §§ KIL). Enligt 14 § andra stycket KIL fick regeringen i samband med indelningsändringar förordna att kommunfullmäktiges uppdrag skulle upphöra när indelningsändringen trädde i kraft och att nyval skulle förrättas. Sådant förordnande kunde meddelas i fråga om såväl den ökande som den minskande kommunen. I KIL angavs inte närmare under vilka omständigheter nyvalsförordnande borde meddelas. I praxis skedde det först när indelningsändringen medförde en förskjutning av folkmängden uppåt eller nedåt med 15–25 procent.

Enligt 18 § KIL skulle i en nybildad kommun val av fullmäktige förrättas så fort det kunde ske under året innan indelningsändringen trädde i kraft. Under 1970-talet undveks emellertid extra val genom att regeringen bestämde tidpunkten för ikraftträdande till årsskiftet efter ordinarie fullmäktigeval. Bestämmelserna om nyval togs bort genom 1979 års indelningslag. Indelningslagskommittén bedömde att större indelningsändringar inte skulle förekomma särskilt ofta i framtiden, och eftersom det dessutom var dyrt och besvärligt att förrätta extra val till kommunfullmäktige ifrågasatte kommittén behovet av bestämmelser om nyval. Detta gjordes även



mot bakgrund av att ordinarie val till kommunfullmäktige förrättades vart tredje år och att beredningen av de indelningsärenden som var så omfattande att de motiverade nyval alltid var tidskrävande. Man ansåg dessutom att det fanns vissa möjligheter att planera och bedriva handläggningen av stora indelningsändringar så att ändringen utan olägenhet kunde träda i kraft vid årsskiftet efter ordinarie val.<sup>26</sup>

## 12.8 Möjligheter för kommuner och landsting att föra över kompetens till staten

### 12.8.1 Överföring av kompetens

Kommunalrättsliga organ kan anförtros kompetens på flera sätt. Vissa uppgifter kan anförtros ett organ i lag. Vidare kan uppgifter anförtros ett organ genom delegering. En möjlighet till kompetensöverföring som ligger nära delegering är det civilrättsliga fullmaktsinstitutet. Slutligen kan vissa uppgifter ankomma på någon utan att det finns vare sig direkta lagbestämmelser eller delegationsbeslut. Det rör sig i de fallen om beslut av rent förberedande eller verkställande art.

#### 12.8.1.1 Intern delegation

Begreppet delegering är invecklat och har flera betydelser. Det anses dock föreligga viss enighet om att delegering innebär att någon som innehar kompetens överför denna till någon annan. Det organ som delegerar måste således ursprungligen ha den aktuella kompetensen innan den kan delegeras. De grundläggande bestämmelserna om intern kommunal delegation finns i 3 kap. 10 § och 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen.

Kommunallagens delegationsreglering har väsentligen följande innebörd. Fullmäktige får som huvudregel uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget får dock inte delegeras. Detsamma gäller för ärenden som annars enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige.

---

<sup>26</sup> SOU 1978:32 s. 161.

För nämnderna gäller som huvudregel att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. För gemensamma nämnder får sådant uppdrag även ges åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen. I vissa särskilt uppräknade ärendeslag gäller undantag från nämndernas delegationsmöjlighet. Beslutanderätt får inte delegeras i bl.a. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

### *Delegationens innebörd*

Innebörden av fullmäktiges delegation enligt kommunallagens terminologi är inte densamma som innebörden av nämndernas delegation. Fullmäktiges delegation innebär enligt 3 kap. 10 § första stycket kommunallagen att en nämnd ges uppdraget att fatta beslut *i fullmäktiges ställe*. Nämnden får alltså en egen ställning som beslutsfattare, i stället för fullmäktige, inom ramen för det aktuella uppdraget. Nämndernas delegation innebär däremot enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen att delegaten, t.ex. en anställd, ges ett uppdrag att fatta beslut *på nämndens vägnar*. Formuleringen ger uttryck för att delegatens beslut i kommunallagens mening fattas av nämnden, d.v.s. delegaten fattar beslut i nämndens namn.

Delegationens innebörd har betydelse bl.a. för möjligheterna att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Av 10 kap. 2 § kommunallagen framgår nämligen att endast beslut av vissa kommunala organ, bl.a. fullmäktige och nämnder, får överklagas. Om t.ex. en anställd fattar beslut på en nämnds vägnar på grundval av delegering, är det dock rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut.<sup>27</sup>

Fullmäktiges delegation av beslutanderätt till en nämnd innebär att fullmäktige avhänder sig egen möjlighet att besluta i frågan, om inte delegationen återtas. Ett återtagande kan ske när som helst. Ett beslut av nämnden fattat med stöd av delegation och som har bindande verkan för kommunen eller landstinget kan dock inte ändras i efterhand av fullmäktige. Motsvarande gäller för nämndernas delegation av beslutanderätt. Ett beslut som delegaten fattat med stöd av delegation kan alltså i princip inte återtas av nämnden. Däremot kan en nämnd när som helst återkalla ett uppdrag antingen

<sup>27</sup> Prop. 1990/91:117 s. 223.

generellt eller för ett visst ärende.<sup>28</sup> Nämnden kan även föregripa ett beslut i ett enskilt ärende genom att själv ta över ärendet och besluta. Beroende på vad saken gäller kan det också finnas möjligheter för nämnden att ompröva delegatens beslut. Omprövning kan dock inte ske om bundenhet uppkommit för kommunen eller landstingen gentemot annan. Vid beslut som är gynnande för enskild finns endast begränsat utrymme för omprövning.<sup>29</sup>

### 12.8.1.2 Extern delegation

#### *Fullmäktige*

Av 3 kap. 10 § kommunallagen följer att fullmäktiges möjlighet att delegera beslutanderätt är begränsad till att avse kommunens eller landstingets egna nämnder eller gemensamma nämnder för vilka kommunen eller landstinget är en av huvudmännen. Fullmäktige har alltså inte möjlighet att delegera sin beslutanderätt vare sig till andra interna organ eller till externa organ. En annan sak är att fullmäktige kan besluta att vården av kommunala angelägenheter ska överlämnas till juridiska personer eller enskilda individer enligt 3 kap. 16 § kommunallagen. Bestämmelsen gör det möjligt för fullmäktige att utforma den kommunala organisationen så att förvaltningen av ett visst verksamhetsområde sköts av ett kommunalt företag i stället för en nämnd. Vården av kommunala angelägenheter kan också överlämnas till kommunalförbund eller ombesörjas av nämnder som är gemensamma för flera kommuner eller landsting.

Ett visst utrymme för extern delegation av fullmäktiges beslutanderätt synes följa av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 1975 ref. 109. I fallet hade fullmäktige medgett ett kommunalt aktiebolag att indexreglera renhållningsavgifter. Fullmäktiges beslut ansågs inte utgöra otillåten delegation av beslutanderätt. Domskälen är knapphändiga men avgörandet kan möjligen förklaras med att det inte var fråga om någon reell beslutanderättsdelegation.<sup>30</sup> I övrigt är extern delegation tillåten för fullmäktige endast enligt 6 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.<sup>31</sup> Bestämmelsen innebär att en kommun eller ett landsting

<sup>28</sup> Prop. 1990/91:117 s. 203.

<sup>29</sup> Se t.ex. RÅ 2000 ref. 16.

<sup>30</sup> Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 250 f.

<sup>31</sup> Jfr 3 kap. 11 § kommunallagen.

kan uppdra åt en arbetsgivarorganisation att reglera anställningsvillkoren för kommunens eller landstingets arbetstagare genom kollektivavtal. Den ger även möjlighet för kommunen eller landstinget att överlåta åt en nämnd som handlägger frågor om arbetstagares anställningsvillkor att lämna ett sådant uppdrag.

Med hänvisning till äldre rättspraxis har möjligheterna till extern delegation av fullmäktige, d.v.s. uppdrag åt utanförstående att besluta i fullmäktiges ställe, kommenterats i den juridiska litteraturen. Den slutsats som dragits är att extern delegation (frånsett sådana uppdrag som regleras i 6 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter) inte anses tillåten ur besvär-, offentlighets- och revisionssynpunkt annat än då uppdraget avser s.k. faktiskt handlande, enklare förvaltnings- och verkställighetsbestyr eller kan jämföras med rättegångs- eller skiljedomsuppdrag eller uppdrag att företräda en kommun vid entreprenad.<sup>32</sup>

### *Nämnderna*

Gemensamma nämnder kan delegera beslutanderätt till personer som är anställda av en av de samverkande kommunerna eller landstinget, oavsett om denna kommun eller detta landsting är värd för nämnden. Härutöver ger kommunallagen inga möjligheter för nämnder att delegera beslutanderätt till organ eller personer som inte är del av eller anställda av den egna kommunen eller landstinget. Viss speciallagstiftning innehåller dock regler om att beslutanderätt kan överlämnas till anställda i andra kommuner eller landsting.<sup>33</sup>

## 12.8.2 Beslut med stöd av fullmakt

Allmänna regler om det civilrättsliga fullmaktsinstitutet finns i 10–27 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, avtalslagen. Avtalslagens regler innebär bl.a. att ett avtal som ombudet ingår med tredje man är omedelbart bindande för huvudmannen om ombudet agerat i huvudmannens namn och inom fullmaktens gränser. Reglerna reglerar vidare bl.a.

---

<sup>32</sup> Kaijser och Riberdahl Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 250.

<sup>33</sup> Bl.a. miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

betydelsen av att ombudet agerat utanför sina befogenheter eller sin behörighet.

Av 6 kap. 6 § första stycket kommunallagen framgår att styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden om inte någon annan ska göra det enligt lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Bestämmelsen behandlar styrelsens processbehörighet. I den juridiska litteraturen har anförts att bestämmelsen inte drar upp några klara gränser för användandet av fullmaktsinstitutet. Det har dock ansetts ligga i sakens natur att det måste vara fråga om partsärenden som är tvistiga eller där tvist kan uppstå, och att det är nödvändigt att tvisten utan onödigt dröjsmål avgörs med eller utan ingripande av domstol, myndighet eller skiljeman. I annat fall, har det ansetts, att en kommun skulle kunna avhända sig viktiga beslutsfunktioner.<sup>34</sup> Det finns alltså möjligheter för kommuner och landsting att i vissa situationer använda sig av fullmakt i stället för delegering.

Vid sidan av 6 kap. 6 § första stycket saknar kommunallagen bestämmelser om hur de kommunala organen kan använda sig av fullmaktsinstitutet. Det kan därför sägas vara i viss mån osäkert i vilken omfattning man på detta sätt kan "gå förbi" det kommunala delegationsinstitutet. I den juridiska litteraturen anges – mot bakgrund av syftet med kommunallagens delegationsbestämmelser – att det faktiska utrymmet där fullmaktsinstitutet kan tillämpas på det kommunala området troligen är begränsat och främst torde avse uppdrag att företräda kommunen/landstinget vid rättegångar och vissa förhandlingar.<sup>35</sup>

### 12.8.3 Åtgärder av rent förberedande eller verkställande art

Av kommunallagens förarbeten framgår att beslutsbegreppet i delegationsreglerna bara avser beslut i kommunallagens mening.<sup>36</sup> Kännetecknande för sådana beslut anses vara bl.a. att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Det konstateras vidare att det i den kommunala förvaltningen inte bara fattas beslut i lagens mening utan även vidtas en mängd åtgärder som är av rent förberedande eller verkställande art. En mycket stor del av den kommunala verk-

---

<sup>34</sup> Kaijser och Riberdahl Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 494.

<sup>35</sup> Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 494 f.

<sup>36</sup> Prop. 1990/91:117 s. 204.

samheten anses praktiskt sett kunna höra till området ren verkställighet. Som exempel på rent verkställande åtgärder anges avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Sådan verksamhet, där det alltså inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar, anges normalt ankomma på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder anses inte vara grundad på delegering utan följa av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Kommunala tjänstemäns beslut av rent verkställande art kan anses vara grundade på en sorts tyst delegering.<sup>37</sup> Gränsen mellan vad som utgör beslut i kommunallagens mening och ren verkställighet kan i praktiken vara svår att dra.

#### 12.8.4 Begränsar grundlagen överföring av kommunal beslutanderätt till extern part?

Att den kommunala beslutanderätten enligt grundlagen ska utövas av folkvalda innebär att det krävs grundlagsändring för att införa regleringar som placerar den yttersta beslutanderätten i kommunerna hos något annat organ än fullmäktige. Den beslutanderätt som avses i regeringsformen gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Fullmäktiges beslutanderätt i regeringsformens mening beskrivs i 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen som beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget.

Att besluten enligt regeringsformen ska fattas av fullmäktige innebär att de överhuvudtaget inte kan delegeras. Att delegering inte kan ske ens till andra kommunala organ framgår också av 3 kap. 10 § kommunallagen. Undantag från fullmäktiges grundlagsfästa beslutanderätt i krigssituationer finns dock i 15 kap. 12 § regeringsformen.

Fullmäktige beslutar emellertid även i andra ärenden än sådana som är av principiell beskaffenhet eller större vikt för kommunen. Med hänsyn till att fullmäktige ska besluta i frågor av stor betydelse för den kommunala ekonomin, bör det ur ett grundlagsperspektiv kunna uppdras åt ett icke-kommunalt subjekt att besluta i mindre viktiga ekonomiska frågor. Exempelvis bör fullmäktige

<sup>37</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 152.

kunna uppdra åt ett icke-kommunalt subjekt att besluta om mera rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter, om uppdraget är begränsat till sitt omfång och förenat med lämpliga direktiv.<sup>38</sup> Under motsvarande förutsättning bör en delegation även vara möjlig beträffande upptagande av lån, ingående av borgen och investering i byggnader. Är en kommunal taxa av mindre kommunalekonomisk betydelse, och saknas det föreskrifter om att den ska fastställas av fullmäktige, kan beslutanderätten även där delegeras.<sup>39</sup>

Beslutanderätten i kommunala styrelser och nämnder uppmärksammas inte i regeringsformen. Det finns alltså inte, som för fullmäktige, grundlagsregler som uttalar att just styrelser och nämnder ska fullgöra vissa kommunala uppgifter.

Sammantaget innebär reglerna i regeringsformen att fullmäktiges centrala beslutanderätt inte kan delegeras eller på annat sätt överföras till andra organ. Ur ett grundlagsperspektiv kan det emellertid inte sägas finnas några hinder mot att kommunal beslutanderätt i övrigt delegeras eller genom lagstiftning överförs till icke-kommunala subjekt. I 12 kap. 4 § regeringsformen ställs dock krav på att överlämnandet av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning ska ske med stöd av lag.

## 12.9 Kommitténs överväganden

### 12.9.1 Krisbegreppet

#### 12.9.1.1 Krisbegreppens karaktär i lag och lagförslag

Av den tidigare redogörelsen framgår att begreppet kris i ett kommunalt sammanhang kan ha flera olika innebörder. Detta framgår också av den lagstiftning och de förslag till lagstiftning som berör frågan om kommunala kriser. Krisbegreppen definieras där ofta med utgångspunkt i de yttre omständigheter som orsakar svårigheter för en kommun. Det kan t.ex. röra sig om omständigheter såsom naturkatastrofer och ekonomiska problem, vilka utsätter kommunen för påfrestningar som kräver särskilda åtgärder av olika slag.

Vid utformningen av lagstiftning med dessa krisbegrepp har utgångspunkten varit att kommunens demokratiska funktioner väsent-

---

<sup>38</sup> Se RÅ 1975 ref. 73, jfr RÅ 1991:60.

<sup>39</sup> Se Rispe, Karnov, kommentar till 3 kap. 9 § kommunallagen och RÅ76 Ab 538 och RÅ 1974 A 1095.

ligen fungerar. Att lagarna inte innehåller några regler om de yttre omständigheternas effekter på det politiska systemet i kommunen innebär alltså att lagstiftaren ytterst förutsätter att de folkvalda i kommunerna har möjlighet och vilja att föreslå åtgärder och fatta styrande beslut i dessa situationer.

Lagstiftningen om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara utgör dock ett undantag från denna grupp eftersom den förutser politiska problem till följd av det yttre hotet. Den innehåller därför regler om de politiska organens funktion, t.ex. att kommunstyrelsen under vissa förutsättningar får besluta i fullmäktiges ställe och lättnader i beslutsförehetsreglerna för fullmäktige och styrelse. Sådana regler finns såvitt kommittén kan se inte i någon annan lagstiftning.

### 12.9.1.2 Kris i direktivets mening

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 har satts ur spel fullständigt eller i mycket hög grad. Vilka yttre omständigheter som ursprungligen kan ha försatt kommunens politiska system i detta utsatta läge är enligt kommittén inte av någon avgörande betydelse. Med beslutsförmåga avser kommittén till att börja med förmågan att överhuvudtaget kunna fatta lagliga beslut. En grundläggande förutsättning för detta är att de beslutande organen är beslutsföra enligt kommunallagens regler. Beslutsförmåga avser vidare förmågan att fatta beslut av sådan kvalitet som krävs för att verksamheten i kommunen eller landstinget ska fungera.

### 12.9.2 Krissituationer som omfattas av kommitténs uppdrag

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att styrningskris d.v.s. en situation där en kommun eller ett landsting får svårigheter att upprätthålla en fungerande styrning över den kommunala verksamheten, kan föreligga huvudsakligen i tre fall. Dessa fall är:

1. en politisk kris orsakad huvudsakligen av en eller flera yttre omständigheter,



2. en renodlat politisk kris,
3. en akut ekonomisk kris.

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, som tidigare berörts, uppkomma av en rad olika orsaker och vara av mer eller mindre allvarlig art.

#### *Politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter*

I ena änden av skalan kan man placera situationer där de kommunala politiska organen överhuvudtaget inte kan fatta några beslut. Det kan här röra sig om lägen där allvarliga incidenter såsom naturkatastrofer, olyckor, attentat eller dylikt, medför att fullmäktige och styrelse inte längre är beslutsföra. Problem med beslutsförmåga kan också uppstå om kommunen eller landstinget hamnar i en så hopplös situation att de förtroendevalda ”ger upp” och avgår från sina uppdrag eller helt enkelt inte är närvarande vid fullmäktiges sammanträden. Utmärkande för denna grupp av situationer är att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare. Möjlighet att fatta beslut saknas och det finns därför inte heller någon möjlighet att få till stånd ett extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunalagen. För den situationen, där beslutsförmåga helt saknas, finns det inga regler för hur kommunen eller landstinget ska styras.

#### *Politisk kris*

Allvarliga beslutsproblem kan även uppkomma när de beslutande organen formellt sett är beslutsföra. Starka motsättningar inom fullmäktige och nämnder med svårigheter att samla politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut kan också resultera i att kommunens beslutsförmåga blir satt ur spel. Politiska motsättningar av detta slag skulle kunna vara av akut karaktär och även helt omöjliggöra beslutsfattande under en kort period. Det är dock också tänkbart att problemen är av lågintensiv och långvarig karaktär och att beslut visserligen kan fattas, men det inte går att samla någon majoritet runt långsiktiga beslut som är nödvändiga. Vidare kan

kommunen eller landstinget befinna sig i en obeståndsliknande situation som omöjliggör en fungerande styrning av den kommunala verksamheten.

Gemensamt för dessa krissituationer är att kommunen eller landstinget fortfarande representeras av legala företrädare som formellt sett kan fatta beslut. Det finns därför, i vart fall teoretiskt sett, någon som kan agera i en krissituation, t.ex. genom att konstatera att en kris föreligger och framställa en begäran om hjälp utifrån. Inte heller för dessa situationer finns det några särskilda regler.

### *Akut ekonomisk kris*

Tillstånd där kommunen eller landstinget inte längre kan betala sina skulder torde enligt kommitténs uppfattning ofta innebära att de ekonomiska förutsättningarna för en fungerande styrning av verksamheten saknas. Ett obeståndsliknande läge i en kommun eller ett landsting kan alltså, trots att de politiska organen fungerar och kan fatta beslut, tänkas medföra en krissituation där en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas. Två grundläggande förutsättningar för en fungerande styrning på den kommunala nivån synes därför vara att det politiska systemet har tillräcklig beslutsförmåga och att den kommunala ekonomin inte är utslagen. Det finns i dag inga regler som är särskilt avsedda att avhjälpa allvarliga ekonomiska kriser i kommuner och landsting.

Kommittén anser sammanfattningsvis att upprätthållandet av en fungerande styrning förutsätter att kommuner och landsting dels har tillräcklig formell och politisk förmåga att fatta nödvändiga beslut, dels förmåga att betala sina ekonomiska förpliktelser. En eventuell reglering för att hantera styrningskriser bör därför göras tillämplig när någon av dessa förutsättningar brister.

### **12.9.3 Behovet av att skapa en lagstiftning för hantering av styrningskriser**

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 kan konstatera att dessa två behov kan sammanfalla men de kan också vara motstridiga. Typiskt sett borde 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.

Enligt direktivet ska kommittén analysera behovet för staten av nya möjligheter att hantera allvarliga styrningskriser och, om sådant behov föreligger, lämna författningsförslag. En eventuell reglering får inte innefatta några ändringar av regeringsformens reglering av det kommunala självstyret. Förslaget får inte heller utformas så att det i sig innebär ökade statliga utgifter.

Att ett förslag om nya möjligheter till statlig krishantering i sig inte får innebära ökade statliga kostnader begränsar utrymmet för vad som kan omfattas av en reglering. En regleringsmodell som innefattar inrättandet av en ny permanent förvaltningsmyndighet, som i exempelvis förslaget om inrättandet av ett kommunalekonomiskt råd, kan därför inte anses vara en framkomlig väg.

#### 12.9.4 Det kommunala behovet av en krislagstiftning

**Kommitténs bedömning:** Kommittén 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.

Kommittén har tidigare konstaterat att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte rymms inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen (avsnitt 12.6.1). 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.

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.

Vid en politisk kris kan det förväntas uppkomma lösningar mellan aktörerna i en kommun eller ett landsting som är svåra för de inblandade parterna att lösa på egen hand. Lösningarna som står de förtroendevalda till buds kan då vara begränsade av exempelvis grundläggande vallöften och överenskommelser med andra politiska partier. Föreligger det motsättningar mellan olika politiska partier eller grupper av partier skulle medling genom en utomstående part kunna vara en lämplig åtgärd. En utomstående part skulle också kunna bistå parterna i arbetet med att forma en styrande majoritet och undersöka förutsättningarna för att få till stånd ett extra val om detta skulle framstå som lämpligt.

Sammantaget får behovet av åtgärder i form av rådgivning, medling m.m., antas vara stort bland kommuner och landsting som befinner sig i en styrningskris. Emellertid torde staten redan i dag ha stora möjligheter att hjälpa kommuner och landsting i kris på detta sätt, t.ex. genom att bilda tillfälliga hjälporgan när behovet uppstår.

Kommittén menar att det inte möter några hinder att regeringen tillsätter organ liknande den tidigare Kommundelegationen för att bistå den kommunala nivån. Sådana delegationer skulle sannolikt kunna 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.

Trots detta anser kommittén att det ändå finns skäl att ytterligare analysera för- och nackdelar med en lagstiftning. När en styrningskris är kopplad till problem i styrelser och nämnder kan fullmäktige behöva överföra kommunal beslutanderätt till ett statligt organ. En möjlighet för kommuner och landsting att överföra viss beslutanderätt till ett statligt organ måste regleras i lag.

I de flesta fall kan det förväntas vara så att kommunen eller landstinget, trots styrningskrisen, i hög grad har förmåga att genomföra åtgärder som ett statligt tillsatt organ föreslår, med hjälp av sin egen förvaltningsorganisation. I fall av mycket allvarlig kris kan beslutsfattandet i förvaltningsorganisationen dock tänkas vara så försämrat att nödvändiga åtgärder inte kan genomföras med den effektivitet som krisen kräver. Man skulle kunna säga att kommunen eller landstinget då genom fullmäktige har kvar en fungerande företrädare, men saknar en tillräckligt välfungerande nämndorganisation som kan leda och utöva förvaltningen av de kommunala angelägenheterna.

För att komma till rätta med denna typ av problem skulle den kommunala nivån kunna behöva mer handfast hjälp från staten än rådgivning. En lösning av krisen torde i vissa lägen kunna underlättas genom att förvaltningen tillförs beslutsfattare och tjänstemän utifrån. Exempelvis kan nedläggning av en viss kommunal verksamhet vara en nödvändig åtgärd vid en styrningskris orsakad av ekonomiska problem. Känsliga beslut av denna art kan vara svåra fatta också när en kommun eller ett landsting befinner sig i en stabil situation. I ett läge där det råder instabilitet och politiska låsningar i nämndorganisationen kan ett nödvändigt men impopulärt nedläggningsbeslut visa sig vara i stort sett omöjligt att få till stånd. Överlämnande av beslutanderätten till ett externt statligt organ kan då utgöra en lösning.

Det kan därför diskuteras om inte fullmäktige bör ges möjlighet att delegera vissa delar av sin beslutanderätt till ett statligt organ. Fullmäktige skulle vidare kunna ges möjlighet att överföra delar av den beslutanderätt som normalt ligger hos styrelsen och andra nämnder. Det är i princip inte möjligt för fullmäktige att delegera någon del av sin beslutanderätt till ett statligt organ. Det finns inte heller någon möjlighet att överföra beslutanderätten i styrelse och nämnder till sådant organ (se avsnitt 12.8).

När det gäller delegering av fullmäktiges beslutanderätt har kommittén tidigare konstaterat att regeringsformen sätter vissa gränser. I 14 kap. 1 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av folkvalda församlingar. Den beslutanderätt som avses gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd.

Fullmäktiges grundlagsfästa beslutanderätt beskrivs närmare i 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen. Den beslutanderätten kan inte överföras på något annat organ. När det gäller fullmäktiges

beslutanderätt i övrigt och beslutanderätten i styrelse och nämnder innehåller regeringsformen dock inte några tydliga begränsningar. Kommittén konstaterar att skapandet av en möjlighet för kommuner och landsting att överföra viss beslutanderätt till ett statligt organ därför torde kunna ske genom reglering i vanlig lag. Överföring av beslutanderätt på detta sätt till ett statligt organ med tillgång till kompetens inom olika områden, skulle enligt kommitténs uppfattning kunna utgöra ett medel för att avhjälpa styrningskriser som har sin grund i problem inom den kommunala förvaltningen och nämndorganisationen. Det centrala organet i den kommunala självstyrelsen, direktvalda fullmäktige, behåller med en sådan lagstiftning sin fulla beslutanderätt enligt regeringsformen.

En regel om att fullmäktige ska ha möjlighet att delegera vissa uppgifter skulle dock behöva utformas så att fullmäktige tillåts att överföra beslutanderätt när styrningskrisen når en viss nivå. Det får 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. Oenighet inom den kommunala organisationen i frågan om överföring av beslutanderätt skulle enligt kommitténs uppfattning kunna leda till interna konflikter som gör krisen allvarligare än den annars hade varit.

Sammantaget finner kommittén att det även utan särskilda lagregler är möjligt för staten att bistå kommuner och landsting med rådgivning, medling m.m. Kommittén kan dock ur ett allmänt perspektiv se vissa fördelar med att i lag bestämma hur styrningskriser på den kommunala nivån ska hanteras. En lagreglering som är klar och lätt att tillämpa kan innebära att det blir enklare för kommuner och landsting att förutse vilka möjligheter till hjälp som kan bli aktuella i en krissituation. Kommittén anser också att det är sannolikt att statliga hjälpåtgärder kan vidtas med mindre fördröjning om ett regelverk redan finns på plats. Samtidigt anser kommittén att det inte föreligger något sådant behov att en lagstiftning är motiverad. Möjligheterna att förutse vilken typ av kris en eventuell lag skulle tillämpas på är också 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 presenteras i avsnittet nedan och som kan utgöra en utgångspunkt för diskussioner och analyser bland kommuner och landsting, berörda

organisationer och institutioner samt den stats- och rättsvetenskapliga forskningen. Därigenom kan problemområdet lyftas upp till diskussion och kunskaperna om behovet inom området utökas.

## 12.10 Diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att det är värdefullt att diskutera frågan om lagstiftning om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris varför kommittén väljer att presentera ett förslag till regelverk som kan utgöra en utgångspunkt för diskussioner och analyser bland kommuner och landsting, berörda organisationer och institutioner samt inom den stats- och rättsvetenskapliga forskningen.

Kommittén bedömer att behovet av lagstiftning om kommunala styrningskriser för närvarande inte är så stort att ett lagförslag bör läggas fram. Förhållandena i kommuner och landsting kan emellertid med tiden komma att utvecklas i en riktning som innebär att behovet av en krislagstiftning hamnar i ett annat ljus. Kommittén anser det därför vara viktigt att redan nu lyfta upp frågan om hur en sådan lagstiftning skulle kunna utformas till diskussion. För att skapa en konkret utgångspunkt för dessa resonemang har kommittén utformat ett diskussionsförslag om hur en framtida krislagstiftning skulle kunna se ut. Tanken är att synpunkter på förslaget från kommuner, landsting och andra remissinstanser ske ge en bred och välförankrad bild av hur en eventuell framtida lagstiftning bör utformas.

Diskussionsförslaget reglerar formerna för statligt biträde för kommuner och landsting i kris. I detta avsnitt behandlas den närmare utformningen av regleringen.

### 12.10.1 Kommitténs diskussionsförslag

1 § Statligt biträde enligt denna lag syftar till att kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris ska uppnå en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet.

2 § Med allvarlig styrningskris avses i denna lag en situation där brister i kommunens eller landstingets förmåga att styra sin verksamhet allvarligt har försämrat förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice.

3 § I denna lag avses med  
fullmäktige: kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige  
styrelse: kommunstyrelse och landstingsstyrelse

4 § Kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris kan efter ansökan hos regeringen beviljas statligt biträde enligt denna lag.

5 § Ansökan om statligt biträde ska innehålla redogörelse för situationen i kommunen eller landstinget.

Kommunen eller landstinget ska på begäran lämna regeringen ytterligare upplysningar.

Om innehållet i ansökan och lämnade upplysningar inte är tillräckligt för en prövning av ansökan ska denna avvisas.

6 § Regeringen får bevilja statligt biträde om kommunen eller landstinget befinner sig i allvarlig styrningskris och är beroende av biträde från staten för att ta sig ur denna.

7 § För att stödja en kommun eller ett landsting som beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en kriskommitté.

För kriskommittén ska tillämpas bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

8 § Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén uppdra åt denna att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som enligt 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen (1991:900) ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till kriskommittén.

Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén till denna även överlämna uppgifter vars handhavande åligger styrelse och nämnder. De uppgifter som ska övertas av kriskommittén bör i första hand vara sådana som avses i 6 kap. 1–8 §§ kommunallagen (1991:900).



Till kriskommittén får dock inte överlämnas styrelsens uppgift enligt 8 kap. 6–10 §§ kommunallagen (1991:900) att upprätta förslag till budget för nästkommande kalenderår.

9 § Om revision av kriskommitténs förvaltning med stöd av beslut enligt 8 § beslutar regeringen.

10 § Regeringens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1990:900) om laglighetsprövning av fullmäktiges och nämnders beslut gäller också vid överklagande av beslut som kriskommittén fattat efter delegation från fullmäktige och vid utövande av styrelsens eller nämndernas funktioner.

### 12.10.2 Huvudpunkterna i diskussionsförslaget

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.

För att biträda en kommun eller ett landsting som beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en särskild kriskommitté. Kriskommitténs uppgifter bör väsentligen bestå i att analysera krisens orsaker och föreslå lämpliga åtgärder. Kommittén kan vidare bistå kommunen eller landstinget vid genomförandet av föreslagna åtgärder och förse regeringen med information om krisens förlopp m.m. Det är ytterst regeringen som beslutar vilka hjälpinsatser som är aktuella och om insatsernas utformning och omfattning. Hjälpinsatser inom ramen för kriskommittén kan därför sägas kräva enighet mellan den kommunala nivån och regeringen.

Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén uppdras åt kommittén att i fullmäktiges ställe besluta i vissa ärenden. Genom en sådan överenskommelse får fullmäktige även överlämna

vissa uppgifter vars handhavande enligt kommunallagen åligger styr-else och nämnder. Möjligheterna till delegation och annan överföring av kommunal beslutanderätt är i första hand avsedda att användas när problem inom förvaltningen kan antas bidra till styrningskrisen och enbart rådgivning inte är tillräcklig.

### 12.10.3 Kommentarer till författningsbestämmelserna i diskussionsförslaget

#### 12.10.3.1 Lagens syfte och tillämpningsområde (1 §)

Lagen syftar till att kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris ska uppnå en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet. Med allvarlig styrningskris avses i lagen en situation där brister i kommunens eller landstingets förmåga att styra sin verksamhet allvarligt har försämrat förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice.

Utgångspunkten för lagstiftningen är att kommunen eller landstinget så snart som möjligt ska återfå förmågan att styra sin verksamhet. Vid en förbättring av läget bör emellertid åtgärderna fortsätta till dess den förbättrade situationen bedöms vara långsiktigt stabil. Hjälpåtgärder inom ramen för kriskommittén kan avbrytas efter beslut av fullmäktige eller regeringen. Kommunen eller landstinget har alltså rätt att när som helst avbryta sådana åtgärder. Det är dock också möjligt att regeringen bedömer läget vara så stabilt att kriskommitténs arbete ska upphöra, medan kommunen eller landstinget vill att insatserna ska fortsätta. Den kommunala nivån kan i den situationen inte åberopa någon rätt till statliga hjälpåtgärder.

#### 12.10.3.2 Allvarlig styrningskris (2 §)

Styrningskriser kan utgöras av politiska eller akuta ekonomiska kriser. Om sådana situationer utvecklas till allvarliga styrningskriser eller ej beror på hur de påverkar förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice i kommunen eller landstinget.

Det kan inte sägas att det finns något allmänt mått på vad som utgör grundläggande samhällsservice. Med begreppet avses den miniminivå av samhällsservice som får anses gälla för hela riket och som kommuner och landsting inte får understiga. Enligt kom-

mitténs uppfattning vilar det yttersta ansvaret för rikets invånare på staten. Staten har därför ett intresse att kunna vidta vissa åtgärder när denna miniminivå av samhällsservice inte kan upprätthållas i en kommun eller ett landsting.

Med samhällsservice avses samtliga insatser i förhållande till invånarna som det åligger kommuner och landsting att ombesörja. Det kan t.ex. avse samhällsplanering, sjukvård, barnomsorg, utbildning, säkerhet och miljö. På många områden är kommunernas och landstingens skyldigheter gentemot invånarna reglerade i speciallag. Lagarna kan alltså sägas slå fast en miniminivå på den kommunala servicen inom ett visst område. Detta gäller t.ex. socialtjänsten, servicetjänster åt äldre, stöd och service till funktionshindrade, kommunal hälso- och sjukvård och skolväsendet. På flera av dessa områden har staten ett tillsynsansvar och kan slå larm om kommuner och landsting inte levererar vad som krävs av dem.

Att miniminivån i en speciallag inte uppnås i ett enskilt fall eller ett antal fall innebär inte i sig att det föreligger en allvarlig styrningskris. Det är först när styrningsproblemen medför att förutsättningarna att generellt uppfylla minimikraven inom området är allvarligt försämrade, som en allvarlig styrningskris är för handen.

Allvarlig styrningskris torde normalt förutsätta att styrningsproblem visar sig inom flera olika verksamhetsområden. Det kan dock inte uteslutas att styrningsproblem inom ett enskilt verksamhetsområde av mycket stor betydelse, exempelvis socialtjänsten, kan resultera i en situation som är att betrakta som allvarlig styrningskris.

Det är problemens samlade inverkan på förutsättningarna att upprätthålla en miniminivå av samhällsservice som ska bedömas. För att en allvarlig styrningskris ska föreligga krävs också att de försämrade förutsättningarna inte är enbart tillfälliga. En prognos av läget i kommunen eller landstinget ska därför utvisa att en stabilisering av situationen och återupprättandet av en godtagbar nivå av samhällsservice, inte kan förväntas inom en snar framtid. Om man däremot tydligt kan se att en lösning av situationen kommer att nås bör även betydande sänkningar av servicenivån kunna accepteras under en kortare tid.

Tolkningen av begreppet allvarlig styrningskris bör inte vara alltför restriktiv, utan göras utifrån ändamålet med reglerna. Enligt kommitténs uppfattning vore det olyckligt om en alltför snäv tolkning skulle förhindra att biträdet sattes in i god tid.

### 12.10.3.3 Initiativ och beslut (4–6 §§)

Beslut om statligt biträde fattas av regeringen. Biträdet bygger på samtycke från den kommunala nivån. Utgångspunkten är därför att initiativet till ett ärende om biträde väcks genom att kommunen eller landstinget ansöker om detta hos regeringen.

Ansökan om statligt biträde ska innehålla en skriftlig redogörelse för situationen i kommunen eller landstinget som tydligt anger varför sökanden anser sig vara i allvarlig styrningskris. Efter ansökan kan en dialog förväntas inledas mellan sökanden och regeringen. Regeringen kan då begära in den ytterligare information som kan behövas för att ta ställning till ansökan. Det åligger sökanden att förse regeringen med sådan information. Om ansökan uppvisar sådana brister att regeringen inte kan fatta ett välgrundat beslut, och sökanden inte heller kompletterar ansökan med de upplysningar som regeringen behöver, kan regeringen avvisa ansökan.

Regeringen får bevilja statligt biträde om sökanden befinner sig i allvarlig styrningskris och är beroende av biträde från staten för att ta sig ur denna. Att en kommun eller ett landsting befinner sig i allvarlig styrningskris torde i de allra flesta fall innebära att det behövs hjälp från staten för att lösa situationen. Det skulle dock kunna finnas fall där regeringen bedömer att en lösning på krisen inte kan nås genom statligt biträde. Statligt biträde bör då inte beviljas.

### 12.10.3.4 Statligt biträde och kriskommitté (7 §)

För att stödja en kommun eller ett landsting som har beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en kriskommitté. Kriskommittén utgör regeringens verktyg för att förmedla statligt biträde till den kommunala nivån.

En kriskommitté kan tillföras de kompetenser som behövs i det specifika fallet. Den har, som extern part, också möjlighet att betrakta en kommunal krissituation ur ett utifrånperspektiv och agera oberoende av lokal- och regionalpolitiska kopplingar och andra lojalitetsband som kan hindra en lösning.

Kriskommitténs uppdrag och budget fastställs av regeringen och kommittén ska tillämpa reglerna i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt förordningen ska en kommitté bestå av en ordförande som leder arbetet och en eller flera andra ledamöter. Den kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare. Regeringen utser och

entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittéer. Uppdraget redovisas i ett eller flera betänkanden.

Kommittén är en statlig förvaltningsmyndighet. Hos kommittéerna ska dock förvaltningslagen (1986:223) tillämpas endast vid deras handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämning av allmänna handlingar. Sekretessfrågorna och frågorna om allmänna handlingars offentlighet torde knappast vålla några särskilda problem. Eftersom kriskommittéerna utgör myndigheter blir 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullt ut tillämpliga.

Kriskommittéernas uppgift är allmänt sett att förse den kommunala nivån med stöd som är anpassat efter behoven i den enskilda situationen. Det är inte möjligt att i förväg detaljerat beskriva vilka åtgärder en kriskommitté kan vidta. Uppgifterna torde dock alltid i någon mån bestå i att analysera krisens orsaker och föreslå lämpliga åtgärder. Förslagen kan vara riktade både till regeringen och den kommunala nivån. Kommittén kan vidare på olika sätt bistå kommunen eller landstinget vid det praktiska genomförandet av föreslagna åtgärder. En grundläggande uppgift torde vidare vara att förse regeringen med information om krisens förlopp m.m.

Kommittén beslutar på egen hand om åtgärder som omfattas av regeringens uppdragsbeskrivning. Om den önskar föreslå åtgärder som inte ryms inom uppdraget har regeringen möjlighet att vid behov utöka detta genom att besluta om tilläggsdirektiv. Ytterst är det alltså regeringen som bestämmer vilka hjälpinsatser som är aktuella samt insatsernas utformning och omfattning. Statligt biträde ger emellertid inte staten några utökade möjligheter att besluta på det exklusivt kommunala beslutsområdet. Många åtgärder som kommittén föreslår torde därför vara sådana som det ankommer på fullmäktige att besluta om. För att kriskommitténs åtgärdsförslag ska få genomslag och accepteras av fullmäktige torde det ofta krävas att förslagen utarbetas i nära kontakt med kommunen eller landstinget. Åtgärder inom ramen för kriskommittén som kan sägas inkräkta det kommunala beslutsområdet kräver därför enighet mellan den kommunala nivån och regeringen.

### 12.10.3.5 Extern delegation och överföring av kommunal beslutanderätt (8 §)

Kommittén föreslår att fullmäktige efter överenskommelse med kriskommittén får uppdra åt kommittén att i fullmäktiges ställe fatta beslut i ett visst eller en viss grupp av ärenden. Som i fallet med intern delegering från fullmäktige ges uppdraget att fatta beslut *i fullmäktiges ställe*. Detta innebär att kriskommittén får en egen ställning som beslutsfattare inom ramen för det aktuella uppdraget. Det innebär vidare att fullmäktige avhänder sig egen möjlighet att fatta beslut i frågan, om inte delegationen återtas. Sådant återtagande kan dock ske när som helst.

Kommitténs förslag innefattar också en rätt för fullmäktige att efter överenskommelse med kriskommittén överlämna uppgifter vars handhavande åligger styrelse och nämnder.

Det bakomliggande syftet med bestämmelsen är att fullmäktige, om det bedöms att nämndorganisationen inte kan fullgöra sin del av uppdraget att ta kommunen eller landstinget ur krisen, ska ha möjlighet att överlämna vissa centrala beslutsfunktioner i den kommunala förvaltningen. Detta kan betraktas som en möjlighet för det folkvalda fullmäktige att i ett mycket utsatt läge besluta om ett slags "tvångsförvaltning" av nämndorganisationen.

Överlämnandet av styrelsens och nämndernas beslutanderätt kan inte anses utgöra delegering i strikt mening. Sådant anses nämligen normalt förutsätta att någon som innehar en beslutanderätt överför denna till någon annan. Den beslutanderätt som tillkommer nämndorganisationen innefattar väsentligen förvaltningsuppgifter. Det råder dock ett principförbud för fullmäktige att besluta i ärenden som rör förvaltning<sup>40</sup>. Den beslutanderätt som fullmäktige får överlämna enligt lagförslaget härrör därför inte från fullmäktige genom delegation utan möjliggörs först genom att rätten till överföring fastslås i lagen.

Lagförslaget innebär som huvudregel att alla delar av styrelsens och nämndernas beslutanderätt kan överlämnas. Undantag gäller för styrelsens uppgift enligt 8 kap. 6–11 §§ kommunallagen att upprätta förslag till budget för nästkommande kalenderår. Enligt kommittén bör denna uppgift alltid ligga kvar hos styrelsen, dels för att denna inte ska avskämmas helt, dels för att understryka att överlämnandet av beslutanderätt endast är tillfälligt.

---

<sup>40</sup> Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 106.

Avsikten med möjligheten att överlämna beslutanderätt är främst att kriskommittén ska kunna överta styrelsens ledande roll i nämndorganisationen och ledningen av verksamheten inom nämndernas respektive områden. Bestämmelsen anger därför att det i första hand är uppgifter som avses i 6 kap. 1–8 §§ kommunallagen som ska övertas av kriskommittén. Kommittén bedömer att beslutsfattandet enligt kommunal speciallagstiftning, och särskilt i ärenden innefattande myndighetsutövning mot enskilda, normalt inte är uppgifter som bör ankomma på en kriskommitté. Sådana beslut kan förväntas bäst skötas av den vanliga nämndorganisationen, även då kommunen eller landstinget befinner sig i kris. Med hänsyn till svårigheterna att bedöma hur styrningskriserna kan yttra sig i ett enskilt fall bör emellertid fullmäktige inte sakna möjligheten att överlämna beslutanderätt även i sådana situationer.

Kommittén anser att det bör ankomma på fullmäktige att besluta om hur rollfördelningen mellan nämndorganisationen och kriskommittén ska se ut. Vilka arbetsformer fullmäktige väljer kan tänkas variera mycket beroende bl.a. på hur stor del av beslutanderätten som överförs. Om i stort sett all beslutanderätt överförs och fullmäktige i ett extremt fall upplever att nämndorganisationen motarbetar eller rent av saboterar kriskommitténs arbete, kan fullmäktige tänkas anse det lämpligast att nämndorganisationen blir vilande och att arbetet, sammanträdesrutiner m.m., helt övertas av kriskommittén. I fall där enbart en mindre del av beslutanderätten överförs kan det i stället framstå som lämpligt att kriskommitténs arbete utgår från nämndernas normala arbetsformer och sammanträdesrutiner. Kriskommittén kan då tänkas sitta med vid nämndernas sammanträden, även om man i vissa frågor ensamt innehar beslutanderätten. Överföringen av beslutanderätt medför dock inte någon upplösning av styrelsen och övriga nämnderna.

Delegation och överföring av beslutanderätt till kriskommittén ska upphöra så snart den allvarliga styrningskrisen upphört, d.v.s. när kommunen eller landstinget uppnått en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet. Liksom vid delegering från fullmäktige kan överföringen av beslutanderätt till kriskommittén när som helst återkallas av fullmäktige. Fullmäktige kan alltså ensidigt bestämma när detta ska ske. Regeringen har å andra sidan också möjlighet att slå fast att styrningskrisen har upphört och att det statliga bitrådet, och därmed delegationen och överföringen till kriskommittén, ska upphöra.

### 12.10.3.6 Revision (9 §)

Bestämmelserna i kommunallagen om revision kan inte tillämpas på revision av kriskommitténs förvaltning i kommuner och landsting. Föreskrifter härom torde få ankomma på beslut av regeringen.

### 12.10.3.7 Överklagande (10 §)

Kommunallagen innehåller i 10 kap. bestämmelser om överklagande av kommunala beslut. Klagorätten tillkommer kommunmedlemmarna. Av 10 kap. 2 § framgår att endast beslut av vissa kommunala organ får överklagas. Ett beslut av kriskommittén efter delegation eller överföring från fullmäktige blir alltså inte automatiskt överklagbart. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning av fullmäktiges och nämnders beslut också ska gälla vid överklagande av beslut som kriskommittén fattat efter delegation från fullmäktige och vid utövande av styrelsens eller nämndernas funktioner.

Fullmäktiges beslut att ansöka om statligt biträde och beslut om delegation m.m. till kriskommittén kan dock i vanlig ordning överklagas genom kommunalbesvär. Utrymmet för att besluta om inhibition i ett sådant fall får enligt kommitténs uppfattning anses vara mycket begränsat.

Någon möjlighet för kommunen eller annan att överklaga regeringens beslut enligt denna lag ska inte finnas.

Med stöd av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rättsprövningslagen, får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med "enskild" avses inte endast enskilda individer utan även juridiska personer som företag och organisationer. Ett allmänt organ, t.ex. en kommun, kan däremot inte erhålla rättsprövning.<sup>41</sup> Någon möjlighet till rättsprövning på ansökan av kommun eller landsting finns därför inte. Talerätt enligt rättsprövningslagen tillkommer "enskild". I Europakonventionen används begreppet "var och en" och det är irrelevant om den enskilde har intagit en formell partsställning. Det kan således inte uteslutas att t.ex. en kommunmedlem

---

<sup>41</sup> RÅ 2009 not. 204.



eller en juridisk person som verkar inom kommunen skulle kunna få till stånd en prövning av regeringens beslut enligt den föreslagna lagen. Ansökningar om rättsprövning prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om domstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

Kommunen eller landstinget torde emellertid kunna ansöka om resning av regeringens beslut.<sup>42</sup>

### 12.11 Det statliga behovet av en krislagstiftning

**Kommitténs bedömning:** Kommittén anser att det är osäkert om en möjlighet för staten att besluta om extra val kan förenas med regeringsformens regler om kommunalt självstyre. I vart fall skulle en sådan regel komma att grunda sig på en mycket långtgående tolkning av statens handlingsutrymme enligt regeringsformen. För det första bedömer kommittén att det inte finns några sådana behov som skulle kunna motivera så stora inskränkningar av den kommunala självstyrelsen. För det andra bedömer kommittén att så stora förändringar av legitimitetsskäl behöver ske genom ändringar i grundlagen, även om det formellt sett inte är nödvändigt.

Bedömningen av det statliga lagstiftningsbehovet bör göras utifrån situationer där kommunen eller landstinget inte kan eller inte vill söka hjälp utifrån för att lösa en allvarlig styrningskris.

Om en kommun eller ett landsting i en krissituation inte kan hantera uppkomna problem och inte heller söker hjälp utifrån skulle detta kunna innebära en kränkning av kommuninvånarnas rätt till acceptabel samhällsservice och väl fungerande demokratifunktioner. Föreligger tydliga sådana kränkningar kan det anses finnas behov av statligt ingripande även utan uttryckligt samtycke från den kommunala nivån. Kommittén ställer sig dock mycket tveksam till om sådana ingripanden är rättsligt möjliga. För det fall de skulle vara möjliga måste det också övervägas om de är lämpliga.

---

<sup>42</sup> Warnling-Nerep, Statsrättens grunder, tredje uppl., s. 127 f.

### *Tvångsförvaltning*

En möjlig åtgärd är att staten ges rätt att gå in och tvångsförvalta krisdrabbade kommuner och landsting. Emellertid anges i 14 kap. 1 § regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Detta innebär som kommittén tidigare sagt att staten inte kan överta styrelsen av en kommun eller ett landsting som saknar tillräcklig beslutsförmåga. Riksdagen kan inte heller i vanlig lag ge staten sådan rätt.

Ett regelverk om statligt tvångsövertagande av krisdrabbade kommuner och landsting förutsätter alltså ändringar i regeringsformens bestämmelser om hur beslutanderätten i kommunerna får ske. Frågan om grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen har dock nyligen varit föremål för en översyn som lett till vissa förändringsförslag.<sup>43</sup> Regeringen ansåg därför i direktivet till kommittén att det inte var aktuellt att nu föreslå ytterligare förändringar i regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen. Kommittén ser därför inte anledning att vidare utreda möjligheterna för staten att överta beslutanderätten på den kommunala nivån. Kommittén konstaterar att det för närvarande inte synes finnas några rättsliga möjligheter, inom ramen för regeringsformen, för staten att tvångsförvalta kommuner och landsting.

### *Andra åtgärder utan samtycke från den kommunala nivån*

Regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen omöjliggör ett statligt övertagande av fullmäktiges centrala beslutanderätt. En reglering som sätter exempelvis en statlig kriskommitté i fullmäktiges ställe är därför inte möjlig. Beslutanderätten hade nämligen i ett sådant fall inte utövats av en församling som valts av folket för att utföra den uppgiften. Den ställning som fullmäktige har i regeringsformen synes dock avse institutet fullmäktige snarare än fullmäktige i en vid viss tidpunkt föreliggande sammansättning. Vad regeringsformen slår fast är att den centrala beslutanderätten i kommuner och landsting ska utövas av folkvalda församlingar. Några regler t.ex. för hur den folkvalda församlingen ska vara sammansatt, hur och när den ska väljas, när den är beslutsför, valperiodens längd o.s.v. finns inte i regeringsformen.

---

<sup>43</sup> Prop. 2009/10:80.

När det gäller den nationella nivån regleras uttryckligen i 3 kap. regeringsformen hur valet till riksdagen ska ske. Bland annat regleras när val ska äga rum, vem som får rösta och vem som är valbar, valperiodens längd, hur extra val ska ske. Vidare finns grundläggande regler om riksdagens arbete i 4 kap. regeringsformen. Motsvarande regler för kommuner och landsting saknas helt i grundlagarna. Regleringen av dessa frågor faller i stället in under bestämmelsen i 8 kap. 2 § regeringsformen av vilken det framgår att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag.

Regeringsformens skydd för den kommunala självstyrelsen kan därför inte sägas innebära något tydligt hinder mot lagstiftning som bestämmer hur och när fullmäktige ska väljas. Av det skälet kan det inte helt uteslutas att införandet av exempelvis möjligheter för regeringen att i visst fall besluta om extra val till fullmäktige skulle kunna ske i vanlig lag.

#### *Extra val på statligt initiativ*

Om den kommunala styrningskrisen väsentligen beror på motsättningar eller politiska låsningar inom fullmäktige omöjliggör regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen ett statligt övertagande av fullmäktiges beslutanderätt. En reglering som sätter exempelvis en statlig myndighet i fullmäktiges ställe är alltså inte möjlig. I några fall där problemen härrör från fullmäktige skulle emellertid krisen kunna avhjälpas eller mildras genom att medlemmarna i kommunen eller landstinget på initiativ från regeringen får möjlighet att genom extra val välja fullmäktigeledamöter mellan ordinarie val. Som tidigare sagts utesluter regeringsformen inte tydligt införandet av lagregler med sådan innebörd.

En möjlighet för regeringen att besluta om extra val kan tänkas utgöra ett medel exempelvis när styrningskrisen beror på att fullmäktige till följd av avhopp eller av någon annan anledning inte längre är beslutsför. Styrningskriser på grund av att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare skulle alltså i några fall kunna lösas genom införandet av möjlighet till extra val.

Beslut om extra val kan också vara ett handlingsalternativ när fullmäktige drabbats av starkt nedsatt beslutsförmåga som fått långt-

gående negativa effekter för kommunmedlemmarna, och fullmäktige trots detta inte vill ta emot hjälp från staten.

Införandet av en lagregel som tillåter regeringen att i visst fall besluta om extra val till fullmäktige innebär enligt kommitténs mening en mycket stor förändring av den relation som i dag råder mellan staten och den kommunala nivån. Regeln tillåter ytterst regeringen att göra egna bedömningar av vad som i ett visst läge är bäst för en kommun eller ett landsting. Utifrån dessa bedömningar får regeringen sedan möjlighet att underkänna den kommunala styrelse som tillsatts av väljarna genom ett allmänt val. Även om en lagregel om extra val inte tydligt utesluts genom regeringsformen får en sådan bestämmelse enligt kommitténs uppfattning anses sträcka det statliga handlingsutrymmet i förhållande till kommuner och landsting mycket långt. En ordning där staten så att säga underkänner fullmäktige kan vidare antas i hög grad strida mot den allmänna uppfattningen om hur ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån ska vara utformad.

Reglerna om extra val kan om de anses grundlagsenliga visserligen fylla en funktion för att lösa styrningskriser på den kommunala nivån. En eventuell bestämmelse skulle emellertid behöva ställa upp kriterier som gör det möjligt att avgöra när krisläget är så allvarligt att den kommunala självstyrelsen genom fullmäktige inte längre ska gälla. Kommittén bedömer att det i många fall kan bli synnerligen svårt för staten att göra dessa bedömningar på ett sådant sätt att ingripandet framstår som legitimt. Osäkerhet om när staten kan ingripa utan samtycke innebär risk för att kommuner och landsting som befinner sig i en ansträngd situation känner misstänksamhet och minskad vilja till öppenhet mot staten. Detta kan tänkas få en negativ inverkan på möjligheterna att tidigt identifiera och avhjälpa kommunala kriser.

Sammantaget får det anses osäkert om en möjlighet för staten att besluta om extra val kan förenas med regeringsformens regler om kommunalt självstyre. I vart fall skulle en sådan regel komma att grunda sig på en mycket långtgående tolkning av statens handlingsutrymme enligt regeringsformen. Kommittén bedömer att så stora förändringar av den kommunala självstyrelsen av legitimitets-skäl endast bör ske genom ändringar i grundlagen även om det formellt sett inte är nödvändigt.

Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att beakta att styrningskriser i direktivets mening mycket sällsynta. Kommittén kan inte ge något exempel på en kommunal kris som har gått så långt

att det uppstått svårigheter att upprätthålla en fungerande styrning över den kommunala verksamheten. De allvarligaste situationerna har hittills varit av ekonomisk natur och har kunnat lösas utan lagstiftning genom tillsättandet av tillfälliga statliga hjälporgan. Kommittén kan således inte se att det finns några behov som skulle kunna motivera en så stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen som en ensidig rätt för staten att ingripa skulle innebära.

## 13 Författningskommentar

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

#### 2 kap.

#### 9 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.12.

I *första stycket* görs enbart redaktionella ändringar.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* som reglerar gränserna för fullmäktiges befogenhet att utge partistöd. Liksom tidigare får partistöd bara ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige för politisk verksamhet med anknytning till utgivande kommun eller landsting. Andra stycket klargör att ett parti är representerat i fullmäktige som fått mandat i fullmäktige för vilket vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Enligt reglerna i 14 kap. vallagen ska länsstyrelsen, i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige, på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaterna mellan partierna och för varje valkrets fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare. Kravet på representation anknyter alltså direkt till resultatet av valet till fullmäktige.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. 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 det inte finns någon ersättare som kan träda in i stället kommer partiets representation att upphöra från tiden för avgången.

Enligt *tredje stycket* får stöd ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter att

representationen upphörde. Den ettåriga perioden börjar alltså löpa vid den tidpunkt då partiet inte längre har någon fastställd ledamot. Det nya representationskravet är inte avsett att förhindra att ett parti kan få behålla partistöd för hela den period som stödet har utbetalats för oberoende av om partiet varit representerat hela eller endast delar av denna period.

#### 10 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 11.14 och 11.15.

Ändringen i *första stycket* sista meningen anger att fullmäktige vid bestämmandet av partistödet omfattning och former får besluta om att endast mandat med fastställd ledamot enligt 9 § andra stycket ska beaktas. En sådan föreskrift utgör alltså inte ett otillbörligt gynnande eller missgynnande av ett parti.

Ett representerat parti kan vid tidpunkten för utbetalning av partistöd ha mandat i fullmäktige som saknar fastställda ledamöter. Den föreslagna regeln om årliga partistödsutbetalningar (se föreslagna 11 §) ger fullmäktige möjlighet att varje år stämma av vilka mandat som har fastställda ledamöter och beräkna stödet utifrån detta. Enligt förslaget är det upp till fullmäktige att bestämma hur mandatbundet stöd respektive grundstöd ska utgå i situationer där ett mandat inte har någon fastställd ledamot.

Möjligheten för fullmäktige att beakta endast mandat som har fastställd ledamot eller ersättare är frivillig. Bestämmelsen hindrar inte fullmäktige från att beakta även icke besatta mandat.

En ledamots övergång till ett annat parti eller till verksamhet som politisk vilde innebära inte att ursprungspartiets mandat står utan fastställd ledamot. Situationer där fullmäktigeledamöter anger att de upphör att företräda de partier för vilka de valts in, utan att avgå från uppdraget, påverkar därför inte beräkningsunderlaget vid fastställandet av partistöd.

Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd uttalat att partistödet normalt delas upp i dessa två delar och att inget parti som är företrätt i fullmäktige bör kunna uteslutas helt när det gäller vare sig grundstöd eller mandatbidrag (RÅ 1994 ref. 104). Förslaget avser inte att ändra denna fördelning. I de fall där partistöd utgår måste stödet därför även fortsättningsvis som regel delas upp i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Representerade partier har alltså rätt till någon form av grundstöd även om ett antal av partiets mandat är obesatta.

Representerade partier har vidare åtminstone ett mandat med fastställd ledamot som de får tillgodoräkna sig vid bestämmandet av mandatbundet stöd.

I första stycket har även redaktionella ändringar gjorts.

*Andra stycket* utgår ur paragrafen. Förslaget kommenteras i avsnitt 11.15.

## 11 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 11.13 samt 11.16–11.18.

Paragrafen är ny. *Första stycket första meningen* anger att fullmäktige ska fatta beslut om utbetalning av partistöd en gång om året. Årliga utbetalningar av partistöd möjliggör en anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträder under valperioden. Partistöd får bara ges till partier som är representerade i fullmäktige vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. En kontroll av partiernas representation måste därför alltid göras inför det årliga utbetalningsbeslutet.

Det årliga utbetalningsbeslutet bör genom hänvisning uppta de eventuella regler om partistödet som kan ha beslutats i ett reglemente för partistödet eller i liknande beslut. Utöver fastställandet av det kontanta partistöd som ska utgå till respektive parti, ska utbetalningsbeslutet utvisa i vad mån partierna får stöd i form av fria lokaler och annat icke-kontant stöd.

I *första stycket andra meningen* anges att partistöd enbart kan utbetalas till juridiska personer. Med juridiska personer avses också ideella organisationer. Det finns dock inget krav på att den juridiska personen ska ha sitt säte i den utbetalande kommunen. Det kan förekomma att en juridisk person administrerar lokalorganisationer för flera kommuner. Redovisningskravet i andra stycket innebär dock att en sådan juridisk person måste kunna redovisa att partistödet använts i enlighet med sitt syfte för de olika kommunerna.

*Andra stycket* anger att en juridisk person som fått partistöd varje år ska ge in en skriftlig redovisning till fullmäktige.

Något formellt krav ställs emellertid inte på formen i redovisningen. Även en mycket kortfattad redovisning uppfyller alltså i formell mening redovisningskravet. Däremot måste redovisningen visa att partistödet har använts för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget.

I *tredje stycket* anges att redovisningen ska avse perioden 1 januari – 31 december och att den ska ges in till fullmäktige senast sex



månader efter räkenskapsårets utgång. Redovisningen av partistödet ska granskas av en revisor. Det är tillräckligt att granskningen görs av en lekmannarevisor. En granskningsrapport från revisorn ska ges in tillsammans med redovisningen.

Fullmäktige är inte tvingad att utge partistöd för kommande år till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Av *fjärde stycket* framgår att fullmäktige i förväg kan föreskriva att partistöd inte ska ges till ett parti som underlåter att komma in med redovisning. Ett parti som har gett in en skriftlig redovisning och en granskningsrapport från revisorn ska dock inte kunna förlora sin rätt till partistöd med hänvisning till omständigheter som har att göra med sakinnehållet i redovisningen. Detta utgör dock inget hinder mot att en kommun eller ett landsting, i enlighet med allmänna civilrättsliga och offentlighetsrättsliga principer, tar in föreskrifter om rätt till återkrav i reglementet för partistödet.

#### 4 kap.

##### 1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.5.

I paragrafen har införts ett nytt tredje stycke. *Tredje stycket* anger 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. Förslaget innebär att de vanligt förekommande begreppen kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd omnämns uttryckligen i kommunallagen, men ger inte någon legal definition av kommunalrådsinstitutet. Regleringen lyfter fram de aktuella begreppen i kommunallagen och anknyter till den indirekta beskrivning av kommunalrådsinstitutet som ges i kommunallagens regler om ekonomiska förmåner i 4 kap. 12 och 15 §§. Förslaget innebär inte någon förändring av det rättsläge som gäller i dag beträffande kommunal-, landstings- och oppositionsråden. Friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter kvarstår därför oförändrad. Förslaget är inte avsett att hindra att en förtroendevald som är verksam i mindre omfattning än vad som avses med begreppet ”betydande del av heltid” benämns exempelvis kommunalråd. En förtroendevald som är verksam på

heltid kan vidare ges annan benämning än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd.

## 5 kap.

### 1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.

I *första stycket* görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* ändras de latituder som reglerar minsta tillåtna antal ledamöter som fullmäktige ska ha i kommuner och landsting. Det införs en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare. De två därpå följande latituderna utökas så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter samt så att 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 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.5.

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*.

### 6 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.7.

Ändringen i *första stycket* innebär att fullmäktiges ordförande och vice ordförande(n) tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Förslaget innebär att fullmäktiges presidium numera omnämns som

ett organ i kommunallagen och att presidiet kan ges särskilda uppgifter.

#### 18 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I paragrafens *första stycke* har införts en ny andra mening. Andra meningen slår fast att närvaro kan ske på annat sätt än genom fysisk närvaro på den plats som angivits i kungörelse respektive kallelse till mötet. Vad som avses med deltagande på distans framgår av författningskommentaren till 5 kap. 64 § kommunallagen.

#### 46 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.10.2.

I *första* och *andra styckena* görs redaktionella ändringar.

Paragrafen utökas med ett nytt tredje stycke. Regleringen i *tredje stycket* innebär att ledamöter i geografiska nämnder under vissa förutsättningar kan utses utan beaktande av reglerna om proportionella val.

Förslaget innebär att sådana nämnder som avses i 3 kap. 4 § första stycket 2 kommunallagen inte behöver tillsättas med proportionellt valsätt. Förutsättningarna för denna särställning är att nämnden har inrättats genom att två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige har röstat för att nämndens ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk, d.v.s. att ledamöterna inte företräder de i fullmäktige representerade partierna.

#### 64 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 2.7 och 4.9.

I *första stycket* tas två nya bestämmelser in under punkterna 10 och 11. I stycket görs även redaktionella ändringar.

Den nya punkten 10 innebär att fullmäktige i sin arbetsordning närmare ska beskriva vilka uppgifter presidiet ska ha.

Den nya punkten 11 anger att fullmäktiges arbetsordning alltid ska innehålla föreskrifter om rätten att delta på distans i fullmäktiges sammanträden. Förslaget innebär att fullmäktige i sin arbetsordning kan föreskriva att en person som har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden får delta genom att närvara på distans.

Fullmäktige ska vidare enligt den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 32 § kunna införa motsvarande föreskrifter för nämnderna.

Möjligheten att delta på distans innebär inte någon ändring av kommunallagens regler gällande votering, krav på enighet, dokumentation samt behandling av sekretessbelagda ärenden. Det är därför upp till fullmäktige att besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt. I sammanträden där votering förekommer, t.ex. fullmäktigesammanträden, krävs att det också finns en möjlighet att delta i voteringen för den som närvarar på distans. Finns inte någon sådan möjlighet, är det inte möjligt med närvaro på distans.

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke. *Andra stycket* anger att med deltagande på distans i första stycket 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. Detta krav innebär att de som deltar på distans ska kunna delta i sammanträdet på samma villkor som de som finns fysiskt närvarande i det angivna rummet. Kravet innebär också att mötet måste avbrytas om överföringen av någon anledning avbryts.

I paragrafens *tredje stycke*, tidigare andra stycket, görs redaktionella ändringar.

## 6 kap.

### 15 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.11.

I *första stycket* görs ändringar som tydliggör att ordföranden och vice ordförande (n) i en nämnd tillsammans utgör nämndens presidium. I stycket görs också en redaktionell ändring.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke*, som innebär att fullmäktige får välja nytt presidium om den politiska majoriteten i fullmäktige har ändrats. När fullmäktige väljer nytt presidium ska valet avse samtliga presidieposter i nämnden. Nya ordförande, som alltid måste vara ledamöter i nämnden, utses ur den befintliga gruppen nämndledamöter. Valet av nytt presidium innebär inte någon förändring av ledamotssammansättningen i nämnden. Liksom vid tillämpning av 4 kap. 10 a § kommunallagen får fullmäktige välja om presidiebytet ska avse samtliga nämnder eller enbart vissa. Bestämmelsen omfattar även styrelsen.

Enligt 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Är den politiska majoriteten i fullmäktige och nämnder densamma efter ett majoritetsskifte i fullmäktige har den nya fullmäktigemajoriteten inte rätt att byta ut nämndpresidiet. Den nya regleringen i andra stycket ger fullmäktige rätt att välja om presidiet i en sådan situation.

Både 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen och den här föreslagna regleringen utgår från att det sker en överenskommelse om förändring av majoriteten i fullmäktige som kan iakttas på något sätt. I förarbetena till 4 kap. 10 a § första stycket 1 uttrycks att det ligger i sakens natur att rent tillfälliga opinionsyttringar inte ska leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen bedöms få sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvårats av ett förändrat politiskt läge. Motsvarande får anses gälla i situationer där majoritetsförändringen leder till att nämndordföranden kommer att representera minoriteten.

### 23 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I paragrafen har införts en ny andra mening. *Andra meningen* slår fast att närvaro kan ske på annat sätt än genom en fysisk närvaro på den plats som angivits i kallelse till mötet. Vad som avses med deltagande på distans framgår av författningskommentaren till 6 kap. 32 § kommunallagen.

### 32 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I *första stycket* har gjorts en redaktionell ändring.

I paragrafen har förts in ett nytt *andra stycke* som anger att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter och ersättare ska ha rätt att delta i nämndens sammanträden på distans.

Förslaget innebär att fullmäktige kan föreskriva att en person som har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden får delta genom att närvara på distans. Sådan föreskrift ska tas in i nämndernas reglementen.

Möjligheten att delta på distans innebär inte någon ändring av kommunallagens regler gällande krav på enighet, dokumentation samt behandling av sekretessbelagda ärenden. Det är därför upp till fullmäktige att besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt.

Den förslagna ändringen i 6 kap. 23 § innebär att det kommunalrättsliga närvarobegreppet bestäms så att den som deltar med direkt överföring av ljud och bild ska anses närvara i sammanträdet i kommunallagens mening.

I paragrafen har förts in ett nytt tredje stycke. *Tredje stycket* anger att med deltagande på distans i andra stycket 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. Detta krav innebär att de som deltar på distans ska kunna delta i sammanträdet på samma villkor som de som finns fysiskt närvarande i det angivna rummet. Kravet innebär också att mötet måste avbrytas om överföringen av någon anledning avbryts.

I *fjärde stycket* har gjorts en redaktionell ändring.

### **Ikraftträdande**

Lagen träder i kraft den 30 juni 2013.

## 13.2 Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre inom kommuner och landsting

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.4.

### 1 §

I paragrafen anges att majoritetsstyre enligt lagen består i att ledamöterna i styrelsen väljs enbart ur den politiska majoriteten i fullmäktige. Sådant val möjliggörs genom föreskriften om att fullmäktigemajoriteten får utse ledamöter till styrelsen utan att tillämpa regeln om proportionella val i 5 kap. 46 § kommunallagen.

### 2 §

Av paragrafen framgår att beslutet om att införa ett system med majoritetsstyre ska fattas senast den 31 december året före år för ordinarie val. Ett system med majoritetsstyre ska införas om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar för det. Paragrafen anger att systemet ska införas när det nyvalda fullmäktige tillsätter styrelsen enligt 3 kap. 2 § kommunallagen.

### 3 §

Av paragrafen framgår hur styrelsen bildas i ett system med majoritetsstyre. Paragrafen innebär att ålderspresidenten, d.v.s. den som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, får en uppgift i arbetet att bilda styrelse.

Paragrafen anger att ålderspresidenten, när valresultatet blivit känt, kallar partiernas gruppleddare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Därefter ger ålderspresidenten en av gruppleddarna i uppdrag att bilda en ny styrelse som enbart består av företrädare från det eller de partier som har stöd av eller i vart fall tolereras av majoriteten i det nya fullmäktige.

### 4 §

Av paragrafen framgår att förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde. Förslaget ska inte beredas i styrelsen. Fullmäktige väljer därefter ledamöter och ersättare i styrelsen enligt 6 kap. 12 § kommunallagen.

Det framgår vidare av paragrafen att förslaget om styrelsens sammansättning är förkastat om mer än hälften av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar mot förslaget. I annat fall är förslaget godkänt.

#### 5 §

Av paragrafen framgår att förfarandet att tillsätta en styrelse enbart bestående av företrädare från den politiska majoriteten ska avbrytas om fullmäktige förkastat gruppledarens förslag till ny styrelse enligt 4 §. Försöket med majoritetsstyre faller därigenom och kommunen återgår till ordinarie styrelseform och fullmäktige ska utse ny styrelse med tillämpning av 5 kap. 46 § kommunallagen.

#### 6 §

Paragrafen reglerar styrelsens uppgifter i ett system med majoritetsstyre. Av bestämmelsen framgår att styrelsens formella uppgifter inte ändras vid införandet av majoritetsstyre. Uppgifterna framgår av 6 kap. 1–6 §§ kommunallagen.

#### 7 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för oppositionens arbetsformer.

En av de stora effekterna vid införandet av majoritetsstyre är att oppositionen förlorar sin naturliga insyn i styrelsens arbete. Förslaget innebär att det är upp till den kommun eller det landsting som väljer att pröva majoritetsstyre att också besluta om hur oppositionen ska garanteras nödvändig kännedom om pågående ärenden, ges tillfredsställande utredningsmöjligheter och administrativt stöd, så att det bäst passar med den organisation man har i övrigt. Oavsett vilken modell som väljs är det ett nödvändigt villkor att oppositionen ges goda förutsättningar för att verka i opposition. Förutom att införa processer som garanterar oppositionens insyn krävs därför att den garanteras kansli- och utredningsresurser i sådan utsträckning som krävs för att kompensera det kunskapsövertag som majoriteten annars kan skaffa sig.



## 8 §

Paragrafen reglerar fullmäktiges möjligheter att rösta om misstroendeförklaring mot styrelsen. Sådan omröstning ska ske om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det.

En ny uppgift för fullmäktige i ett system med majoritetsstyre blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Misstroende mot styrelsen kan uppstå i olika situationer, t.ex. då det sker förändringar inom majoriteten. För att möjliggöra att en fråga om misstroende ska kunna komma upp för beslut i fullmäktige, ska frågan inte omfattas av beredningstvång.

## 9 §

Paragrafen anger när ett förslag om misstroendeförklaring av styrelsen ska bifallas. Minst hälften av fullmäktiges närvarande ledamöter måste bifalla ett sådant förslag. Paragrafen anger vidare att fullmäktige ska återkalla styrelsens uppdrag om fullmäktige finner att styrelsen inte har förtroende från en majoritet av fullmäktige.

## 10 §

Av bestämmelsen framgår att fullmäktige, om styrelsens uppdrag blivit återkallat enligt 10 §, ska utse en ny styrelse. I detta fall ska dock försöket med majoritetsstyre fortsätta och styrelsen ska utses i enlighet med denna lag.

## 11 §

Paragrafen reglerar hur fullmäktige fattar beslut om att ett försök med majoritetsstyre ska upphävas. Bestämmelsen innebär att försöket ska upphävas om mer än hälften av ledamöterna i fullmäktige röstar för ett förslag om upphävande. En fråga om upphävande av försök med majoritetsstyre ska dock beredas i styrelsen. Upphörandet av försöket med majoritetsstyre innebär att den ordinarie styrelseformen enligt kommunallagen återinförs. Ny styrelse ska därefter utses med tillämpning av 5 kap. 46 § kommunallagen.

## 12 §

Paragrafen anger att kommun eller landsting som beslutar att införa majoritetsstyre ska lämna en utvärdering av försöket till regeringen i slutet av mandatperioden. Utvärderingen bör inriktas dels på hur oppositionens insyn har tillgodosetts, dels på vilka effekterna har blivit för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Utvärderingen bör även utvisa hur den politiska styrningen av förvaltningen har påverkats. Utvärderingen kan utgöra underlag för ett övervägande om försöket ska permanentas eller inte.

### **Ikraftträdande**

Lagen träder i kraft den 30 juni 2013.

## 14 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel behandlas konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om kostnadsökningar eller intäktsminskningar blir aktuella för staten, kommuner eller landsting ska kommittén ange en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet, enligt 15 § kommittéförordningen, anges i betänkandet. Samma sak gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 16 § kommittéförordningen framgår att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Kommitténs direktiv anger inte hur kommittén ska belysa konsekvenserna av eventuella författningsförslag. Kommittén har emellertid valt att i första hand belysa konsekvenserna av de olika förslagen inom respektive kapitel samt i författningskommentaren.

### 14.1 Konsekvenser för kostnader och intäkter

Kommittén konstaterar att inget av förslagen i betänkandet direkt påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda.

## 14.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

### *Kommuner och landsting i kris*

Frågeställningar om den kommunala självstyrelsens förhållande till det statliga handlingsutrymmet aktualiseras på ett självklart sätt i den del av betänkandet som rör kommunala styrningskriser. Behandlingen av frågan om statens möjligheter att hantera kommunala kriser förutsätter i grunden att en avvägning sker mellan intresset av kommunal självstyrelse och det statliga intresset av att kunna ingripa i den kommunala sfären för att hantera en krissituation. Krisavsnittet utgörs följaktligen till stor del av diskussioner om vilket utrymme regeringsformen ger staten att hantera allvarliga kriser på den kommunala nivån. Det görs också i vissa fall bedömningar av om det med hänsyn till relationen mellan staten och den kommunala nivån är lämpligt att införa lagregler om krishantering. Kommitténs arbete har emellertid inte utmynnat i något förslag till lagstiftning utan har stannat vid ett diskussionsförslag. Med hänsyn härtill anser kommittén att det inte finns anledning att närmare beröra konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen i detta sammanhang.

### *Partistöd*

Kommitténs förslag om förändringar i kommunallagens regler om kommunalt partistöd kan inte sägas ha några större effekter på den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär visserligen att kommunallagens reglering av partistödet blir något mer omfattande än vad den varit tidigare. Denna ökade regleringsgrad utgörs dock väsentligen av preciseringar av vad som redan i dag får anses gälla för partistödet. Detta gäller t.ex. den nya formuleringen av representationskravet i 2 kap. 9 § kommunallagen. Förslaget för in ett fåtal helt nya moment i partistödsregleringen. Detta gäller t.ex. reglerna om att fullmäktige ska fatta årliga beslut om utbetalning av partistöd och att mottagaren av stöd ska ge in en årlig redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med syftet. Reglerna kan dock inte anses begränsa handlingsutrymmet på kommunal nivå. De föreslagna partistödsreglerna är i stället till stor del utformade så att de öppnar möjligheter för kommuner och landsting.

### *Fullmäktiges ställning*

Den föreslagna bestämmelsen om förändring av gränserna för fullmäktigeförsamlingarnas storlek innebär ökade möjligheter för de mindre kommunerna att minska fullmäktige. En förväntad fördel med förslaget är att det ska underlätta för mindre kommuner. En risk med att minska fullmäktiges storlek är att det kan leda till försämrad representativitet på grund av att antalet ledamöter minskar. Riskerna ska dock inte överdrivas. Även med den föreslagna minskningen går det tre gånger så många invånare per förtroendevald i de största kommunerna som i de små. En annan tänkbar konsekvens är att det i princip blir en persongemenskap mellan styrelse och fullmäktige om man minskar antalet ledamöter i fullmäktige alltför mycket. Ett minskat fullmäktige kan emellertid också innebära att den enskilde ledamoten blir mer känd i kommunen och att uppdraget blir tydligare för medborgarna.

En minskning av fullmäktige innebär att möjligheterna att få mandat i kommunernas fullmäktige påverkas, d.v.s. representationströskeln blir högre. Ju färre ledamöter desto högre blir tröskeln för att ett parti ska bli representerat i fullmäktige. Av de beräkningar som kommittén har redovisat framgår att fler små partier riskerar att inte bli representerade i fullmäktige. Kommittén vill dock betona att förslaget är en möjlighet för kommunerna att fatta beslut om att minska fullmäktige, inte en skyldighet.

### *Former för maktskifte*

Kommittén har föreslagit att tidpunkten för inledandet av mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige ska tidigare läggas. Det innebär att majoriteten i nyvalda fullmäktige kan påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar tidigare. Ett snabbt genomslag för valresultatet kan utgöra en signal till väljarna om att deras röster har fått ett omedelbart genomslag i den praktiska politiken, vilket får anses vara positivt för den lokala demokratin.

*Beslutsfattande på distans*

Kommitténs förslag om beslutsfattande på distans innebär att fullmäktige i sin arbetsordning och i reglementen ska reglera när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte. Förslaget gör det möjligt att en person som inte är fysiskt närvarande ändå ska anses som närvarande och delta i beslutsfattandet på samma villkor som de som befinner sig på platsen för mötet.

Av kommitténs utredning framgår bl.a. att det blir svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler förtroendevalda hoppar av sina uppdrag. Antalet avhopp är störst bland unga. Många gånger är det privata skäl kopplade till förhållanden i arbetslivet, familjeförhållanden och tidsbrist som ligger bakom avhoppet. Förslaget om möjlighet till beslutsfattande på distans kan förväntas underlätta för dessa grupper att kombinera förtroendeuppdraget med annan sysselsättning. Förslaget kan alltså förväntas förbättra arbetsvillkoren för de förtroendevalda och minska avhoppet.

*Direkt valda geografiska nämnder*

Det förekommer att kommuner inrättar geografiska nämnder där ledamöterna inte tillsätts på politiska grunder utan exempelvis genom val inom det geografiska området. Dessa val bekräftas sedan genom beslut i fullmäktige.

Enligt kommunallagen är det fullmäktigemajoriteten som bestämmer vilka nämnder som ska tillsättas. I praktiken kan dock en minoritet i fullmäktige, genom att ange att den kommer att åberopa proportionella val vid tillsättandet av nämndens ledamöter, hindra tillsättandet av en "opolitisk" nämnd. Kommittén har bedömt att det inte finns skäl att tillämpa proportionella val till nämnder vars ledamöter inte tillsätts på vanliga partipolitiska grunder. Förslaget leder till att det blir lättare att inrätta geografiska nämnder med ledamöter som indirekt väljs av invånarna i det geografiska området, vilket i sin tur får anses vara positivt för den lokala demokratin.

*Återkallelse av uppdrag i styrelse och nämnder*

En ny majoritet i fullmäktige som uppstått under löpande mandatperiod vill ofta tillsätta ordförandeposterna i styrelse och övriga nämnder. Enligt de regler som nu gäller är detta inte möjligt om den politiska majoriteten i fullmäktige fortsatt är densamma som i nämnden. Kommittén har föreslagit en lagändring som innebär att presidierna i styrelse och nämnder kan väljas om för att spegla fullmäktigemajoritetens politiska inriktning i en sådan situation.

I fall där ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige redan återspelas i nämnder och styrelse, men där den nya majoriteten inte har fått tillsätta ordförandeposterna, kan det lätt uppstå problem i den kommunala organisationen. Spänningen mellan den nya fullmäktigemajoriteten och de gamla presidierna kan leda till att möjligheterna att styra kommunen eller landstinget försämras. Möjligheten att byta ut presidiet kan därför antas få positiva konsekvenser för den kommunala demokratins funktionssätt.

Förändringen skulle dock kunna leda till en viss försvagning av nämndordförandenas ställning, eftersom det inte längre går att överblicka hur lång tid uppdraget kommer att vara. Osäkerhet om uppdragets längd kan leda till minskade möjligheter för presidiet att bedriva ett självständigt och långsiktigt arbete. Försvagningar av nämndordförandenas positioner och en ökad osäkerhet om hur länge uppdraget kommer att bestå, kan i sin tur innebära att det blir svårare att rekrytera lämpliga personer till dessa uppdrag. De nämnda riskerna för negativa konsekvenser är dock som kommittén ser det inte möjliga att undvika om man vill ha en ordning där nybildade fullmäktigemajoriteter får fullt genomslag i nämndernas sammansättning. Sammantaget anser kommittén att fördelarna med att kunna byta ut presidierna väger tyngre än de problem som då kan uppkomma.

*Införande av majoritetsstyre på försök*

Syftet med kommitténs förslag om majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan synliggöra de politiska skiljelinjerna mellan majoritet och opposition, tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och stärka den politiska styrningen av förvaltningen.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. På så sätt förstärks fullmäktiges roll jämfört med idag. Förslaget innebär att fullmäktige tillsätter en styrelse med ledamöter enbart från majoriteten.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. Nämndernas sammansättning påverkas inte och de ska alltså tillsättas genom proportionella val.

Den största faktiska konsekvensen som majoritetsstyre har för den lokala demokratin är att oppositionen förlorar sin plats i styrelsen. Oppositionen förlorar därmed också sådan nödvändig kännedom om styrelsens arbete och pågående ärenden som behövs för att den ska kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik. I förslaget betonas därför kommittén vikten av att det skapas förutsättningar för att oppositionen ska kunna ha insyn i vilka ärenden som är på gång i beslutsprocessen inom styrelsen. En annan viktig aspekt är att oppositionen ges goda förutsättningar för sitt arbete. Det krävs därför att oppositionen garanteras kansli- och utredningsresurser. Om inte oppositionens arbetsformer hanteras på ett tillfredställande sätt försämrar inte bara förutsättningarna för oppositionen att driva sin politik. Det innebär även att syftet med att införa majoritetsstyre, d.v.s. att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige och att synliggöra de politiska skiljelinjerna, inte kommer att uppnås. Om en kommun inför majoritetsstyre utan att se till att oppositionen har goda förutsättningar för sitt arbete, kan det således få direkt negativa konsekvenser för den lokala demokratin.

Förslaget kan förväntas ha en positiv effekt på medborgarnas möjlighet att få kunskap om och förståelse för de politiska skiljelinjerna. På så sätt får medborgarna det lättare att utkräva ansvar.

Sammantaget anser kommittén att möjligheten att på försök införa majoritetsstyre kan stärka den lokala demokratin förutsatt att oppositionen ges goda möjligheter att utföra sitt arbete.

Förslaget har inte någon påverkan på uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunen. Däremot bör en statlig utvärdering av försöket med majoritetsstyre ske. Utvärderingen kan läggas till grund för en bedömning av om möjligheten till majoritetsstyre bör införas permanent.



### 14.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommitténs ovan behandlade förslag om beslutsfattande på distans innebär att fullmäktige i sin arbetsordning och i reglementen ska reglera när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte.

Av kommitténs utredning framgår bl.a. att det blir svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler hoppar av sina uppdrag. Det framgår också att kvinnor hoppar av sina förtroendeuppdrag i större utsträckning än män. Avhopp är också något vanligare bland småbarnsföräldrar än bland övriga och benägenheten att hoppa av ökar bland de som får barn under mandatperioden. Detta gäller i synnerhet bland kvinnor.

Förslaget om beslutsfattande på distans kan enligt kommitténs uppfattning leda till att det blir lättare att kombinera förtroendeuppdraget med föräldraskap och privatliv i övrigt. Mot bakgrund av hur statistiken över avhopp ser ut är det troligt att en sådan förändring skulle kunna leda till att kvinnor som tidigare hoppade av sina förtroendeuppdrag exempelvis på grund av att de fått barn, kan få det lättare att fullfölja sitt uppdrag. Förändringen kan därför minska den kvinnliga överrepresentationen i avhopsstatistiken.

# Kommittédirektiv



## **Förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt**

**Dir.  
2010:53**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2010

### **Sammanfattning**

En parlamentarisk kommitté ska utreda åtgärder för att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt.

Kommittén ska bl.a.

- utreda lagstiftningen om kommunalt partistöd,
- analysera behovet av att införa bättre möjligheter för staten att hantera en allvarlig kris i en kommun eller ett landsting,
- utreda kommunal samverkan och särskilt analysera förslaget om gemensam styrelse,
- utreda behovet av att formalisera bildandet av nya styrande majoriteter i kommuner och landsting,
- analysera för- och nackdelar med att i lagstiftning tydliggöra kommunalrådets roll,
- överväga behovet av en reglering kring beslutsfattande på distans, samt
- ta ställning till direktvalda områdesstyrelser/nämnder.

Kommittén ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som den finner befogade. Kommittén ska särskilt överväga om dess förslag först bör prövas som tidsbegränsade-försök i ett antal kommuner och landsting.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012.

## Uppdraget att föreslå hur kommunala demokratins funktionssätt kan stärkas

Kommuner och landsting utför sina uppgifter på den kommunala självstyrelsens och demokratins grund. Det är viktigt att regelverket ger goda förutsättningar för kommuner och landsting att utforma en stark och levande lokal demokrati.

### *Utredning av det kommunala partistödet*

Riksdagen har tillkännagett att det behövs en översyn av det kommunala partistödet för att söka undanröja den osäkerhet som råder både från kommunernas och partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna (rskr. 2008/09:164).

Bakgrunden till riksdagens behandling är en diskussion om huruvida det är vanligt att partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning. Konstitutionsutskottet beslutade därför under 2007 att ge en utredare i uppdrag att se över det kommunala partistödet. Uppdraget redovisades i juni 2008 i rapporten *Utvärdering av det kommunala partistödet* (rapport 2007/08:RFR23).

Enligt rapporten lämnar samtliga kommuner och landsting partistöd med stöd av 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Stödet utgör en växande andel av intäkterna för partierna på lokal och regional nivå. Överföringar från partiernas lokalorganisation till den regionala och den nationella nivån tillämpas i flera partier. Enligt rapporten är det oklart huruvida detta är förenligt med nuvarande lagstiftning, varför det finns ett behov av att se över regleringen av det kommunala partistödet. I första hand avses gränsdragningen mellan stöd till partierna och stöd till förtroendemanorganisationen, hur stöd i form av finansiering av politiska sekreterare ska bedömas i förhållande till partistödet, vilka krav som kommuner och landsting ska ställa på mottagarna av stödet och om lagstiftningen behöver förtydligas när det gäller det kommunala partistödet.

I rättspraxis har också frågan aktualiserats om partier som blivit invalda i fullmäktige, men som inte har haft några kandidater som har kunnat inträda som ledamöter, har rätt till partistöd. I flera

kommuner har fullmäktige i sådana fall bedömt att dessa partier inte är representerade i fullmäktige och därmed inte har rätt till kommunalt partistöd. I en dom från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 3545–08) upphävdes dock Norrköpings kommuns beslut att inte betala ut partistöd i form av mandatstöd till ett parti för ett mandat i fullmäktige som inte innehades av någon person.

Kommittén ska därför

- göra en utredning av reglerna om kommunalt partistöd och föreslå eventuella författningsändringar.

*Hanteringen av kommuner och landsting som på grund av en allvarlig kris har svårt att upprätthålla en fungerande styrning av sin verksamhet*

Av 1 kap. 7 § regeringsformen framgår att beslutanderätten i kommuner utövas av valda församlingar. Med kommuner avses även landsting. Staten saknar därmed möjligheter att ta över styrningen av kommuner och landsting. Det gäller även om en kommun eller ett landsting skulle befinna sig i en så allvarlig kris att det är svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Regeringen kan initiera kommun- eller landstingssammanläggningar, men indelningsändringar kan träda i kraft först vid påföljande mandatperiods början, varför de knappast torde bli aktuella som akut åtgärd.

En allvarlig kris skulle kunna utlösas av svårigheter att skapa politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut i fullmäktige, vilket skulle kunna omöjliggöra en fungerande styrning av den kommunala verksamheten. Med en kris avses i dessa direktiv inte sådana händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En sådan händelse är exempelvis en naturkatastrof.

För att minska risken för att kommuner och landsting agerar på ett sätt som kan förstärka konjunkturvariationer har regeringen nyligen beslutat om direktiv till en utredning med uppdrag att lämna förslag på åtgärder som kan stabilisera den kommunala ekonomin över en konjunkturcykel (dir. 2010:29). Ekonomiska problem i en kommun eller ett landsting kan dock uppstå av andra orsaker än konjunkturvariationer och de kan leda till en allvarlig kris i det politiska systemet.

I kölvattnet av 1990-talets ekonomiska kris lämnade två utredningar varsitt betänkande som båda behandlade statens styrning av kommuner och landsting i samband med allvarliga ekonomiska problem.

I betänkandet *Kommuner och landsting med betalningssvårigheter* (SOU 1996:12) föreslogs att regeringen skulle kunna ge kommuner och landsting i kris ett statligt stöd förenat med vissa villkor. Ett sådant villkor var att regeringen skulle kunna tillsätta utredningsmän och kontrollorgan samt att vissa kommunala uppgifter skulle kunna tas över av kontrollorganet. I betänkandet föreslogs också att regeringen skulle kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun under en viss tid, något som dock bedömdes kräva en ändring i regeringsformen.

I betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) bedömdes förslagen i det tidigare nämnda betänkandet utifrån regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen. Kommittén tillstyrkte det frivilliga systemet med villkorat statligt stöd, men menade att det inte fanns tillräckliga skäl för förslaget om tvångsförvaltning med hänsyn till det intrång i den kommunala självstyrelsen som det skulle innebära. Förslagen från utredningarna har inte lett till lagstiftning.

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. Därför finns det skäl att utreda möjligheterna skapa ett mer långsiktigt och förutsägbart regelverk som anger hur staten ska förhålla sig till en kommun eller ett landsting om den hamnar i en allvarlig kris.

I propositionen *En reformerad grundlag* (prop. 2009/10:80) som överlämnades till riksdagen i december 2009, föreslås vissa förändringar av regeringsformens reglering om kommunalt självstyre. Det är därför inte aktuellt att nu föreslå ytterligare förändringar av regeringsformens reglering i detta avseende. Det finns dock anledning att analysera vilket utrymme som regeringsformen ger staten att hantera allvarliga kriser i kommuner och landsting.

Kommittén ska därför

- analysera och bedöma vilket utrymme regeringsformen ger staten att hantera en allvarlig kris i en kommun eller ett landsting som får konsekvenser för möjligheten att upprätthålla en fungerande styrning, och

- analysera behovet av nya möjligheter för staten att hantera en sådan allvarlig kris i kommuner och landsting och om ett sådant behov anses föreligga lämna författningsförslag inom ramen för regeringsformens reglering av det kommunala självstyret. Om ett förslag lämnas ska det utformas så att det i sig inte innebär ökade statliga utgifter.

### *Kommunal samverkan*

Det finns flera skäl till kommunal samverkan. En enskild kommun kan exempelvis ha svårt att upprätthålla viss kompetens på egen hand och det kan finnas samordnings- och stordriftfördelar med att samverka med andra kommuner. Vidare består den funktionella regionen, där människor rör sig mellan arbete, bostad och fritidsaktiviteter, i många fall av fler än en kommun. I takt med större krav på specialistkompetenser och mot bakgrund av den demografiska utvecklingen och ekonomiska utmaningar kommer kommunal samverkan få allt större betydelse i framtiden.

Interkommunala avtal är den vanligaste formen för samverkan i dag, men det finns också möjligheter att samverka genom att bilda ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett privaträttsligt subjekt, exempelvis ett företag.

Trots att det finns flera samverkansformer att välja mellan förekommer kritik från kommuner mot att de mer reglerade formerna för kommunal samverkan är för komplicerade. Det framstår som att samverkan i vissa fall inte sker på grund av dagens regelverk. Eftersom regeringen anser att kommunal samverkan bör underlättas är detta naturligtvis otillfredsställande. Det är även ett problem att omfattningen av samverkan är svåröverskådlig på grund av att många kommuner samtidigt deltar i olika former av samverkan i olika konstellationer. Det vore värdefullt om samverkan blev mer lättöverskådlig genom att lagstiftningen uppmuntrade till färre samverkanskonstellationer.

I propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. (prop. 2008/09:21) berörs bl.a. frågor om kommunal samverkan. Av propositionen framgår att regeringen vill åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. I propositionen görs bl.a. bedömningen att det förslag som Kommunala kompetensutredningen (SOU 2007:72) lämnade om gemensam

styrelse skulle kunna vara en väg för att åstadkomma sådan samverkan. Med hänsyn till de frågetecken som då fanns kring kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling lämnades i propositionen inget förslag om införandet av gemensam styrelse. Regeringen ansåg dock att frågan om utvidgade möjligheter till samverkan borde utredas vidare.

Kommittén ska därför

- utreda nuvarande former för kommunal samverkan och vid behov föreslå nya samverkansformer, samt
- särskilt analysera förslaget om gemensam styrelse och då särskilt om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen.

#### *Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet*

Regleringen i regeringsformen och kommunallagen om den kommunala beslutanderätten utgår från principen att centrala politiska beslut ska fattas av fullmäktige. Fullmäktiges formellt sett starka ställning följer naturligt av att det är det enda direkt folkvalda kommunala organet.

Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen ska beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar (fullmäktige). Fullmäktige ska enligt 3 kap. 9 § kommunallagen besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller som annars är av större vikt för kommunen. I bestämmelsen anges vidare en exemplifierande uppräkning av vilka ärenden som är av sådan beskaffenhet att de inte kan delegeras vidare till nämnder, bl.a. beslut om budget, skatt samt val av ledamöter och ersättare i nämnder och styrelser. Förutom vid sådana beslut som faller inom ramen för 3 kap. 9 § kan fullmäktige enligt 3 kap. 10 § delegera beslutanderätt till nämnder.

Huruvida fullmäktiges formellt sett starka ställning upprätthålls i praktiken är en fråga som ofta är föremål för diskussion. I Kommundemokratikommitténs betänkande Att vara med på riktigt (SOU 2001:48) hänvisas till undersökningar om att fullmäktiges ställning har urholkats. Mot den bakgrunden ansåg kommittén att fullmäktiges ställning måste stärkas betydligt. Kommittén framhöll särskilt vikten av att makt inte flyttas från en direktvald och för allmänheten öppen församling till en indirekt vald styrelse som oftast är stängd för allmänheten. I betänkandet framhölls kommuners och landstings eget ansvar att arbeta för att säkra fullmäktiges

ställning, men det lämnades också några förslag till lagändringar rörande fullmäktiges inflytande. Efter förslag i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) markerades i kommunallagen att fullmäktige ska ta ställning till viktiga beslut som tas i kommunala bolag och en rätt till minoritetsåterremiss infördes. Däremot gjorde regeringen bedömningen att någon s.k. lyftningsrätt av ärenden som på grund av delegation beslutas i nämnderna inte borde införas, eftersom detta kunde försämra effektiviteten i beslutsfattandet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en skrivelse till regeringen (dnr Fi2010/499) anfört att frågor om att stärka fullmäktiges ställning är prioriterade i deras eget demokratiarbete. SKL menar dock att det finns behov av att se över kommunallagen i syfte att stärka fullmäktiges ställning ytterligare.

Generellt kan det konstateras att fullmäktiges ställning i formell mening är mycket stark och att kommunallagen ger kommuner och landsting stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst. Mot den bakgrunden är det troligt att mycket av det som beskrivs kring maktkoncentration i styrelsen och uppfattningen att fullmäktige är maktlöst beror på arbetssätt och förhållningssätt som kommuner och landsting själva ansvarar för. Samtidigt finns det dock ett behov av att lyfta fram goda exempel på hur fullmäktige fått en mer central roll i den politiska debatten. Det är heller inte uteslutet att det kan finnas utrymme för förtydliganden i lagstiftningen som skulle ge fullmäktige en ännu starkare roll.

Kommittén ska därför

- ge exempel på hur fullmäktiges roll som central politisk arena kan utformas och vid behov föreslå författningsändringar.

#### *Formerna för maktskiftet i kommuner och landsting efter val*

I takt med att kommunalpolitiken har blivit allt mer präglad av partipolitik har betydelsen av att valresultatet får ett tydligt och snabbt genomslag ökat.

Efter kommunala val dröjer det till den 1 november (den 15 oktober för Stockholms kommun) innan fullmäktige tillträder enligt 5 kap. 5 § kommunallagen. Enligt huvudregeln i 6 kap. 12 § kommunallagen inleder nämnder och styrelser den nya mandatperioden den 1 januari året efter de kommunala valen. Det är, enligt 5 kap. 13 § kommunallagen, möjligt för fullmäktige att besluta att styrelsen



och nämnderna ska tillträda i samband med att de väljs vid det första sammanträdet med det nyvalda fullmäktige. För andra nämnder än styrelsen bestämmer fullmäktige mandatperioderna enligt 5 kap. 13 § kommunallagen.

I dag saknas helt bestämmelser för hur processen kring att bilda politiska majoriteter ska gå till. Organiserade majoritetssamarbeten utgör som regel det egentliga styret i kommuner och landsting. Processen fram till att en majoritet får förtroendet och tar ansvaret för att styra en kommun eller ett landsting skulle kunna tjäna på tydligare regler. I det sammanhanget kan det vara intressant att överväga en reglering av vad ett kommunal- eller landstingsråd ska ha för formell funktion, vilka befogenheter och vilket ansvar som ska följa med uppdraget och hur denna funktion ska väljas. I dag framgår det indirekt av kommunallagen att kommunal- och landstingsråd kan finnas, men i övrigt saknas reglering av vad uppdraget innebär. I det sammanhanget bör även särregleringen för borgarråd i Stockholms kommun ses över.

Kommittén ska därför

- ta ställning till behovet av ändringar i kommunallagen för att valresultatet ska få ett snabbare genomslag och vid behov lämna författningsförslag,
- analysera för- och nackdelar med att formalisera processen att etablera en styrande majoritet i kommuner och landsting och föreslå nödvändiga författningsändringar om fördelarna anses överväga nackdelarna, samt
- analysera för- och nackdelar med att i lagstiftning tydliggöra kommunalrådets roll och vid behov föreslå författningsändringar.

#### *Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser*

Samarbeten mellan partier i kommuner och landsting kan ta slut och nya kan inledas under pågående mandatperioder. Om majoritetsförhållandena i fullmäktige i och med sådana förändringar inte längre återspeglas i nämnder och styrelser kan fullmäktige besluta att återkalla samtliga uppdrag (4 kap. 10 a § kommunallagen). I de fall nya majoriteter bildas på grund av att ett eller flera partier lämnar en tidigare majoritet för att ingå i en ny, är det inte ovanligt att fullmäktiges sammansättning redan återspeglas i alla nämnder och

styrelser. För att få genomslag för sin politik vill den nya majoriteten i regel även tillsätta ordförandeposterna. I rättspraxis har dock bl.a. Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 2840–08) kommit fram till att det inte finns grund för att återkalla uppdragen i denna situation. Domen har överklagats till Regeringsrätten, som meddelat prövningstillstånd. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om den nuvarande lagstiftningen ger möjlighet att byta ut ordföranden i nämnder om en ny majoritet tillträder under mandatperioden.

Det blir allt mer vanligt att ett stort antal partier finns representerade i fullmäktige, vilket ofta leder till att det krävs koalitioner med många partier för att bilda majoritet. Med många partier, varav flera är lokala, ökar sannolikheten för att samarbeten bryts upp och ersätts av nya under en mandatperiod. Det är angeläget att sådana majoritetssamarbeten får genomslag fullt ut.

Kommittén ska därför

- ta ställning till behovet av ändrade regler kring återkallande av uppdrag i nämnder och styrelser vid bildandet av nya politiska majoriteter under löpande mandatperiod.

#### *Direktvalda geografiska nämnder*

Kommuner och landsting har enligt kommunallagen stor frihet att organisera nämnder och styrelser på det sätt som passar den enskilda kommunen eller landstinget. I de flesta fall har nämnder inrättats som ansvarar för en viss kommunal verksamhet. Det förekommer också geografiska nämnder, så kallade kommundelsnämnder. Ledamöterna i nämnderna och styrelserna väljs av fullmäktige. Om ett visst antal ledamöter begär det ska lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas. Detta garanterar att även partier utanför majoriteten får platser i nämnder och styrelser.

I olika sammanhang har det diskuterats om ledamöterna i kommundelsnämnder borde utses direkt av väljarna. I demokratiutredningens betänkande En uthållig demokrati (SOU 2000:1) förordas också att kommunerna ska ha möjlighet att utse ledamöterna i kommundelsnämnderna genom direkta val. Det är redan i dag möjligt för fullmäktige att utse ledamöter som i sin tur har föreslagits av någon annan, exempelvis i ett lokalt val. I Hudiksvalls kommun finns sedan 1996 den s.k. Svågadalsnämnden där ledamöterna utses av fullmäktige genom att invånarnas särskilda val av ledamöter bekräftas. En sådan ordning kräver dock att i princip alla partier i

fullmäktige är överens om att inte tillsätta ledamöterna på traditionellt sätt. Ett annat exempel kan hittas i Åre kommun. Där finns sedan 1998 den så kallade områdesnämnden i Kall som till hälften består av direktvalda ledamöter från området och till hälften av ledamöter tillsatta av fullmäktige. Behovet av särskilda regler kring direktvalda geografiska nämnder och möjligheten till direktval på valdagen är några av de reformer som SKL har begärt att regeringen ska överväga (dnr Fi2010/499). I begäran framgår att det finns flera kommuner som är intresserade av att utveckla ett sådant koncept, men att de bl.a. vill se en stabilare ram för direktvalda områdesstyrelser genom särskilda regler.

Det kan finnas fördelar med direktvalda områdesstyrelser om det skapar större närhet mellan beslutsfattare och medborgare och om det skapar lägre trösklar till lokalpolitiskt engagemang. Dessa eventuella fördelar måste vägas mot de nackdelar som kan finnas i form av otydlighet i ansvarsutkrävandet om majoriteterna i fullmäktige och i dessa styrelser skiljer sig åt. För- och nackdelar när det gäller representation, t.ex. en jämn fördelning av kvinnor och män, ska också belysas.

Kommittén ska därför

- analysera för- och nackdelar med direktvalda geografiska nämnder och, om fördelarna anses överväga nackdelarna, föreslå de författningsändringar som anses nödvändiga.

#### *Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag i ett annat land*

Enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Ledigheten ska omfatta tid för möten i kommunala organ, andra möten som är nödvändiga för uppdragen, resor till och från mötena samt behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätten till ledighet avser den som både arbetar och innehar ett förtroendeuppdrag i Sverige. I gränsområden med stor arbetspendling kan det förekomma att förtroendevalda i ett land arbetar i ett annat och tvärtom. Øresundskomiteen, som är ett samarbetsorgan i Øresundsregionen, har i en skrivelse till regeringen (dnr Fi2009/7760) påtalat behovet av en lagändring som ger förtroendevalda rätt till ledighet även om de har ett förtroendeuppdrag i ett annat land. De har tillställt den danska regeringen en motsvarande begäran.

En heltäckande reglering av möjligheterna för förtroendevalda att vara lediga från anställningar i ett annat land än där förtroendeuppdraget finns kräver att flera länder inför sådan lagstiftning. Innan ett sådant arbete eventuellt sätts igång tillsammans med andra länder är det angeläget att få en kartläggning av behovet.

Kommittén ska därför

- kartlägga behovet av nya regler för tjänstledighet om en enskild har ett förtroendeuppdrag i ett annat land.

#### *Beslutsfattande på distans*

Den tekniska utvecklingen gör det numera möjligt att genomföra sammanträden utan att alla deltagare är närvarande fysiskt. I stället kan de delta genom så kallad videokonferens som överför både ljud och rörliga bilder. Sådana sammanträden regleras inte i kommunallagen eller annan relevant lagstiftning eftersom de tekniska möjligheterna tidigare inte har kunnat förutses.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet gav under 2008 forskaren Olle Lundin i uppdrag att utreda de rättsliga förutsättningarna för att fatta politiska beslut på distans. I Lundins rapport *Beslutsfattande på distans i en rättslig kontext* (dnr IJ2008/927) analyseras vad som behöver regleras för att möjliggöra beslutsfattande på distans. Några av de frågor som berörs handlar om möjligheten att upprätthålla sekretess, vilka tekniska krav som bör ställas och hur beslut som innebär myndighetsutövning ska hantearas. Slutsatsen i rapporten är att det saknas egentliga rättsliga hinder för att införa möjligheten att delta vid sammanträden på distans via en tvåvägsöverföring av ljud och bild. I rapporten förordas dock att en sådan möjlighet för tydlighets skull införs i kommunallagen.

Beslutsfattande på distans skulle kunna underlätta rekryteringen av förtroendevalda. Inte minst inom vissa grupper som exempelvis funktionshindrade och boende på landsbygden skulle det kunna ha stor betydelse för möjligheten att ta ett förtroendeuppdrag.

Kommittén ska därför

- överväga behovet av en reglering av beslutsfattande på distans och vid behov lämna författningsförslag.

*Försöksverksamhet*

Genom att den reglering som styr det kommunala beslutsfattandet gäller i alla kommuner och landsting är det naturligt att förändringar i den nuvarande ordningen övervägs mycket noga. Utan starkt övertygande skäl är det svårt att föreslå ändringar. Samtidigt är det ofta svårt att värdera olika idéer kring förändringar utan att ha iakttagit hur de fungerar i praktiken. Kommittén bör därför generellt överväga om dess förslag först bör prövas som en försöksverksamhet i endast vissa kommuner och landsting. Detta gäller inte eventuella förslag med åtgärder för att hantera en allvarlig kris i en kommun eller ett landsting.

Kommittén ska därför

- överväga om de författningsförslag de lämnar ska vara i form av försök, begränsade i tid och i ett visst antal kommuner och landsting.

*Övrigt*

Kommittén är fri att överväga och föreslå andra förändringar i regleringen av den kommunala demokratin i syfte att stärka dess funktionssätt.

**Samråd och redovisning av uppdraget**

I sitt arbete ska kommittén samråda med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (Fi 2009:07), Utredningen om kommunala företag (Fi 2009:08) och utredningen Att främja en stabil kommunal verksamhet över konjunkturcykeln (Fi 2010:02).

Kommitténs uppdrag ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med myndigheter, kommuner, landsting, SKL och övriga intressenter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012.

(Finansdepartementet)

Vad har hänt på lokal och regional nivå under de senaste 20 åren? – en tillbakablick

Stig Montin  
Förvaltningshögskolan  
Göteborgs Universitet

## Inledning

Det övergripande syftet med denna översikt är redovisa på vilket sätt kommuner och landsting har förändrats sedan början av 1990-talet med avseende på relation till staten, hur de styrs och hur förvaltningen/produktionen organiseras. Både den idémässiga utvecklingen och förändringar i praktiken behandlas. Eftersom den forskning som bedrivits inom dessa områden framför allt fokuserats på kommuner och i mindre utsträckning landsting (och regioner), är det framför allt utvecklingen i de förra som behandlas. Dock sker vissa nedslag som direkt berör landstingen och regionerna.

En utgångspunkt för framställningen är en idealtypisk beskrivning av den kommunala självstyrelsen och demokratin som den kommer till uttryck i utredningar som låg till grund för 1991 års kommunallag. Därefter följer en översikt över förändringar (men också av kontinuitet) när det gäller statlig styrning, kommunernas professionella förvaltning, interkommunal samverkan och EU-integrering, privatisering, medborgarinflytande och den politiska styrelsen. Avslutningsvis redovisas några kritiska reflektioner kring samtidens dominerande styrningsfilosofi och upplösningen av olika gränser.

## En idealtypisk beskrivning av den lokala folkstyrelsen

Startpunkten för betraktelsen av utvecklingen sedan 1991 års kommunallag är en tankefigur som var vägledande för lagens utformning och som länge varit en grundläggande förställning om både hur den kommunala självstyrelsen är och bör utformas. Den har kallats för "den kommunala folkstyrelsen", men kan också kallas för "den lokala parlamentariska styrningskedjan" (för en mer utförlig beskrivning, se Montin 2007). Den grundläggande tanken är att systemet är sammanhållet och består två flöden (inflöde och utflöde) och däremellan sker avvägningar och beslut. Det kan också beskrivas som en kedja: partier-fullmäktige-nämnder-förvaltning. *Det första flödet* utgörs av formulering, uppsamling, sammanvägning och utvärdering av idéer som skall vara styrande för den kommunala verksamhetens inriktning och omfattning. Medbor-

garnas inflytande i denna process förväntas i första hand ske i valhandlingen och i form av deltagande i politiska partier. *Det andra flödet* består av de verkställande organen: styrelsen, nämnder, förvaltningar, verksamheter. I kommunalrättslig mening är styrelsen och nämnderna ansvariga för verkställandet av de övergripande beslut som tagits i fullmäktige. I grundlagen (Regeringsformen) anges att beslutanderätten i kommunerna skall utövas av valda församlingar. Det politiska ansvaret är i kommunallagen formulerat som ansvar för verksamhetens ”mål, inriktning, omfattning och kvalitet”. Kommunstyrelsen har en särställning genom ansvaret för kommunens ekonomi. Nämnderna har ett politiskt ansvar för all verksamhet inom nämndens område. Det betyder att nämnderna ansvarar för all verksamhet oavsett om den bedrivs i egen regi eller är utlagd på entreprenad. Verksamheten skall bedrivas i enlighet med gällande lagstiftning och med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt (KL 6 kap. 7 §).

Utövande av politisk styrning och politiskt ansvar antas ske kollektivt. Det betyder att ingen skillnad görs mellan kommunalråd å ena sidan och fritidspolitiker å den andra. Denna kollektivistiska hållning har en lång historia och kom till tydligt uttryck i förslaget till 1991 års KL: ”Den representativa demokratins princip utgår från att alla förtroendevald, oberoende av sysselsättningsgrad, ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten”. Med denna föreställning som grund avvisas både förslag om särskilda regler för kommunal- och landstingsråd och om regler för ”rollfördelningen” mellan förtroendevalda och anställda (SOU 1990: 24, s. 92).

I den tankefigur som vägledde dem som reformerade kommunallagen under 1980-talet fanns det ingen förespegling om kommande komplexitet i organiseringen av produktionen av offentliga uppgifter. Istället ansåg man att ”offentliga uppgifter i så stor utsträckning som möjligt (bör) handhas i offentlighetsrättsliga och demokratiska former”, det vill säga ”nämndförvaltning” eftersom detta är ”naturligt” (SOU 1990: 24, s. 86). Således bedömdes det då närmast som självklart att kommunal verksamhet (”produktion” som det senare kom att kallas) skulle bedrivas i en sammanhållen kommunal organisation.

Syftet med framställningen är att visa hur den idémässiga och faktiska utvecklingen i kommunerna och landstingen på olika sätt utmanar den lokala folkstyrelsen som verklighetsuppfattning, och även som ideal. Det kommer inte att ske genom att systematiskt jämföra utvecklingen med kommunallagen i detalj – det skulle bli



en alltför krävande uppgift. Snarare är det idealbilden av lokal folkstyrelse som skall utsättas för prövning. Ger den fortfarande en rimlig beskrivning av den kommunala politiken, förvaltningen och verksamheten? Eller har den luckrats upp och kanske till och med ersatts av nya och andra ideal? Har kommunerna blivit mer eller mindre statsintegrerade? Har många kommuner utvecklats till att bli "marknadskommuner" snarare än "förvaltningskommuner"? Har det växande samarbetet med omgivningen lokalt, regionalt, nationellt och internationell (inom EU) medfört att en del kommuner inte längre kan betraktas som sammanhållna enheter? Har tillkomsten av "nya" politikområden och värden som skall genomgå organisation och verksamhet (t.ex. klimat, barnens rätt, jämställdhetsintegrering, folkhälsa m m) gjort att sektorsorganisationen framstår alltmer som ett hinder? Har det ökade antalet partier i fullmäktige gjort det allt svårare att forma en sammanhållen politisk styrning? Dessa och andra frågor blir vägledande för framställningen, men de kommer inte att kunna besvaras på något entydigt och klagörande sätt. Snarare blir det ett underlag för en diskussion om vart den kommunala självstyrelsen är på väg.

### **Förändringar av den statliga styrningen**

Under 1980-talet genomfördes en rad åtgärder för att decentralisera ansvar till kommunerna. Frikommunförsöket som bland annat låg till grund för den nya kommunallagen var ett tydligt exempel på denna decentralisering. Under 1990-talet stärktes åter den statliga styrningen på olika sätt, bland annat genom att vid återkommande tillfällen sätta ett tak för den kommunala utdebiteringen, införande av "maxtaxa" inom barnomsorgen och äldreomsorgen och "stopplagar" i samband med utförsäljning av allmännyttiga bostadsföretag och privatisering av vården.

Förutom sådana specifika beslut har den statliga styrningen under de senaste 20 åren förändrats i olika avseenden. Generellt och övergripande sett har den inte minskat, men däremot har metoderna förändrats. En distinktion som kan användas är den mellan form och innehåll (Statskontoret 2003). Inom flera områden, t.ex. utbildning och miljöskydd har styrningen förändrats från formstyrning till innehållslig styrning. Det har också kallats för från regelstyrning till målstyrning. I flera fall uttrycks det som att innehållet (i form av mål) är styrt av staten och det kom-

munpolitiska ansvaret består i att skapa goda förutsättningar för att verksamhetens innehåll skall utvecklas på bästa sätt och målen uppnås. Ett tydligt exempel på det gäller grundskolan där styrningen kan ses som dubbel. Spänningar kan uppstå mellan statens krav på prioritering av grundskolan och kommunledningens balansering av grundskolans behov i relation till andra verksamheters behov (Skolverket 2011). När det konstateras att de nationella målen inom grundskolan inte uppnås formuleras ett behov av ökad statlig styrning. Formstyrning i form av föreskrifter för procedurer i en verksamhet finns kvar, och har i flera fall förstärkts, inom områden där verksamheten är riktad direkt mot enskilda medborgare. Det gäller t.ex. socialbidrag, byggnadslovshantering och missbruksvård.

En annan närbesläktad distinktion är den mellan ”hård” och ”mjuk” styrning. Hård styrning kan innefatta lagar och förordningar, statsbidrag med villkor samt tillsyn. Mjuk styrning omfattar sådant som information, projektfinansiering, kunskapsförmedling, överenskommelser och öppna jämförelser. Inom exempelvis äldreomsorgen framstår det som att det under de senaste 10–15 åren skett en förskjutning i riktning mot mjukare styrmedel (Feltenius 2011). Å andra sidan visar studier av statlig styrning av hälso- och sjukvården att den tenderar att ”hårdna” under senare år. Ett exempel utgörs av den tvingande lagen om valfrihet ett annat exempel är Socialstyrelsens ökade styrning genom tillsyn och riktlinjer (Fredriksson 2012).

När det identifieras ett behov av ökad styrning och kontroll, t.ex. på grund av bristfällig kvalitet inom grundskola och gymnasium, blir det huvudsakligen en nationell politisk fråga, inte en kommunal. Den starkt styrande logiken i den utvecklingen är att utbildningen skall vara likvärdig och att kvalitetsjämförelser därmed blir viktiga. Därmed minskas också utrymmet för lokalt utformade kurser inom exempelvis gymnasieskolan. Det samma gäller för andra områden, t.ex. äldreomsorgen. Under senare år har Socialstyrelsens tillsynsverksamhet förstärkts och den skall bli ”vassare”, som det uttrycks på myndighetens hemsida ([www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)). Utvecklingen kan tolkas som att när inte de som har det lokala politiska ansvaret för verksamheterna inte lyckas leva upp till förväntningarna i ”kontraktet” mellan stat och kommun får statliga myndigheter i uppdrag av regeringen att stärka sin styrning och kontroll av verksamheterna, med såväl hårda som mjuka medel.

En slutsats som kan dras är att den statliga styrningen ständigt förändras. En förklaring till det är att relationen mellan stat och kommun i termer av ansvarsfördelning och styrningsformer är en förhandlad ordning (Strandberg 2003). Den kommunala faktiska självstyrelsen är ett resultat av överväganden i riksdagen och förhandlingar mellan regeringen och Sveriges kommuner och landsting. När nya problem uppmärksammas eller när gamla problem bedöms hanteras på ett otillräckligt sätt uppstår starka incitament för regering och riksdag att förändra den statliga styrningen av kommuner och landsting inom olika politikområden. Det finns inga konstitutionella hinder för det. Utformning eller förändring av den statliga styrningen av kommuner och landsting förefaller i allmänhet ske i form av kompromisser mellan två mål. Å ena sidan handlar det om att komma tillrätta med de problem som identifierats, å andra sidan handlar det om respekt för den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, det vill säga principen om den kommunala självstyrelsen (Feltenius 2011).

### **Utvecklingstendenser i kommuner**

Före redovisningen av utvecklingstendenser bör det påpekas att kommunerna inte kan betraktas på ett enhetligt sätt. Framför allt storlek och tätortsgrad är faktorer som ofta kan förklara skillnader när det gäller former av styrning och organisation. Vidare kan variationer i sätt att organisera och styra förklaras av de politiska majoritetsförhållandena. Att utförligt beskriva variationer i dessa avseenden skulle dock bli för omfattande i detta sammanhang. Eftersom det är förändring som står i fokus för det som skall behandlas kommer det huvudsakligen att representera kommuner som under årens lopp varit flitigast att medverka i förändringen av idéer och praktik.

### **Den komplexa förvaltningen**

Det finns olika sätt att beskriva utvecklingen av den kommunala organisationen. Generellt sett kan sägas att den har under årens lopp blivit allt mer komplex, för att inte säga fragmenterad. Det är många tjänstemän som bidrar till att forma politik i den kommunala förvaltningen. Ofta har dessa uppgifter som utförs av

tjänstemän stöd i lagstiftning. Men det är inte partipolitik, utan politik i meningen att – oftast med den politiska ledningens aktiva eller passiva godkännande – formulera och aktivt verkar för idéer i syfte att fördela värden och bidra till att forma ett bättre samhälle. Det kan också uttryckas som att tjänstemän i stor utsträckning i sin verksamhet bidrar till en auktoritativ fördelning av värden, vilket betyder att de arbetar med frågorna: vem får vad, när och hur? Det är traditionella definitioner av vad som kan menas med ”politik” (Lasswell 1950; Easton 1953).

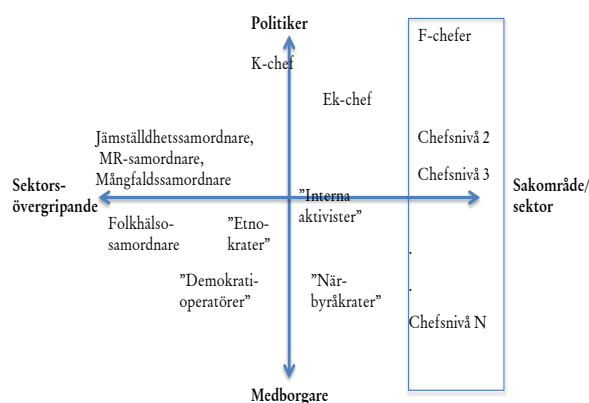
Den generella beteckningen ”tjänstemän” har länge varit otidsenlig. Beteckningen dyker upp i form av uttrycket ”kommunens ledande tjänsteman” (kommunalkamreren) första gången i kommunallagen från 1953 (Lennqvist Lindén 2011: 30). De kommunala tjänstemännen var vid den tiden en begränsad krets som biträdde de politiska beslutsfattarna. Expansionen av kommunala tjänstemän påbörjades på allvar vid mitten av 1960-talet och perioden fram till kommunsammanslagningarna vid mitten av 1970-talet har karakteriserats som en övergång från ”lekmannaförvaltning” till ”lekmannastyre” (Strömberg & Westerståhl red 1983). Professionaliseringen av den kommunala förvaltningen har alltjämt fortsatt och tjänstemännens roll för formande och genomförande av politik har ökat. Ett försök att rama in en del av den komplexa kommunala förvaltningen redovisas i figur 1.

De två dimensionerna i figuren formar tillsammans en organisatorisk rymd som omfattar olika funktioner och positioner för kommunala tjänstemän. Den ena dimensionen avser närhet respektive distans till politiker respektive medborgare, vilket betyder att vissa tjänstemän huvudsakligen arbetar nära politiker, medan andra arbetar med medborgarnära uppgifter. Den andra dimensionen är ett sätt att beskriva det som ofta kallas för ”stuprör” och ”hängrännor”. Till höger i figuren befinner sig de tjänstemän som huvudsakligen arbetar med sektorsvisa uppgifter, medan de som befinner sig i vänstra delen av figuren arbetar med att integrera värden och perspektiv i hela den kommunala organisationen (sektorsövergripande). Ett gemensamt kännetecken för samtliga professionaliserade tjänstemän i denna organisatoriska rymd är att de har ett handlingsutrymme i betydelsen att de kan prioritera mellan olika handlingsalternativ och fatta beslut mer eller mindre oberoende av politikernas vilja (jfr Tahvilzade 2011, s. 19).

Alla förekommande kategorier av tjänstemän är inte representerade i figuren (administrativa handläggare), men tillräckligt

många för att påvisa en organisatorisk komplexitet som har betydelse för den politiska styrningen och samordning. Eftersom syftet enbart är att beskriva ett organisatoriskt rum med tjänstemän har alla övriga anställda som utgör den producerande basen i organisationen inte tagits med i figuren. I runda tal täcker figuren cirka hälften av alla anställda i kommunerna (jfr Tahvilzade 2011, s. 32–33). Landstingens organisatoriska rymd torde också fångas ganska väl med denna figur, om man med ”närbyråkrater” också avser alla läkare och övrig sjukvårdspersonal.

Figur 1 Den komplexa kommunala tjänstemannaorganisationen



Vissa av beteckningarna har satt inom citationstecken. Skälet till det är att de är begrepp som förekommer inom forskningen och anger att dessa, ofta heterogena grupper, har vissa gemensamma kännetecken.

Antalet nivåer av kommunala chefer varierar framför allt med kommunens storlek; ju större kommun, desto fler nivåer. Kommunchefen (kommundirektören) och ekonomichefen har markerats särskilt på grund av deras nära relation till kommunledningen och deras övergripande ansvar och funktion.

Förväntningarna på det kommunala ledarskapet har ökat under de senaste årtiondena (för en historisk betraktelse, se Lennqvist Lindén 2010). Dagens chefer i den kommunala organisationen har betydligt mer ansvar än gårdagens. De skall vara handlingskraftiga och visionära, men samtidigt lojala mot politiska beslut. Det talas numera ofta om ett "professionellt ledarskap" som förväntas ha uppdraget och medborgarna i fokus, samspela med förtroendevalda, ha tilltro till det politiska uppdraget, levandegöra visionen och förmedla framtidsbilder, skapa stolthet kring välfärdsuppdraget, utveckla medarbetarskapet, vara resultatorienterad, ha helhetssyn och överblick, skapa ett klimat som kan möta krav på förändring och utveckling, samverka samt vara autentisk (se t.ex. SKL:s hemsida om ledarskap). För att främja ett sådant professionellt ledarskap erbjuds ofta speciella utbildningsprogram som avslutas med att man får ett intyg eller någon form av diplom. De flesta högre chefer är också med i nationella sammanslutningar för kommunala chefer, t.ex. Svenska Kommundirektörsföreningen och föreningen Sveriges Socialchefer. Sammantaget pågår ett forfarande av en särskild kommunal ledarskapsprofession, något som också sker i många andra länder (Evetts 2009; Lennqvist Linden 2010).

Den största gruppen av kommunala tjänstemän kallas ofta för "gräsrotsbyråkrater", "frontlinjebyråkrater" eller "närbyråkrater" (Johansson 2011: 90ff; Lipsky 1980). Dessa begrepp refererar till i stort sett alla dem som direkt arbetar med klienter, patienter, brukare eller kunder inom offentlig förvaltning. Det handlar således om socialsekreterare, kuratorer, lärare, läkare, sjuksköterskor, biståndshandläggare osv. Ett specifikt kännetecken för alla dessa är att de genom att de genom beslut och handling direkt påverkar enskilda människors livssituation. Ett organisatoriskt kännetecken är att de behöver ett visst mått av handlingsutrymme för att kunna hantera olika problem och behov. Att följa regler av olika slag är bara möjligt till en viss gräns. Det måste finnas utrymme för olika tolkningar, vilket innebär en situationsanpassad myndighetsutövning. Under en längre tid av flera närbyråkrater återkommande balansering av mål och regler å ena sidan och individers behov och problem å den andra formas en faktisk politik. Således bidrar närbyråkrateri hög grad till att forma den kommunala politiken inom olika områden.

En annan kategori som uppmärksammas under senare tid är vad som kan kallas "interna aktivister". De kan förekomma inom alla sektorer, men det är framför allt inom miljöområdet som de

uppmärksammas (Bartholdsson 2006; Hysing & Olsson 2012, kommande). Vad som bland annat kännetecknar dessa tjänstemän är att de är mycket engagerade i miljöfrågor, både internt i förvaltningen och externt i miljöorganisationer. Ofta samverkar de också med miljötjänstemän i andra kommuner. De har expertkunskaper och ingår i nätverk som båda är viktiga för att påverka miljöpolitiken och de är betydelsefulla i samband med att forma projekt och EU-ansökningar. Tillsammans med miljöengagerade politiker är de viktiga för att forma miljöpolitiken i kommunen.

”Etnokrater” är en benämning på tjänstemän som har en icke europeisk etnisk bakgrund och som har i uppdrag att bidra till att främja olika minoritetsgruppers deltagande och delaktighet i kommunpolitiken. De kan arbeta i bostadsområden med specifika projekt, eller som strateger nära en nämnd eller kommunledning. Därutöver finns det ”minoritetsadministratörer”, det vill säga kommunala tjänstemän som kommer från och identifierar sig med minoritetsgrupper. Många av dessa arbetar för att företräda sin egen grupp i den kommunala politiken, även om de inte har detta som formell arbetsuppgift (Tahvilzade 2011).

Under de senaste 20 åren har kommunerna fått eller självmant tagit sig an en rad nya politikområden som inte direkt är relaterade till någon speciallagstiftning som anger vad kommunen måste göra. Oftast handlar det inte om sakområden, utan om perspektiv och värden som förväntas genomsyra alla sakområden. Ibland kallas de för ”tvärspektoriella frågor” (inom jämställdhetsområdet kallas det ”mainstreaming”) och att genomslaget av dessa frågor ”förutsätter att vissa värderingar slår igenom i förvaltningen eller till och med i samhället i stort (Statskontoret 2006, s. 7). I flera fall har de sitt ursprung i internationella konventioner. Det gäller exempelvis barnpolitik (FN:s barnkonvention) och hållbar utveckling samt klimatpolitik (flera internationella överenskommelser). Andra har ett mer tydligt nationellt ursprung, t.ex. folkhälsopolitik och mångfaldspolitik. Ytterligare andra har en stark anknytning till EU, t.ex. regional utvecklingspolitik. I vissa fall handlar det om gamla politikområden, t.ex. jämställdhetspolitik, integrationspolitik, miljöpolitik och ungdomspolitik, men sättet att bedriva politiken har förändrats. Många av dessa områden går in i eller överlappar varandra och ett uttryck som förekommer är ”perspektivträngsel”. Inom några av dessa politikområden finns ansvariga myndigheter (t.ex. Integrationsverket, Ungdomsstyrelsen, Folkhälsoinstitutet och Barnombudsmannen), men flertalet har inte någon tydlig formell

ansvarsstruktur. På bland annat dessa sätt (ingen tydlig ansvarsstruktur och att de är tvärssektoriella) skiljer sig dessa politikområden från de som etablerades under byggandet av välfärdsstaten och de skiljer sig också från rättsstatens organisering. De har därför kallats för tredje generationen politikområden (Montin & Hedlund 2009).

Arbetet med att få dessa värden och perspektiv att genomsyra förvaltningar och beslutsprocesser läggs oftast på tjänstemän. I vissa fall får en och samma tjänsteman arbeta med flera perspektiv, i andra fall är perspektivsamordningen utspridd på flera tjänstemän i olika förvaltningar och i ytterligare fall är det centralt placerade tjänstemän som specialiserat sig inom specifika politikområden.<sup>1</sup> En intressant iakttagelse som gjorts är att en tjänsteman som har ansvar för att övertyga och övertala sektorsförvaltningar om hur man kan integrera jämställdhetsarbetet innebär att det blir nämnder och förvaltningschefer som i första hand skall förmås att integrera perspektivet. Således får i praktiken denna jämställdhetsintegrerare på uppdrag av den kommunala politiska ledningen undervisa politikerna i nämnderna om jämställdhetsintegrering (Andersson & Hedlund 2011).

Det finns ett flertal tjänstemän som arbetar med demokratiutveckling, vilka i figuren kallas ”demokratioperatörer”. Ett exempel på vilka uppgifter en sådan funktion kan innehålla kan tas från en platsannonser där en ”demokratiutvecklare” söks med uppdrag ”att utveckla olika arenor för det demokratiska samtalet och medborgarnas inflytande samt bidra till att öka de förtroendevaldas kontakter med medborgarna via medborgarråd och kontaktpolitiker” (Hudiksvalls kommun). Expansionen av funktioner kan delvis ses som ett utflöde av den demokratiutvecklingsdiskussion som fördes i samband med att demokratiutredningen presenterade sitt slutbetänkande vid millennieskiftet (SOU 2000:1). Det handlar då både om tjänstemän som utarbetar kommunövergripande strategier för demokratiutveckling och sådana som arbetar i bostadsområden. Inom exempelvis storstadssatsningen var det huvudsakligen tjänstemän som skulle främja demokrati och delaktighet (se t.ex. Edström & Plisch 2005). Inom ramen för det som sedan några år tillbaka kallas ”medborgardialoger” är det också i många fall tjänstemän som representerar kommunen i dessa dialoger.

---

<sup>1</sup> Ett avhandlingsarbete med dessa ”perspektivsamordnande tjänstemän” i fokus genomförs av Petra Svensson vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.



Flera av de tjänstemän som fyller de ovan exemplifierade funktionerna ingår i en hierarkisk organisation, men samtidigt medverkar de ofta i olika informella samarbeten. Projektgrupper, samverkan och nätverk över administrativa gränser har blivit allt vanligare. Ofta handlar det om professionella eller sak-orienterade nätverk där det utbyts erfarenheter, men också samarbetsnätverk inom olika projekt inom EU:s regionala utvecklingsfonder och socialfonden (EFS). Inom kommunens geografiska gränser förekommer exempelvis lokala brottsförebyggande råd, samverkan mellan kommunala förvaltningar och civilsamhällets organisationer, offentliga-privata partnerskap, samverkan mellan socialtjänst, arbetsförmedling, hälso- och sjukvård samt försäkringskassan (vilka ofta varit nationellt samordnade, t.ex. FINSAM, SOCSAM och FRISAM) och olika typer av medborgarkontor. Den sedan slutet av 1980-talet växande formella och informella samverkan mellan myndigheter på lokal och regional nivå har liknats vid en framväxande "nätverksbaserad förvaltningsmodell" (Lindqvist, red 1998).

Sammantaget uppvisar den kommunala förvaltningen en större komplexitet än vid slutet av 1980-talet. Det som framför allt har tillkommit är nya tjänstemannafunktioner, en tydligare betoning på chefs- och ledarskapsfunktionerna samt växande flora av samverkan, projekt och nätverk inom kommunens geografiska område. Därtill har den utåtriktade gränsöverskridande aktiviteten ökat under de senaste decennierna.

### **Regionalisering, interkommunal samverkan, EU-integrering**

Traditionellt sett har det svenska politiska systemet illustrerats i form av ett timglas, med stark central stat, starka kommuner men svaga regioner. Sedan början av 1990-talet pågår en process som kan liknas vid att timglasets midja vidgas. Fyra regioner har bildats (Gotland, Halland, Skåne och Västra Götaland) och regionbildningsprocessen fortsätter. I samband med denna process har också det interkommunala samarbetet ökat. Under 1990-talet in på 2000-talet tillkom en rad nya lagar och regeländringar med syftet att främja interkommunalt samarbete, t.ex. möjligheten att ingå samverkansavtal inom gymnasieskolan (1991), utvidgade till samverkan inom myndighetsutövning (1995), ny kommunalförbunds lag och lag om gemensam nämnd (1997), lag om regionala samverkansorgan (2002) och lag om gemensamma vård- och omsorgsnämnder

(2003) (för en översikt se Gossas 2006). Således har det under de senaste 20 åren skapats olika institutionella förutsättningar för interkommunal samverkan, vilka också används av kommunerna och landstingen. Närmare hälften av kommunerna och nästan samtliga landsting medverkar i gemensamma nämnder. Det är närmast en fördubbling sedan 1999. En liknande utveckling gäller för kommunalförbund. Andelen kommuner som var medlemmar i kommunalförbund var 86 procent år 2008, vilket var en ökning med cirka 20 procent sedan 1999. Samma år var det bara tre landsting som var medlemmar i kommunalförbund, men nio år senare hade antalet ökat till 15 landsting (SCB 2009). Utöver dessa formella samverkansformer har det under årens lopp också formats mer eller mindre informella samverkansformer i form av projekt, avtal och nätverk, ofta med aktivt påskyndande från statligt håll.

Medlemskapet i EU har direkt eller indirekt fungerat som drivkraft för olika former av samverkan och samarbeten över kommunala, regionala och nationella gränser. Drygt hälften av Sveriges kommuner och tre fjärdedelar av landstingen bedriver internationellt arbete med fokus på EU. Alla dessa är med i ett eller flera EU-program och flertalet har samarbete med andra kommuner och regioner i inom EU. I närmare 180 kommuner görs bedömningen att det är viktigt att samarbeta med regionens Brysselkontor (SKL 2008). I återkommande studier av kommunernas aktivitet inom EU framgår att andelen ”högaktiva” har ökat från lite mer än 30 procent år 1999 till närmare 50 procent år 2006. Den tidigare fokuseringen på projektfinansiering har tonats ned till förmån för en bredare inriktning i EU-arbetet (Berg & Lindahl 2007). Inom ramen för EU-kommissionens sammanhållningspolitik, närmare bestämt de regionala strukturfondernas program för territoriellt samarbete över landsgränser under perioden 2007–2013, är samtliga svenska kommuner och regioner berörda av minst ett transnationellt program (Tillväxtverket 2009).

Sammantaget pekar de ovan redovisade utvecklingen på att kommunen som territoriellt avgränsat område och administrativ enhet för lokalt självstyre kompletterats med gränsöverskridande samarbete och samverkan som inte är lika tydligt geografiskt och juridiskt avgränsbara.

EU-medlemskapet har inte bara inneburit ökade nätverks- och projektaktiviteter, utan kanske framför allt en anpassning till nya regelverk. På basis av en studie av 30 kommuner påverkas ungefär 60 procent av alla ärenden som behandlas i kommunernas och

landstingens fullmäktigesammanträden av medlemskapet i EU. Ungefär hälften av dessa ärenden utgörs av rättslig påverkan och hälften av ”politisk/kulturell” påverkan (utbyte av goda idéer och goda exempel) (Nyberg 2010). Kommunernas roll i det nya flernivåsystemet betyder därmed i praktiken till stor del en anpassning till överordnade nivåers strategier och beslut.

Den utveckling som hittills beskrivits kan karaktäriseras som en organisatoriskt, institutionellt och geografiskt gränsöverskridande rörelse på gång under en längre tid, men påskyndats under de senaste 20 åren, inte minst beroende på EU-medlemskapet. Både organisatoriska och administrativa gränser har tunnats ut, både inom och mellan kommuner och landsting/regioner. Samtidigt har det tillkommit nya politikområden och nya förväntningar på vad kommunerna skall klara av att hantera. Professionaliseringen av den kommunala förvaltningen pågår alltjämt. För att koordinera och styra den ökade komplexiteten har det prövats en rad olika nya styrningsformer och chefs- och ledarskap har förstärkts på många håll. Det har beskrivits som marknadsinfluerade styrningsformer, men marknadsinfluenserna har också tagit sig andra former, nämligen som ”bolagisering” och privatisering. I det följande ges en kort översikt över denna utveckling.

### **Kommunägda företag**

Ett alternativ till att bedriva en verksamhet enligt en traditionell förvaltningsmodell är att bilda aktiebolag. Sett över en längre tid framgår att antalet kommunägda företag först minskade under 1970-talet (figur 2). Därefter har bolagsbildningen ökat i två vågor. Från slutet av 1980-talet fram till mitten av 1990-talet skede en första våg då ett par hundra bolag bildades. Därefter låg det relativt stilla under en period, men under perioden från 2007 har bolagsbildningen åter tagit fart. De flesta företag finns i större städer och verksamheten omfattar framför allt företagstjänster och fastighetsverksamhet som också bidrar med hälften av de kommunägda företagens tillgångar. Flest anställda finns i företagen som sysslar med energi och vatten. Mellan åren 2004 och 2009 ökade omsättningen i de kommunägda företagen med 27 procent (SCB). De flesta av de 116 landstingsägda företagen sysslar också med företagstjänster och fastighetsverksamhet samt transporter och kommunikation.

Figur 2 Kommunala bolag



Källa: SKL.

Kommunala bolag kan ses som "hybridorganisationer". De förväntas ofta uppfylla både affärsmässighet i en konkurrensutsatt miljö och bidra till samhällsmål. Ett tydligt exempel på detta är den nya lagen om allmännyttiga kommunala aktiebolag (SFS 2010:879). I denna lag anges att bostadsbolagen skall bedriva verksamheten i allmännyttigt syfte, men samtidigt agera enligt affärsmässiga principer. Detta betyder att bolagen på samma gång inte får ta ut mer i hyra för en lägenhet än vad den är värd (bruksvärdesprincipen), samtidigt som bolagets vinster ska maximeras. Denna dubbelhet kommer bland annat till uttryck i att politiker i bolagens styrelser ofta uppvisar en ambivalent hållning till sitt uppdrag. Å ena sidan skall de företräda allmänheten, å andra sidan företräda företaget som vinstdrivande aktör.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Statistiken i figur 2 har bearbetats av Oskar Svärd, doktorand vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, som i sitt avhandlingsarbete studerar de kommunala bostadsbolagens utveckling.

## Privatisering och valfrihet

I samband med att 1991 års kommunallag utformades var den dominerande föreställningen att kommunal verksamhet också skulle drivas av kommunen. Ungefär samtidigt pågick emellertid en idémessig förändring inom det då regerande socialdemokratiska partiet, vilket bland annat kom till uttryck i budgetpropositionerna under senare delen av 1980-talet och fram till valåret 1991. Det talades bland annat om ”ökad valfrihet”, ”ökad konkurrens” och att det borde öppnas upp för ”alternativa produktionsformer” (Montin 1992). Efter regeringsskiftet år 1991 fick valfrihet, konkurrens och privatisering en mer framträdande plats i förvaltningspolitiken. Successivt har det introducerats olika reformer i syfte att förstärka denna inriktning.

I en översikt över produktionen av välfärdstjänster inom så kallade mjuka områden (Hartman, red, 2011) framgår att andelen barn i fristående förskolor ökat från cirka 2 procent i början av 1990-talet till närmare 20 procent i slutet av 2010-talet (Hanspers & Mörk, 2011). Motsvarande förändring för grundskolan är från cirka en till elva procent och för gymnasieskolan från omkring två till över 20 procent. Tillkomsten av friskolor har framför allt skett under 2000-talet (Vlachos, 2011). Inom områdena social barn- och ungdomsvård samt kommunal missbruksvård för vuxna har det också skett en omfattande tillväxt av privata vårdgivare, men den etablerades under 1990-talet. Mätt i andelen anställda i verksamheter med enskilda huvudmän inom dessa två områden är den ungefär lika hög 2010 som 2001, nämligen omkring 45 procent (Wiklund, 2011).

När det gäller hälso- och sjukvård har det skett en påtaglig ökning av landstingens och regionernas köp av vård från privata företag (Anell, 2011). I kronor räknat ökade inköpen från 7,7 miljarder år 1999 till 18 miljarder 2009. Mellan åren 2001 och 2009 var ökningen av köp av privata vårdgivare cirka 10 procent, varav Stockholms läns landsting varit den största köparen. Räknas Stockholm bort var ökningen drygt sex procent. Dock utgör köpen bara 10 procent av de totala nettokostnaderna för hälso- och sjukvård. Närmare hälften av köp från privata vårdgivare avser primärvård. Den största tillväxten av privata vårdgivare inom primärvården har tillkommit efter 2010 då vårdvals-system infördes och reglerad etableringsfrihet för privata vårdgivare blev obligatoriskt enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Privatiseringen inom omsorgen för äldre och funktionshindrade har pågått kontinuerligt sedan 1990-talet och en mer ingående analys av förändringarna sedan 2000 har nyligen genomförts (Szebehely 2011). Den senaste mätningen (2010) visar att 19 procent av omsorgsinsatserna i timmar räknat inom hemtjänst och äldreboenden bedrivs av privata företag, vilket är en ökning med 12 respektive sju procent sedan år 2000. Den mest omfattande övergången från offentlig till privat arrangerad omsorg har skett inom området personlig assistens, där de privata assistansanordnarna ökat sin andel med 21 procent under tio år. Det är uteslutande vinstsyftande företag som ökat sin andel inom omsorgen och det finns tydliga oligopoltendenser. Äldreomsorgsmarknaden domineras av fyra företag (Attendo Care, Carema Care, Aleris och Förenade Care), av vilka de två första har en särställning. Dessa utvecklingstendenser mot oligopol har varit en av drivkrafterna bakom tillkomsten av Lagen om valfrihet (LOV), som trädde i kraft 2009. I början av 1990-talet fanns kundval inom äldreomsorgen i fyra kommuner. Vid mitten av 2000-talet hade antalet ökat till 27 och något år efter införandet av LOV hade drygt hälften av landets kommuner infört eller beslutat att införa kundval.

### **Medborgarinflytande och involvering av civilsamhället**

Att uppträda som rationell kund är ett sätt för medborgarna att påverka service och omsorg (en strategi som ofta kallas för exit). Det politiska medborgarskapet innehåller dock mycket mer än att vara konsument. Det är först under de senaste decennierna som medborgarnas påverkan (antingen som brukare eller som kunder) i det lokala politiska systemets utflöde getts en kraftig betoning i förvaltningspolitiken. Dessförinnan var det framför allt i form av att rösta och att engagera sig i ett politiskt parti som ansågs vara mest förenligt med demokratiskt inflytande.

I takt med att det fördes allt mer intensiva diskussioner kring partiernas försvagade roll som kanal för medborgarnas inflytande och tendenser till minskat valdeltagande framfördes förslag om att utveckla fler former för medborgarinflytande. Diskussionerna var inte nya, men fick en framträdande plats på agendan bland annat genom Demokratiutredningen (SOU 2000:1) och den efterföljande demokratipropositionen (Proposition 2001/02:80). Runt om i landet pågick olika försök att främja medborgardeltagandet och

brukarinflytandet (Montin 1998). Under senare år har det också argumenterats för mer utvecklad samverkan med civilsamhällets organisationer, både av demokratiskäl och för att de kan bidra med viktiga resurser i det lokala välfärdssamhället.

Att bjuda in medborgare i beredningen av olika frågor, är något som förekommit i olika former, med olika intensitet, med olika syften och med olika grader av framgång sedan slutet av 1960-talet. Vissa utvecklingstendenser kan dock påvisas. När det gäller inflytande vid politikens inflödessida har det under de senaste tio åren blivit allt vanligare att använda samlingsbeteckningen ”medborgardialog” för en mängd olika varianter där grupper av medborgare bjuds in att samtala och påverka. Enligt en uppskattning från SKL, som baseras på en enkät som besvarats av 183 kommuner är det cirka 70 procent av kommunerna som använder sig av medborgardialoger i någon form ([www.skl.se](http://www.skl.se)).

I grova drag är det samma teman för medborgardialog nu som för andra former av medborgardeltagande för 40 år sedan, nämligen fysisk planering (där det sedan slutet av 1980-talet också finns krav på samråd i Plan- och Bygglagen). Under 2000-talet tillkom dock några former av medborgardeltagande/-dialog som tidigare inte förekommit, och i vissa fall heller inte varit tekniskt möjligt. Det gäller möjligheten till medborgarförslag i fullmäktige och ökad användning av IT (t.ex. i form av diskussionsforum, e-petitioner och e-paneler). När det gäller medborgarförslag i fullmäktige var det en reform som tillkom som en effekt av de demokratipolitiska diskussionerna vid slutet av 1990-talet i samband med Demokratiutredningens arbete. Det är för närvarande uppskattningsvis drygt hälften av kommunerna som infört systemet med medborgarförslag i fullmäktige.

Tonvikten på medborgarnas inflytande över kommunal verksamhet vid politikens utflödessida har sedan början av 1990-talet till stor del förskjutits från att främja kollektivt brukarinflytande till att betona valfrihet. Ett exempel på det är att försökslagstiftningen om brukarstyrelser i gymnasieskolan upphörde vid mitten av 2000-talet samtidigt som valfrihetsreformerna fått utökat stöd genom tillkomsten av Lagen om valfrihet (LOV).

Samverkan mellan offentliga politiska institutioner och civilsamhällets organisationer (som tidigare oftast kallats folkrörelser) har en lång tradition i det svenska politiska systemet. När det på andra håll i Europa på 1990-talet talades om en uppluckrande gräns mellan stat och civilsamhälle som något nytt, var den ökande

samverkan i Sverige huvudsakligen ett uttryck för kontinuitet. En utvecklingstendens under de senaste 20 åren har varit att civilsamhällets organisationer i ökande utsträckning på olika sätt involveras i produktionen av välfärd (Wijkström 2001). Flera forskare menar att det har skett en viss förskjutning från statens sida genom att tona ner intresse- och frivilligorganisationernas roll som samhällsföreträdare och istället öka förväntningarna på deras potentiella roll som tjänsteproducenter. Det har bland annat kallats en förskjutning från röst till service (Amnå 2008). I ett internationellt perspektiv är civilsamhällets bidrag till service och omsorg dock relativt blygsam.

Sedan en tid tillbaka pågår ett arbete för att reglera förhållandet mellan kommun och civilsamhällets organisationer. En nationell ”överenskommelse” (som också är en internationell trend) har antagits som omfattar drygt 50 organisationer och några få kommuner har upprättat lokala överenskommelser med ideella organisationer.

### **Förändrade förutsättningar för politisk representation och styrning**

Framställningen har hittills huvudsakligen handlat hur den kommunala organisationen har förändrats, hur gränser har tunnats ut, hur marknadsorienteringen har utvecklats och att olika former av medborgarinflytande har tillkommit under de senaste 20 åren. Det har således framför allt handlat om det politiska systemets utflödessida. Det är också denna del av det kommunala politiska systemet som förändrats mest. Den politiska styrelsen, det vill säga kommunernas politiska organisation, har inte utsatts för reformer på samma sätt. Snarare har förhållandet till de demokratiska institutionerna varit tämligen återhållsam när det gäller reformering. Även utan reformering har det skett en del förändringar som har betydelse för den representativa demokratin och den politiska styrningen.

Enligt det ideal av lokal representativ demokrati som länge varit dominerande bör det finnas många förtroendevalda. Så sent som vid början av 2000-talet formulerade den dåvarande socialdemokratiska regeringen ett mål att antalet förtroendevalda skulle öka med 10 000 till år 2010 (Proposition 2001/02:80). I efterhand kunde det konstateras att så inte blivit fallet. Sett över en längre



tidsperiod (sedan 1980) har antalet förtroendevalda nästan halverats. Den enda ökningen som kan observeras är bland hel- och deltidsengagerade förtroendevalda (tabell 1).

**Tabell 1. Antal förtroendeuppdrag och förtroendevalda 1980, 2003 och 2007.**

	1980	2003	2007
Antalet uppdrag	Ca 80 000	66 604	63 455
Antalet förtroendevalda	Ca 70 000	42 231	39 150
Antalet deltidsengagerade	143	481	586
Antalet heltidsengagerade	491	523	526

*Källa:* SCB 2008

Även landstingen (inklusive regionerna) har antalet förtroendeuppdrag minskat, från cirka 7 300 till cirka 7 000 mellan åren 2003 och 2007.

Den viktigaste förklaringen till den omfattande minskningen av antalet uppdrag och förtroendevalda är att antalet nämnder har minskat. Först försvann många kommundelsnämnder under 1990-talet och därefter har många kommuner minskat antalet nämnder, inte minst bland relativt små kommuner. Även om Sverige internationellt sett har många kommunalt förtroendevalda framstår idealet, som säger att ju fler förtroendevalda vi har desto fler möten blir det mellan väljare och valda, inte längre som lika giltigt.

I kommunallagen görs ingen skillnad mellan olika kategorier av förtroendevalda. I praktiken ser det dock annorlunda ut. En spänning som kommit att lyftas fram i debatten under årens lopp är mellan de mer professionaliserade politikerna (kommunalråden och andra hel- eller deltidsavlönade förtroendevalda) å ena sidan och oavlönade politiker (fritidspolitiker) å den andra. Förutsättningarna för att bedriva politisk verksamhet skiljer sig kraftigt mellan dessa politikergrupper, och därmed också skillnader i makt och inflytande. Drygt hälften av alla förtroendevalda ansåg för några år sedan att kommunalråden har för stort inflytande i kommunen (SOU 2001: 48, s. 140). Denna bedömning tycks hålla i sig (Sveriges Kommuner och Landsting 2005). Många kommunalpolitiker upplever en brist på reellt inflytande. Det har framförts betydande risker för maktkoncentration och elitstyre. Landets fullmäktigepolitiker anser i

allmänhet att den enskilt viktigaste politikern med störst inflytande är kommunstyrelsens ordförande (Gilljam, Karlsson & Sundell 2010). När svenska KS-ordföranden uppskattar sin egen makt över kommunens verksamhet är den fullt jämförbar med hur direktvalda borgmästare med formell exekutiv makt uppskattas sin makt i andra länder (Bäck 2005; Karlsson 2006).

Sammantaget pekar dessa undersökningar på en politisk hierarkisering. Samtidigt har vi inga attitydmätningar av fullmäktigeledamöters uppfattningar om vem som har makten som går tillbaks till tiden före 1990-talet. Makt och inflytande i dessa avseenden undersöktes exempelvis inte i samband med utvärderingen av kommunreformerna på 1960- och 1970-talen. Att antalet hel- och deltidsengagerade politiker har ökat förefaller logiskt eftersom den kommunala organisationen har expanderat och professionaliserats. En kvantitativ ökning av den politiska kapaciteten kan ses som ett sätt att matcha denna utveckling. Därtill kan läggas att politisk toppstyrning var väl så utvecklad under tiden kommunerna expanderade. "Kommunalpampen" är ett uttryck som funnits länge. Även om det i dag kan påvisas en tydlig politisk hierarki i kommunerna är det inte givet att denna tilltagit under de senaste 20 åren. När det gäller relationen mellan fullmäktige och kommunstyrelsen konstaterades vid mitten av 1960-talet att "[f]ullmäktige som korporation har med någon överdrift sjunkit till en registreringsinstans, medan de verkliga avgörandena träffas i kommunens styrelse" (Wergenius 1966). Således handlar det i detta fall mer om kontinuitet än förändring.

När det gäller förutsättningar för politisk styrning och samordning har också verkligheten distanserats från det ideal som den lokala folkstyrelsen bygger på. Tillbakablicken har hittills bland annat visat att organiseringen av service och omsorg har genomgått en omfattande förändring i många kommuner sedan början av 1990-talet. För det första har den kommunala förvaltningsorganisationen förändrats från att vara relativt sammanhållen till att bestå av enheter som blivit mer självstyrande. För det andra har allt fler verksamheter inom den mjuka sektorn lagts ut på entreprenad. Därmed har villkoren för politisk styrning förändrats. Men det är inte bara styrningens objekt som har betydelse, utan också den politiska styrningens organisering.

Väljarnas beteende har förändrats. Rörligheten över tid har ökat och det är allt färre som röstar på samma parti i de tre valen, vilket kan tolkas som att lokala förhållanden styr allt mer hur väljaren

röstar i kommunala val (Wörlund 2011). Medborgarna vill veta både vad politikerna tänker göra om de kommer att ingå i den styrande majoriteten och vad de faktiskt gör under mandatperioden. Inte minst i tider av ekonomisk åtstramning blir det viktigt för den politiska legitimiteten att prioriteringar klagörs och motiveras. Svaga eller oklara majoritetsförhållanden försvårar möjligheterna att forma en sammanhållen politik och därmed också försvåra möjligheterna för väljarna att veta vilka som har den politiska makten och det politiska ansvaret. Har de institutionella förutsättningarna för att forma en sammanhållen politisk styrning och förändrats under de senaste 20 åren?

En förändring som skulle kunna vara betydelsefull i detta sammanhang är att antalet partier i fullmäktige har ökat. Under mandatperioden 1973–76 fanns det som mest sju partier i landets kommunala fullmäktigeförsamlingar. Sedan dess har antalet partier ökat (tabell 2).

**Tabell 2 Förändringar av antalet partier i kommunfullmäktige 1973–2014.**  
Avser mandatperioder då förändringarna varit störst (andel kommuner i procent med olika antal partier i fullmäktige. Avrundade procentsatser). Två kommuner i landet har endast fyra (fem?) partier i fullmäktige (Ragunda och Åsele).

Antal partier i fullmäktige	1973–1976	1988–1991	1992–1994	1999–2002	2003–2006	2007–2010	2011–2014
4	8	0	0	0	0	0	0
5	46	5	3	2	4	3	2
6	42	40	10	12	17	12	8
7	5	43	39	50	40	26	16
8 eller fler	0	12	48	35	38	58	74
Summa procent	101	100	100	99	99	99	100
N	277	284	284	288	290	290	290

Källa: Kfakta 10.

Viss ökning skedde under 1980-talet, då andelen fullmäktige med åtta eller fler partier ökade med cirka fem procent vid valen 1985 och 1988. Den största förändringen skedde dock efter valet 1991. Andelen fullmäktige med åtta eller fler partier minskade något efter valet 1998, men har sedan dess ökat stadigt. För närvarande består

tre fjärdedelar av landets fullmäktigeförsamlingar av åtta eller fler partier. Ökningen vid valet 1991 berodde framför allt på det ökade antalet röster för Miljöpartiet, KDS samt Ny Demokrati (som försvann vid nästa val). Sedan dess är det framför allt Sverigedemokraterna som tagit sig in i fullmäktige. Vid valet 2002 tog man 53 mandat i 31 kommuner, vid valet 2006 blev det 288 mandat i 79 kommuner och vid valet 2010 lyckades SD få 612 mandat i 85 procent av landets kommunfullmäktigeförsamlingar.

Genuina lokala partier, dvs. de som inte är rikstäckande, har inte ökat i omfattning sedan 1990-talet. Då (1998) som nu (2011) fanns det lokala partier representerade i 144 av landets fullmäktigeförsamlingar. Förekomsten av lokala partier är ganska jämnt fördelad över landet, oberoende av kommunstorlek och invånarantal. Däremot är det nästan bara i små kommuner där de lokala partierna finns representerade i kommunstyrelsen (Wörlund 2011, s. 154f).

Även om finns många partier i fullmäktige betyder det inte automatiskt att det skulle vara svårt att forma ett hållbart majoritetsstyre. Antalet möjliga och faktiska koalitioner är många. En systematisk genomgång av olika parlamentariska situationer under perioden 1994–2014 ger en bild av både förändring och kontinuitet (Gilljam & Karlsson 2012, kommande). Några märkbara förändringar är att det har blivit mindre vanligt att ett parti har egen majoritet. Under mandatperioden 1994–98 fanns denna parlamentariska situation i nästan en tredjedel av kommunerna, men minskade i valet efter till enbart sex procent och ligger nu på sju procent. Det var framför allt Socialdemokraterna som fick stora valframgångar 1994, men som sedan tappade vid nästkommande val. Minoritetsstyre har successivt ökat i viss omfattning under samma period, från 6 till 17 procent, men utgör således fortfarande en relativt liten andel. Den enskilt vanligaste parlamentariska situationen sedan valet 1998 är ”överstora koalitioner” (samlingsregeringar och breda men inte blocköverskridande majoriteter), som utgör en knapp tredjedel av kommunerna. Anmärkningsvärt nog är det i relativt få kommuner det förkommer partier med en ”tungan på vågen-position” och andelen har varit den samma under hela perioden (cirka 20 procent av kommunerna). Av Gilljams och Karlssons undersökning framgår att den bland fullmäktigemedlemmarna upplevda konfliktnivån är högre i dessa kommuner än i kommuner med någon annan parlamentarisk situation.

Sammantaget pekar Gilljams och Karlssons undersökning på att det under de senaste 20 åren inte skett några genomgripande

förändringar i de parlamentariska förhållandena som tyder på att det generellt sett blivit mycket svårare att forma tydliga majoriteter. Däremot kan det vara svårt att under mandatperioden hålla samman regeringskoalitionerna. Men i vilken omfattning sådana svårigheter förekommer och om det har förändrats över tid har inte studerats.

### Avslutande reflektioner

De senaste 20 årens utveckling i kommuner, landsting och regioner har varit händelserik när det gäller organisatoriska och institutionella förändringar. Denna översikt har egentligen bara skummat av de mest framträdande tendenserna. Huvudsyftet har varit att peka på sådant som troligen inte förutsågs när 1991 års kommunallag formades.

En påtaglig förändring som skett är att olika former av marknadsinspirerade reformer har introducerats i allt fler kommuner. Vid slutet av 1980-talet kunde det observeras tendenser till att inomkommunala verksamheter blivit mer självständiga i förhållande till ansvariga politiska nämnder. Likaså kunde det identifieras flera nyckelord som aviserade en kommande förvaltningspolitisk nyordning i kommunerna. Redan då talades det om en "managementrevolution" som spreds över västvärldens offentliga förvaltningar och att den nya kommunallagen var ett uttryck för denna förändring. Nyckelord i den nya förvaltningspolitiken var bättre service, medborgaren som kund, målstyrning, regelförenkling, decentralisering, demokratisering genom brukarinflytande och nytt ledarskap (Montin 1989; Montin 1991). Även tanken på valfrihet och privatisering som förnyande åtgärd formades vid denna tid samt att produktionen borde befrias från politisk detaljstyrning (Montin 1992). Många av dessa idéer har överlevt tidens tand, medan andra har gett vika för nya idémässiga strömningar. Exempelvis har decentralisering och brukarinflytande tonats ned medan valfrihet och idén om starkt ledarskap har förstärkts och resultatstyrning tillkommit. Den sedan 20 år tillbaka etablerade styrningslogiken kan kort beskrivas på följande sätt: Den kommunala verksamheten organiseras och utvecklas bäst av chefer och anställda. Framför allt cheferna bör ges ett tydligt ansvar. Politiskt ansvariga bör ange mål och ramar men i övrigt låta produktionsorganisationen självständigt utforma organisation och

verksamhet utefter de idéer och teorier om ledning och styrning av komplexa organisationer som man finner lämpliga (för en översikt se t.ex. Forssell & Jansson 2000).

En inom forskningen ofta använd beteckning för denna styrningsfilosofi som kommit att bli dominerande är New Public Management (för svenska översikter se t.ex. Almqvist 2006; Hall 2012; Montin 2007). Denna filosofi har ett antal grundläggande drag som ofta återkommer i många kommuner. I det följande ges en kritisk reflektion kring denna samtids styrningsfilosofi som den kommer till uttryck i kommunala och landstingskommunala miljöer.

För det första; sedan tillkomsten av beställar-utförarmodeller, och motsvarande upprättande av en skiljelinje mellan politik och produktion, förefaller det betraktas allt mer kritiskt när politiker träder över ”gränsen”. Ett illustrerande exempel kan tas från en kommun där en sådan gränsdragning gjorts, vilket bland annat innebar att produktionen fick uppdraget att självständigt utforma verksamhetens former. För barnomsorgen innebar det att barngruppsstorlekar och personaltäthet var något som frikopplades från politisk styrning. I samband med etableringen av denna organisatoriska princip ansåg en majoritet i riksdagen att barngrupperna var för stora i många av landets kommuner. Denna diskussion fördes också i den aktuella kommunens fullmäktigeförsamling, varvid det fattades ett beslut om att barngrupperna i förskolan borde bli mindre. Detta beslut uppfattades bland kommunens chefer stå i konflikt med den organisations- och styrmodell som etablerats. Ett annat exempel från samma kommun är då det spreds en informell norm som sa att politiker i uppdragsnämnderna inte fick prata med personal och chefer i produktionen. Frågan var bland annat föremål för diskussion i fullmäktige, men det gjordes inget tydligt klarläggande. En tolkning av de högsta chefernas förhållningssätt till denna informella norm visar att de ansåg den som rimlig utifrån de grundläggande principerna i den nya organisationen (Montin m fl. 2008; Lennqvist Lindén 2010).

För det andra har det importerats och utvecklats olika system och metoder för styrning och kvalitetsutveckling som i sin logik placerar politikens domän långt från produktionen. Många styrsystem har sitt ursprung inom industrin eller den privata tjänstesektorn, t.ex. Lean, TQM, Balanserad styrning och Resultatbaserad styrning. Det sker anpassningar till den offentliga verksamhetens specifika kännetecken, men de grundläggande dragen är de samma.

Genom att styrsystem flyter omkring i olika miljöer och antas fungera överallt blir en specifik organisation i princip betraktad som vilken organisation som helst. Makten över organisationens utveckling placeras utanför organisationen genom att hänvisa till en generaliserad kund och/eller att hänvisa till externt bestämda standards eller statligt fastställda kriterier som man skall leva upp till. De kriterier som skall uppfyllas för att nå en särskild certifiering eller utmärkelse har ju fastställts utanför organisationen. Enligt denna logik är det inte den politiska styrningen genom systemets inflödessida som blir viktigast för verksamhetsutvecklingen utan vad medborgaren efterfrågar i utflödessidan och de olika kriterier för kvalitet som ställs av statliga organ och av externa certifieringsorganisationer. Den inomkommunala politiska styrningen blir sekundär i denna föreställningsvärld (Hall 2012).

Numera tycks det bli allt vanligare att beskriva kommunal och landstingskommunal verksamhet som om den var helt frikopplad från politisk styrning och kontroll. Ett exempel från senare tids studier av privatisering inom kommunerna kan belysa detta. För den oinvidde är det inte så lätt att förstå att kommunal verksamhet är politisk styrd när man läser t.ex. den utvärdering av konkurrens och privatisering som presenterades hösten 2011 (Hartman red 2011) Syftet med utvärderingen anges vara att utvärdera ”konkurrensens konsekvenser”. Tre områden ramas in, nämligen ”kvalitet, effektivitet och fördelning”, ”kostnader och effektivitet” samt (i den mån det ges möjlighet) ”hur de anställda påverkas” (Ibid, s. 16). Ingenstans i rapporten finns någon antydning till att det också skulle vara intressant att diskutera tänkbara effekter för den politiska och demokratiska styrningen. Den skattefinansierade produktionen av service och omsorg som förväntas styras och kontrolleras av lokala demokratiska institutioner betraktas således som enbart en relation mellan producent och konsument (förutom när det gäller de anställdas situation).

För det tredje har de högre chefernas ställning som ansvariga och utvecklingsinriktade ökat under årens lopp. Det pågår en successiv professionalisering av chefs- och ledarskapet. Studier av professionaliseringsprocesser i allmänhet visar att de först och främst har en funktionell sida (professionellt ledarskap), vilket i detta sammanhang handlar om kunskap för att bedriva ett effektivt och gott ledarskap i relation till anställda, medborgare och förtroendevalda. Professionalisering har emellertid också en social och politisk sida. Denna innefattar sådant som monopolisering av

specifik kunskap samt utestängning av och gränsdragning gentemot andra grupper och kunskaper. Det innebär bland annat en tendens att skapa ett avstånd mellan ”oss” och ”andra” som kan ta sig olika uttryck. En studie av hur ledande chefer i en kommun kollektivt bygger upp en chefs- och ledarskapsidentitet visar att det i detta sammanhang tenderar att formas ett närmast nedlåtande och ett uppfostrande förhållningssätt till förtroendevalda (Lennqvist Linden 2010). Chefstjänstemännen tenderar att konstruera sig själva som professionella, medan politiker och medarbetare konstrueras som okunniga i förhållande till de normer som gäller för hur styrning av produktionen bör bedrivas. Poängen med den analysen är inte att peka ut tjänstemän som illasinnade, utan att den kollektiva maktformeringen bland ledande chefstjänstemän ses som en logisk följd av den managementmodell som införts i den aktuella kommunen. Med detta tyfäll av långt driven frikoppling av produktion från politik framstår det också logiskt om chefstjänstemän önskar en reglering av förhållandet mellan dem och politikerna.

Med detta sagt bör det påminnas om att kommunernas storlek har betydelse för hur modern styrningsfilosofi tas emot och genomförs. Ett exempel är följande. Två kommuner jämfördes med avseende på hur man organiserat styrning och kontroll inom grundskolans område. I båda fallen fanns starka drag av modern managementtänkande, men medan man i den stora kommunen också konsekvent följde denna tankefigur i praktiken uppvisade den mindre kommunen tydliga tecken på att behålla en traditionell styrning med mer av politisk närhet till verksamheten (Jarl 2012, kommande).

Sammanfattningsvis kan sägas att det under de senaste 20 åren utvecklats ett växande tryck på att följa den styrningsfilosofi som internationellt går under beteckningen New Public Management. Framför allt har det betytt att den kommunala verksamheten, det vill säga det som oftast kallas produktionen, eller det lokala politiska systemets utflöde om man så vill, fått och tagit sig allt större handlingsutrymme. Chefer har fått ökat ansvar för att styra mot resultat vilket kan medföra att politikens inblandning betraktas som besvärande (Bergström m fl 2008). Tendensen är att produktionen inte i första hand definieras i förhållande till de valda politiska institutionerna, utan i förhållande till omgivningen, framför allt generaliserade kunder och olika kvalitetskriterier som kommer från statliga myndigheter och certifieringsorganisationer.



Utvecklingen av relationen mellan politik och produktion under de senaste 20 åren kan därmed karakteriseras som ett successivt ökande tryck för en tydligare gränsdragning och frikoppling av produktion från politik.

När upphör en kommun att vara en kommun, eller uttryckt på annat sätt: håller den kommunala självstyrelsen på att urholkas? Frågan kan vid förstone framstå som underlig. Med "kommun" menas en tydligt avgränsad organisation (juridisk enhet), med ett sammanhållet politiskt ansvar för offentlig verksamhet samt med en tydlig koppling till ett avgränsat "demos" (kommunens medlemmar). Jämförs denna idealbild med faktiska utvecklingstendenser i många kommuner framstår inte frågan som lika bisarr. Kommunal självstyrelse betyder enkelt uttryckt lokal politisk makt över hanteringen av lokala angelägenheter. Denna makt tenderar att förflyttas uppåt, neråt och utåt. Maktförflyttningen *uppåt* rör dels tendenser till ökad statlig styrning och kontroll, men också ökad anpassning till EU:s regelverk. Förflyttningen *neråt* och *inåt* den kommunala organisationen betyder att allt fler frågor delegeras till anställda. Inte minst det ökade ansvaret och de ökade förväntningarna på chefer på olika nivåer är ett tydligt uttryck för en sådan förflyttning. Kommunala och landstingskommunala enheter tenderar vidare att i allt större utsträckning i första hand relatera sin verksamhet till generaliserade kunder och till externa certifieringsaktörer och i andra hand till att man ingår i en politiskt styrd organisation. Maktförskjutning *utåt* består av dels samverkan med andra kommuner och den pågående regionaliseringen, dels att offentligt finansierade verksamheter i allt större utsträckning läggs ut på entreprenad. Interkommunal samverkan är ett sätt att samordna resurser och framtidsstrategier, men samtidigt innebär det att medlemmarna i en kommun direkt påverkas av beslut som fattas av den politiska ledningen i en annan kommun. Att ingå i en regionkommun kan på sikt innebära ett inordnande i en ordning som kan verka stärkande för kommunernas utveckling i olika avseenden, men samtidigt minska självstyrelsen över lokala angelägenheter. I takt med och att välfärdsentreprenörerna har relativt stor självständighet i att forma verksamheten blir den politiska styrningen alltmer distanserad.

Kommunal självstyrelse förutsätter gränser gentemot omvärlden. Gränserna mellan den kommunala organisationen och dess omvärld tunnans emellertid ut i takt med att samverkan med andra kommuner och med privata aktörer ökar. Genom samverkan med

andra aktörer kan det uppstå ett ömsesidigt beroende som kan medföra såväl positiva som negativa effekter för var och en. I detta sammanhang handlar det inte om serviceorganisationer i allmänhet, utan om politiskt och demokratiskt styrda organisationer där ansvar utkrävs av medborgarna. Med många formella samverkansformer uppstår en styrningskomplexitet. Med många förgreningar i den kommunala organisationens omvärld kan det bli en utmaning att på något samlat sätt i praktiken utforma det politiska ansvaret. Sammantaget tenderar kommunens gränser att bli allt otydligare, både institutionellt, organisatoriskt och geografiskt.

Den ovan kortfattat redovisade tesen om den urholkade kommunen skall inte överdrivas och tendenserna man kan peka på omfattar inte alla landets kommuner. Dock finns det tillräckligt många tecken som tyder på en sådan utveckling att den borde utsättas för närmare granskning och värdering.

## Referenser

- Almqvist, Roland (2006), *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber Förlag.
- Amnå, Erik (2008), *Jourhavande medborgare*. Lund: Studentlitteratur.
- Andersson, Renée & Gun Hedlund (2011), "Jämställdhetsintegrering och lokal demokrati", i Lindholm, Kristina (red), *Jämställdhet i verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Anell, Anders (2011), "Hälso- och sjukvård i privat regi", i Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Bartholdsson, Kerstin (2006), *Tre nyanser av grönt. Om betydelsen av kommunala miljöchefers personliga engagemang för miljön*. Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr 79, Göteborgs universitet.
- Berg, L. & R. Lindahl (2007), *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier. Rapport nr 7. (nedladdad från [www.sieps.se](http://www.sieps.se), 2009-02-10).
- Bergström, Tomas, Håkan Magnusson & Ulf Ramberg (2008), "Through a Glass Darkly: Complexity in Swedish Local Government", *Local Government Studies*, 34:2, 203–220.
- Bäck, Henry (2005), "Borgmästarens makt", *Kommunal ekonomi och politik*, Volym 9, Nummer 1, ss 7–36.
- Easton, David (1953), *The Political System. An inquiry into the state of political science*. Second edition. New York: Alfred A. Knopf.

- Edström, Nina & Emil Plisch (2005), *En känsla av delaktighet. En studie av underifrånperspektivet i Storstadssatsningen*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.
- Evetts, Julia (2009), "New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences", *Comparative Sociology*, 8:247–266.
- Feltenius, David, 2011, "Decentraliserad äldreomsorg under förändring." *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3–4): 61–85.
- Forssell, Anders & David Jansson (2000), *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Fredriksson, Mio (2012), *Between Equity and Local Autonomy. A Governance Dilemma in Swedish Healthcare*. Uppsala: Uppsala universitet, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010), *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Gilljam, Mikael & David Karlsson (2012, kommande), "Tungan på vågen", kapitel i Riksbankens Jubileumsfonds Årsbok.
- Gossas, Markus (2006), *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier (Örebro universitet: Örebro Studies in Political Science nr. 13).
- Hall, Patrik (2012), *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber Förlag.
- Hanspers, Kajsa & Eva Mörk (2011), "Förskola", i Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hysing, Erik & Jan Olsson (2012, kommande), *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Jarl, Maria (2012, kommande), *Byråkrati och management – konkurrerande förvaltningsmodeller i den kommunala styrningen av skolan*. Malmö: Gleerups.
- Johansson, Vicki (2011), *Vägen till en väg*. Umeå: Boréa.
- Karlsson, David (2006), *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolans rapporter nr 36.

- Lasswell, Harold D. (1950), *Who Gets What, When, How?* New York: Peter Smith.
- Lennqvist Lindén, Ann-Sofie (2010), *Att lägga politiken tillrätta. Kommunala chefers professionalisering*. Örebro: Örebro universitet. Örebro Studies in Political Science 28.
- Lindgren, Lena (2006), *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindqvist, Rafael (red, 1998), *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureacracy – dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Montin, Stig (1989), "Från demokrati till management. Decentralisering inom kommunerna", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1989:2.
- Montin, Stig (1990), "Den kommunala multiorganisationen. Om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1990:3.
- Montin, Stig (1992), "Privatiseringsprocesser i kommunerna", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1992, årg 95, nr 1.
- Montin, Stig (1998), *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Demokratiutredningen. Skrift nr 9. SOU 1998:155. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (2007), *Moderna kommuner*. Tredje upplagan. Malmö: Liber Förlag.
- Montin, Stig, Camilla Hansén, Ann-Sofie Lennqvist Linden, Jan Olsson & Carl Åborg (2008), *Mellan kontinuitet och förändring. Utvärdering av den nya nämndorganisationen i Uppsala kommun*. Örebro: Örebro universitet, Centrum för Urbana och Regionala Studiers skriftserie, Rapport nr 62.
- Montin, Stig & Gun Hedlund (2009), "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?" i Gun Hedlund & Stig Montin, red. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Nyberg, L. (2010), *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Proposition 2001/02:80.

- Skolverket (2011), *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Stockholm: Skolverket. Rapport 362.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati*
- SOU 2001:48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- Socialstyrelsen (2011), Tillsynsrapport 2011. Hälso- och sjukvård och socialtjänst. (www.socialstyrelsen.se Nedladdad 2011-11-15).
- Statistiska Centralbyrån (2008), *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2007. En rapport om politikerantal och representativitet*. Demokratistatistisk rapport 7.
- Statistiska Centralbyrån (2009), *SCB:s Demokratidatabas 1998-2008. Beskrivning av Demokratidatabasens innehåll och utveckling 1998-2008*.
- Statskontoret (2003), *Hur styr staten kommunerna? Ett förslag till kartläggnings- och analysmodell*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2006), *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*. Stockholm: Statskontoret, Rapport 2006:13.
- Strandberg, Urban (2003), "Kommunal självstyrelse", i Mattson, Ingvar & Olof Petersson (red.), *Svensk författningsspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Strömberg, Lars & Jörgen Westerståhl (red. 1983), *De nya kommunerna*. Stockholm: Liber Förlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005), *Makten och möjligheten i kommunpolitiken. En enkätstudie om förtroendevalda i 17 kommuner*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2008), "Medlemmarnas internationella engagemang". (www.skl.se, 2009-02-05).
- Szebehely, Marta (2011), "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi", i Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Tahvilzadeh, Nazem (2011), *Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Tillväxtverket (2009), *Lärande inom territoriellt samarbete*. Rapport 0040. Stockholm: Tillväxtverket.

- Wergenius, Hans (1966), "Förvaltningsstruktur och maktfördelning", i Wallin, Gunnar, Hans G. Andersson & Nils Andrén, *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Vlachos, Jonas (2011), "Friskolor i förändring", i Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Wijkström, Filip (2001), "Socialt kapital och civilt samhälle i Norden", i Henriksen, Lars Skov & Bjarne Ibsen (red), *Frivillighedens udfordringer – nordisk forskning om frivilligt arbejde og frivillige organisationer*. Odens: Odense Universitetsforlag.
- Wiklund, Stefan (2011), "Individ- och familjeomsorgens välfärdstjänster", i Hartman, Laura (red, 2011), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Wörlund, Ingemar (2011) "Lokalpolitikens återkomst", i Sundberg, Jan, Stefan Sjöblom & Ingemar Wörlunds (red), *Kommunala folkhemmet. Uppbyggnad, de gyllene åren, nedmontering*. Stockholm: Santéus Academic Press.

# Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands

Vilhelm Persson,  
Juridiska fakulteten  
Lunds universitet



## 1 Inledning

Denna rapport behandlar arbetstagares rätt till ledighet för fullgörande av politiska uppdrag på lokal och regional nivå. Nuvarande reglering av sådan ledighet omfattar bara uppdrag i det egna landet. Detta kan leda till problem för personer som arbetar i ett annat land än det där de bor och utövar sina lokalpolitiska uppdrag. Om exempelvis en förtroendevald Malmöbo börjar arbetspendla till Danmark, kan hon inte utan vidare kräva att få ledigt från sitt arbete för att fullgöra politiska uppdrag i Sverige.

Rapporten utgör redovisningen av ett utredningsuppdrag som jag har fått från Kommittén om förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt. Kommittén har formulerat uppdraget på detta sätt:

Uppdraget innebär att i en rapport belysa vilka regeländringar som krävs för att en person som bor i Sverige och har ett sådant förtroendeuppdrag som avses i 4 kap. 1 § och 4 kap. 11 § KL men som arbetar i ett annat land ska kunna få rätt till ledighet från sitt arbete för att fullgöra sitt förtroendeuppdrag. Uppdraget omfattar också att i rapporten belysa hur de svenska reglerna skulle kunna ändras så att de även omfattar personer bosatta och med förtroendeuppdrag i annat land men med arbete i Sverige.

Jag har inriktat min undersökning på den rättsliga reglering som har närmast samband med rätten till ledighet. Det behöver emellertid inte vara enbart denna reglering som gränspendlande lokalpolitiker upplever som besvärande. Av kommitténs enkätundersökning framgår inte minst att bristande koordinering mellan ländernas socialförsäkringssystem kan ställa till problem.<sup>1</sup> Ramarna för mitt uppdrag har vidare inneburit ett ganska snävt juridiskt perspektiv, men det krävs naturligtvis också politiska bedömningar för att avgöra i vad mån nuvarande reglering bör förändras.

Undersökningen behandlar inledningsvis de nu gällande reglerna. Utgångspunkten är svensk rätt (avsnitt 2). Det är denna som Sverige har mest kontroll över. I svenskt perspektiv är regleringen också den mest naturliga introduktionen till ämnet. Därefter presenteras motsvarande regler i Danmark, Norge och Finland (avsnitt 3). Ur svensk synvinkel är dessa regler inte lika lättillgängliga och på detta stadium är det inte heller nödvändigt att göra lika djupgående studier. Därför presenteras reglerna något mer över-

---

<sup>1</sup> Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen har nyligen behandlat försäkringssystemens funktion vid gränspendling i betänkandet SOU 2011:74.

siktligt än de svenska. EU-rätten utgör en ram för rättsystemen i såväl Sverige som övriga nordiska länder, låt vara att den har mer indirekt påverkan på Norge genom EES. Den är särskilt relevant för gränsöverskridande förhållanden. Därför ges också en översikt över EU-rättsliga förutsättningar (avsnitt 4).

Mot denna bakgrund kan sedan undersökas vilka möjligheter det finns att utvidga rätten till ledighet till politiska uppdrag utomlands. Först behandlas det utrymme som staterna har att agera på egen hand eller i samverkan med varandra (avsnitt 5). Därefter ges några hållpunkter för utformningen av en eventuell ny reglering (avsnitt 6). Sist ges några sammanfattande och avslutande kommentarer (avsnitt 7).

## 2 Svensk rätt

De svenska reglerna om rätt till ledighet för kommunpolitiska uppdrag utgör en naturlig utgångspunkt för denna undersökning. För ett ge en konkret introduktion till ämnet presenteras därför reglerna närmast nedan (avsnitt 2.1). Som bakgrund ges därefter en översikt över de motiv som fördes fram i samband med att regleringen infördes (avsnitt 2.2).

### 2.1 Nuvarande reglering

Grunden för rätten till ledighet enligt svensk rätt är 4 kap. 11 § kommunallagen (1991:900), som har följande lydelse:

Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för

1. möten i kommunala organ,
2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,
3. resor till och från mötena, och
4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Rätt till ledighet enligt första stycket skall gälla även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i sådana juridiska personer som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Rätten till ledighet infördes genom 1977 års kommunallag. Då anfördes att rätten skulle omfatta en vidsträckt krets av uppdrag.

Där ingick uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, landsting, nämnd, beredning, arbetsgrupp, utredning eller motsvarande som kunde betraktas som en följd av uppdraget. Även partigruppsmöten som förberedelse för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder skulle omfattas. Däremot skulle sammankomster som inte hade direkt med kommunala sammanträden att göra – såsom allmänna partimöten – inte ge rätt till ledighet.<sup>2</sup> Rätten till ledighet utvidgades 2002 till uppdrag i kommunala bolag, när paragrafens andra stycke lades till.<sup>3</sup>

Vid ändringen av paragrafen 2002 infördes också de punkter i första stycket som preciserar vad ledigheten ska omfatta. Redan tidigare var det klart att ledigheten skulle omfatta tid för omklädning och resa från arbetsplatsen till sammanträdet.<sup>4</sup> Lagändringen gav dock exempelvis förtroendevalda med oregelbunden arbetstid rätt till ledighet från nattskift för att de ska vara utvilade till sammanträden som börjar morgonen därpå.<sup>5</sup> Tid för inläsning av handlingar inbegrips dock inte.<sup>6</sup>

Paragrafen reglerar enbart ledighet från anställning, inte till exempel värnpliktstjänstgöring. Ledighet från studier innefattas inte heller, men studerande anses ha möjlighet att få ledigt med stöd av föreskrifter och praxis inom högskoleområdet.<sup>7</sup>

Deltagare i självförvaltningsorgan omfattas inte direkt av paragrafen. I 7 kap. 21 § kommunallagen har därför införts en särskild bestämmelse som ger motsvarande rätt till ledighet:

De ledamöter och ersättare som företräder nyttjarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommunen eller landstinget.

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). Tidigare fanns också rätt till ledighet för förtroendevalda inom Svenska kyrkan, men denna

---

<sup>2</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 230. Regleringen av rätten till ledighet fanns först införd i flera paragrafer, men samlades i en paragraf i den nuvarande kommunallagen 1991. Se även Lena Dalman m.fl.: Kommunallagen. Med kommentarer och praxis, 5 uppl., Stockholm 2011, s. 285 f.

<sup>3</sup> Lagen (2002:249) om ändring i kommunallagen (1991:900). Tidigare hade det klargjorts att sådana uppdrag inte omfattades. Se prop. 1975/76:187 s. 356 och prop. 1990/91:117 s. 168.

<sup>4</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 230.

<sup>5</sup> Se prop. 2001/02:80 s. 84 och 139.

<sup>6</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 230.

<sup>7</sup> Se 2001/02:KU14 s. 68, där det hänvisas till 2001/02:KU13.

rätt avskaffades när kyrkan skildes från staten (12 kap. 10 § kyrkolagen [1992:300] och 8 § lagen [1998:1592] om införande av lagen [1998:1591] om Svenska kyrkan). Rätten till ledighet för riksdagsuppdrag är något mer vidsträckt formulerad än övriga bestämmelser genom att den inte är begränsad till anställning utan omfattar ”tjänsteuppdrag eller annan sådan skyldighet”.<sup>8</sup> Härutöver finns arbetsrättsliga lagar som i olika situationer ger arbetstagare rätt till ledighet, bland annat för utbildning och vård av närstående.<sup>9</sup>

Kommunallagen slår endast fast att det finns en rätt till ledighet. Som utgångspunkt innebär det att den som utnyttjar ledigheten inte har rätt till ersättning från arbetsgivaren. Ur arbetsrättslig synvinkel kan det tänkas uppkomma frågor om exempelvis exakt vilken tid en anställd ska ha ledigt och hur långt i förväg arbetsgivaren ska informeras. I den mån arbetsmarknadens parter anser att det behövs ytterligare bestämmelser om ledigheten kan det ske genom kollektivavtal. Sålunda förekommer det att kollektivavtal reglerar skyldighet att framställa begäran i god tid<sup>10</sup>, semesterrätt<sup>11</sup> och rätt till viss ersättning vid frånvaro.<sup>12</sup>

## 2.2 Motiv

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

---

<sup>8</sup> Se vidare angående denna bestämmelse (i tidigare lydelse) Erik Holmberg m.fl.: Grundlagarna, 2 uppl., Stockholm 2006, s. 244 f. Där anføres bland annat att bestämmelsen inte innebär någon garanti mot att en arbetsgivare avskedar eller inte återanställer en anställd som avbrutit sin anställning för att utöva uppdraget som riksdagsledamot.

<sup>9</sup> För översikter över lagstiftningen se till exempel lagrådsremissen En enklare ledighetslagstiftning, den 28 januari 2010, Mats Glavå: Arbetsrätt, 2 uppl., Lund 2011, s. 693 ff. och Tore Sigeman: Arbetsrätten. En översikt, 5 uppl., Stockholm 2010, s. 190 ff.

<sup>10</sup> Se § 11 3 p. i riksavtalet för trädgårdsodlingen mellan Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet (SLA) och Svenska Kommunalarbetareförbundet, Giltighetstid 1 juni 2010–31 maj 2012.

<sup>11</sup> Se 5 kap. 7 § i det allmänna löne- och förmånsavtalet (ALFA mellan Arbetsgivarverket och OFR/S;P;O sammantagna samt SEKO och ALFA-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S) samt 11 § 4 mom. i affärsverksavtalet (AVA mellan Arbetsgivarverket och OFR/S;P;O sammantagna och SEKO och AVA-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S).

<sup>12</sup> Se § 31 Allmänna bestämmelser, avtal mellan å ena sidan Sveriges Kommuner och Landsting samt Arbetsgivarförbundet PACTA och å andra sidan Svenska Kommunalarbetareförbundet, OFRs förbundsområde Allmän kommunal verksamhet (Fackförbundet SKTF, Akademikerförbundet SSR, Ledarna och Teaterförbundet), Läkare (Sveriges Läkareförbund) och Lärarförbundets och Lärarnas Riksförbunds Samverkansråd, AkademikerAlliansen samt Vårdförbundet och LSR.

att undanröja de hinder som fanns. En förbättring av möjligheterna till ledighet sågs som ett steg i denna riktning.<sup>13</sup>

På liknande sätt anfördes inför förtydligandet och utvidgningen av paragrafen 2002, att det var angeläget att förtroendevalda med oregelbundna arbetstider skulle ha faktisk möjlighet att fullgöra sina förtroendeuppdrag. Det var också betydelsefullt att förtroendevalda gavs möjlighet att styra och utöva insyn i sådan kommunal verksamhet som bedrevs i bolagsform.<sup>14</sup>

Det har emellertid även förekommit argument för återhållsamhet. Vissa remissinstanser anförde sålunda att lagstiftning inte var lämplig, utan att frågan borde regleras genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. I propositionen framhölls dock att det inte bara var en rättighet utan också en skyldighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Därför borde rätten till ledighet garanteras i lag. Detta markerade även betydelsen av de insatser i samhällets tjänst som de förtroendevalda utförde. Närmare detaljer kring ledigheten reglerades dock inte. I stället bedömdes att frågor som rörde den förtroendevaldes anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m.m. borde regleras avtalsvägen efter behov.<sup>15</sup> Konstitutionsutskottet följde samma linje när frågan om mer utförlig reglering kom upp i samband med införandet av den nuvarande kommunallagen.<sup>16</sup>

Vidare ansågs det lämpligast att precisera att rätten gällde ledighet från just anställning, i stället för att använda en lika öppen formulering som i regeringsformens bestämmelse om ledighet för riksdagsledamöter. Ledigheten för kommunala förtroendeuppdrag skulle omfatta en så stor personkrets att det borde klart anges att det var åligganden på grund av anställning som skulle vika för förtroendeuppdraget.<sup>17</sup>

Sammanfattningsvis har diskussioner kring rätten till ledighet främst rört följande frågor:

- I vad mån bör ledighet regleras i lagstiftning eller i kollektivavtal?
- Vilka uppdrag bör medföra rätt till ledighet?
- Vilken tid utöver ren mötestid bör förtroendevalda få ledigt?
- Ska ledighet enbart ges från anställningar, eller även från tjänsteplikt?

---

<sup>13</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 229.

<sup>14</sup> Se prop. 2001/02:80 s. 84 f.

<sup>15</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 230.

<sup>16</sup> Se 1990/91:KU38.

<sup>17</sup> Se prop. 1975/76:187 s. 356.

Dessa frågor kan även aktualiseras i samband med eventuell ny regering för gränspendlande förtroendevalda.

### 3 Nordiska grannländer

Det är givetvis tänkbart att personer som arbetar i Sverige har kommunpolitiska uppdrag runt om i Europa och i övriga världen. På motsvarande sätt kan svenska kommunalpolitiker pendla lång väg till sina arbeten. I praktiken är det emellertid enklast att fullgöra sådana uppdrag för personer som arbetar förhållandevis nära. Det torde därför vara vanligast att frågor om ledighet uppkommer i förhållande till Danmark, Finland och Norge. Denna undersökning begränsas därför till dessa länder. Rättsläget i de olika länderna undersöks först var för sig (avsnitt 3.1–3). Därefter ges några sammanfattade kommentarer (avsnitt 3.4).

#### 3.1 Danmark

Danmark är sedan en kommunreform 2007 indelat i fem regioner. På lokal nivå finns 98 kommuner. Både den regionala och den lokala nivån styrs av förtroendevalda politiker. Regionråd och kommunalbestyrelser är de högst beslutande organen, men de kan inrätta olika slags underorgan.

Rätten till ledighet för förtroendevalda regleras i den danska lov om kommunernes styrelse<sup>18</sup> § 16 b, som har följande lydelse:

Et medlem af kommunalbestyrelsen, der er lønmodtager, har ret til fravær fra arbejdet i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til deltagelse i de i § 16, stk. 1, litra a e, nævnte møder m.v.

Stk. 2. Formanden for kommunalbestyrelsen, magistratsmedlemmer, jf. § 64, og de i § 64 a nævnte udvalgsformænd har ikke ret til fravær efter stk. 1.

Stk. 3. Retten til fravær efter stk. 1 omfatter ikke tilfælde, hvor afgørende hensyn til arbejdets varetagelse taler imod, at der indrømmes ret til fravær.

Det finns motsvarande lagstadgade rätt till ledighet för uppdrag på regional nivå.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Jf. lovbek. nr. 1440 af 1. november 2010. Lagen kallas även Kommunestyrelsesloven.

Bestämmelserna infördes 1995 för att tillförsäkra att privatanställda och offentligt anställda hade samma möjligheter att delta i det kommunalpolitiska arbetet.<sup>20</sup> Offentligt anställda hade redan tidigare haft rätt till ledighet.

Hänvisningen i första stycket till § 16, stk. 1, litra a-e innebär att rätten till ledighet omfattar sammanträden i fullmäktige samt dess nämnder och utskott, andra sammanträden som är nödvändiga för förtroendeuppdraget, utbildning och seminarier som ekonominämnden eller fullmäktige föreskriver samt revisionsverksamhet.

I förarbetena till lagen framhålls att rätten till ledighet som utgångspunkt enbart omfattar sådana sammanträden som syftar till något slags beslutsfattande. Inspektions- och tillsynsförrättningar, samt representationsuppgifter omfattas inte. Inte heller gruppmöten ger rätt till ledighet, eftersom det ansetts typiskt sett möjligt att förlägga sådana möten till tider som passar de förtroendevalda.<sup>21</sup>

Andra stycket undantar vissa förtroendevalda från rätten till ledighet. Deras uppdrag förutsätts emellertid vara heltidsarvodeerade.<sup>22</sup>

Enligt det tredje stycket görs vidare undantag från rätten till ledighet om det finns tillräckligt starka skäl. Därvid ska läggas vikt vid hur omfattande frånvaron är och hur svårt det är för arbetsgivaren att ersätta personen i fråga. Särskilt på större arbetsplatser blir sådana undantagssituationer ovanliga.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (jf. lovbek. nr. 537 af 24. juni 2005) § 12.

<sup>20</sup> Se lovforslag 1994-95 nr 167, Till. A s. 2081.

<sup>21</sup> Se lovforslag 1994-95 nr 167, Till. A s. 2090 och Hans B. Thomsen m.fl.: Lov om kommunernes styrelse, Normalforretningsorden, København 2004, s. 108.

<sup>22</sup> Se lovforslag 1994-95 nr 167, Till. A s. 2090 och Thomsen m.fl. (ovan not 21) s. 109.

<sup>23</sup> Se lovforslag 1994-95 nr 167, Till. A s. 2090. Där påpekas att man kan söka ledning i äldre praxis som rör de tidigare reglerna för offentliganställda. Se även Thomsen m.fl. (ovan not 21) s. 109.

## 3.2 Finland

Finland är indelat i 336 kommuner. Fullmäktige – som består av folkvalda ledamöter – är det högsta beslutande organet. Det tillsätter kommunstyrelse, nämnder och andra organ. På regional nivå saknas direkt motsvarighet till svenska landsting. Kommunerna har emellertid omfattande samarbete i form av kommunalförbund (samskommuner), inte minst genom landskapsförbund och sjukvårdsdistrikt.

Finland införde 2006 en lagbestämmelse om rätt till ledighet för förtroendeuppdrag. Nu har 32 b § i kommunallagen (365/1995) följande lydelse:

De förtroendevalda i en kommun har rätt att få ledigt från arbetet för att delta i kommunala organs sammanträden, om de avtalar om ledigheten med arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan inte utan vägande skäl som hänger samman med arbetet vägra att avtala om en anställds deltagande i kommunala organs sammanträden.

De förtroendevalda i kommunen skall avtala med sin arbetsgivare om ledigheter som behövs för skötseln av andra av kommunen förordnade förtroendeuppdrag än de som avses i 1 mom.

Den förtroendevalda skall utan dröjsmål underrätta arbetsgivaren om tidpunkterna för organens sammanträden och om de förtroendeuppdrag som kommunen förordnat efter det att han eller hon har fått vetskap om dem. Arbetsgivaren skall på begäran lägga fram en skriftlig utredning om grunderna för sin vägran.

Enligt 86 § i kommunallagen ska paragrafen i tillämpliga delar även gälla för samskommuner.

Ledigt ges för förtroendeuppdrag i de kommunala organ som anges i 17 § i kommunallagen, alltså fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och direktioner, deras sektioner samt kommittéer.<sup>24</sup> Rätten till ledighet omfattar även den bolagsliknande formen affärsverk.

När rätten infördes konstaterades att arbetsgivare i regel hade ställt sig positiva till skötseln av förtroendeuppdrag. Vissa förtroendevalda hade emellertid haft svårigheter att få ledigt. En del hade varit tvungna att använda semesterdagar för att sköta uppdragen.<sup>25</sup>

Den bestämmelse som infördes bedömdes knappast medföra någon större ändring av rådande praxis, enligt vilken arbetsgivare och arbetstagarare hade kommit överens om skötseln av förtroende-

<sup>24</sup> Se reg.prop. nr 8/2006 s. 24.

<sup>25</sup> Se reg.prop. nr 8/2006 s. 15.



uppdrag. Bestämmelsen medför att arbetsgivaren nu bara får vägra bevilja ledighet om det finns ett vägande skäl som hänger samman med arbetet. Regeringen anförde att det oftast skulle vara möjligt för arbetsgivare att organisera arbetet utan att det uppkommer störningar, eftersom tiderna för sammanträdena i regel slås fast i god tid. Därför bedömdes skötseln av förtroendeuppdrag inte leda till några större problem, vilket i sin tur skulle medföra att arbetsgivare i regel inte skulle ha rätt att vägra bevilja ledighet. När det gäller förtroendeuppdrag i andra organ än de som omfattas av bestämmelsen behöver arbetsgivaren inte ha vägande skäl för att vägra.<sup>26</sup>

I propositionen noterades att rätten till ledighet i vissa fall kunde medföra ökade lönekostnader, om arbetsgivaren blev tvungen att skaffa vikarier eller organisera arbetet med hjälp av övertid. Kostnadsökningen bedömdes dock bli liten, eftersom arbetsgivaren skulle få rätt att hindra ledighet om det fanns vägande skäl som hängde samman med arbetet. Det noterades också att kollektivavtal kan innehålla bestämmelser om skillnaden mellan lönen och den ersättning för inkomstbortfall som kommunen betalar.<sup>27</sup> Vissa – men inte alla – avtal innehåller nu regler om ledighet.<sup>28</sup>

Hänvisningar till bestämmelsen i kommunallagen har också tagits in i arbetsavtalslagen (55/2001), statstjänstemannalagen (750/1994), lagen om sjöarbetsavtal (756/2011) och tjänsteinnehavarlagen (304/2003).

### 3.3 Norge

I Norge finns på regional nivå 18 fylkeskommuner och på lokal nivå 430 kommuner. Det finns särreglering för Oslo, som har både kommunala och fylkeskommunala uppgifter. De folkvalda församlingarna kommunestyret och fylkestinget är de högsta beslutande organen. De inrättar underlydande organ.

Folkvalda i Norge är skyldiga att delta i kommunala och fylkeskommunala organs sammanträden. Den som uteblir utan giltigt

---

<sup>26</sup> Se reg.prop. nr 8/2006 s. 19.

<sup>27</sup> Se reg.prop. nr 8/2006 s. 19.

<sup>28</sup> Regler finns exempelvis i § 24 i kollektivavtalet för arbetstagare vid universitet, 8 § i kollektivavtalet för landsbygdsnäringsarna 1.2.2010–31.1.2013 mellan landsbygdens arbetsgivarförbund och trä- och specialistbranschernas förbund samt 9 § i kollektivavtalet för pälsproduktionsbranschen 1.2.2010–31.1.2013 mellan landsbygdens arbetsgivarförbund och trä- och specialistbranschernas förbundsamt. Det saknas dock motsvarande regler i kollektivavtalet för finansieringsbranschen 14.10.2010 – 30.9.2014.

anledning riskerar att dömas till böter eller avsättning.<sup>29</sup> Skyldigheten att delta motsvaras av en rätt till ledighet från arbetet. Detta regleras i kommuneloven den 28. september 1992 nr. 107 § 40 nr. 1, som har denna lydelse:

Den som er valgt som medlem av kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall.

Arbeidstaker har krav på fri fra arbeid i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer. Arbeidstaker har også rett til permisjon fra sitt arbeid i fire år eller for resten av valgperioden for å utføre heltids- eller deltids kommunalt eller fylkeskommunalt verv.

När bestämmelsen om ledighet infördes konstaterades att arbetsplikt i praxis inte alltid hade setts som giltigt förfall från deltagande i sammanträden. Folkvalda riskerade därför att försättas i en besvärlig situation när de riskerade att å ena sidan straffas om de uteblev från möten, å andra sidan avskedas om de inte stannade kvar på sina arbeten. Situationen hade visserligen till stor del reglerats i vissa kollektivavtal. Det ansågs emellertid ändå lämpligt att införa enhetliga regler som garanterade rätt till ledighet oberoende av var de förtroendevalda arbetade och av om de var medlemmar i fackliga organisationer.<sup>30</sup>

Rätten till ledighet gäller oavsett om arbetsgivare har intresse av att de förtroendevalda utför sina arbetsuppgifter.<sup>31</sup> I propositionen gavs dock en viss möjlighet att ta hänsyn till arbetssituationen. Det uttalades att hänsyn till arbetet kan utgöra en godtagbar anledning att utebli från möten om det föreligger mycket speciella omständigheter.<sup>32</sup> Arbetsgivarnas intressen lyftes också fram när rätten till permission vid hel- och deltidsuppdrag infördes.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Se Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) 22. mai 1902 nr. 10 § 324 och Andreas Rinnan: Ombudsplikten for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i et historisk og ideologisk perspektiv, NOU 2001:03 s. 712.

<sup>30</sup> Se Ot.prp.nr.42 (1991–1992) s. 148 och NOU-1990-13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner s. 189 f. Se även Ot.prp.nr.20 (1998–1999), särskilt s. 35, angående den lagändring som gav rätt till permission från arbetet för hel- och deltidsuppdrag. Se vidare Oddvar Overå – Jan Fridthjof Bernt: Kommuneloven med kommentarer, 4 uppl., Oslo 2006, s. 297 och Jan Fridthjof Bernt – Oddvar Overå – Harald Hove: Kommunalrett, 4 uppl., Oslo 2002, s. 428, med hänvisning till kollektivavtal.

<sup>31</sup> Utredningen föreslog ett undantag ”hvis fraværet vil føre til vesentlig skade eller urimelig ulempe for arbeidsgiver”, men detta ansågs i propositionen alltför oprecist och öppet för olyckliga tolkningar. Se Ot.prp.nr.42 (1991–1992) s. 148.

<sup>32</sup> Se Ot.prp.nr.42 (1991–1992) s. 288 och Overå – Bernt (ovan not 30) s. 298.

<sup>33</sup> Se Ot.prp.nr.20 (1998–1999) s. 36 ff.

Bestämmelsen omfattar uppdrag i kommunestyret, nämnder och motsvarande fylkeskommunala organ. Det ansågs naturligt att rätten till ledighet också gäller gruppmöten i omedelbar anslutning till kommunala och fylkeskommunala sammanträden samt nödvändiga resor. Däremot gäller rätten inte andra gruppmöten eller liknande sammanträden.<sup>34</sup>

Det har inte införts någon begränsning för vilka deltidsuppdrag som ger rätt till permission från arbetet. I lagförarbeten förmodades dock att rätten i praxis utlöses när den folkvalde behöver kontorsplats på kommunen minst en dag per vecka. Allmän arbetsrättslig reglering avsågs reglera vilka arbetsuppgifter som den förtroendevalde skulle ha efter återgången till arbetet.<sup>35</sup>

### 3.4 Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns tydliga likheter mellan såväl de kommunpolitiska systemen, som rätten till ledighet för förtroendevalda i de nordiska grannländerna och i Sverige. Motiven för rätten till ledighet är också liknande. Arbetsgivarnas intressen har emellertid givits något större tyngd än i Sverige. Liksom i Sverige är rätten till ledighet mer eller mindre uttryckligt knuten till uppdrag i den egna staten; uppdrag utomlands ger inte någon sådan rätt.<sup>36</sup>

Generellt sett förefaller rätten till ledighet vara något mer vidsträckt i Sverige än i grannländerna. I grannländerna betonas arbetsgivarens position mer. Vidare finns inte lika omfattande skydd för skiftarbetare, det ges inte alltid rätt till ledighet för gruppmöten och uppdrag i kommunala bolag ger inte alltid rätt till ledighet. Det finns emellertid också tillfällen när lagstiftningen i någon av de andra länderna ger mer omfattande rätt till ledighet. Sålunda finns i Danmark uttrycklig rätt till ledighet för utbildningar och i Norge rätt till permission.

---

<sup>34</sup> Se NOU-1990-13 s. 190, Overå – Bernt (ovan not 30) s. 297 f. och Bernt – Overå – Hove (ovan not 30) s. 428.

<sup>35</sup> Se Ot.prp.nr.20 (1998–1999) s. 39 och 75, Overå – Bernt (ovan not 30) s. 298 f. Samt Bernt – Overå – Hove (ovan not 30) s. 428.

<sup>36</sup> Detta har också bekräftats vid kontakter mellan utredningen och ansvariga ministerier i de nordiska grannländerna. Angående Norge uteslöts det dock inte helt att utländska uppdrag skulle kunna jämföras.

## 4 EU-rätt

EU-rättslig regering föreskriver att invandrade unionsmedborgare ska ha rösträtt och vara valbara vid kommunala val där de är bosatta, på samma villkor som medborgare i bopälandsstaten (artikel 22 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt [FEUF] och artikel 40 i den europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna). Däremot finns inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på förhållandena för politiker som arbetar och bor i olika länder. EU-domstolen förefaller heller inte ha prövat något sådant fall.

Situationen för arbetspendlande politiker får därför bedömas utifrån generella EU-rättsliga regler och principer, närmast de som rör den fria rörligheten. Huvudprincipen är att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen (artikel 45.1 FEUF). Utgångspunkten är att medlemsstater förbjuds införa regler som direkt eller indirekt diskriminerar arbetstagare utifrån deras medborgarskap, eller som hindrar den fria rörligheten. Om sådana regler införs måste staterna visa att det finns godtagbara syften och att reglerna är proportionerliga mot dessa syften.<sup>37</sup>

De nordiska bestämmelserna om ledighet för kommunpolitiska uppdrag kan medföra att gränspendlande politiker försätts i en sämre situation än kollegor som arbetar i bopälandslandet. Därför bör bestämmelserna belysas ur EU-rättslig synvinkel. En djupgående undersökning är emellertid inte möjlig inom ramen för detta uppdrag. Här ges först en översikt över vilka slags regler som anses vara diskriminerande eller hindrande och därmed potentiellt förbjudna (avsnitt 4.1). Därefter behandlas staters möjligheter till undantag från förbuden (avsnitt 4.2).

### 4.1 Potentiellt förbjudna regler

Artikel 18 FEUF slår generellt fast att all diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Mer specifikt förbjuder artikel 45.2 FEUF åtgärder som diskriminerar arbetstagare på grund av nationalitet. Detta preciseras ytterligare i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria

---

<sup>37</sup> I detta sammanhang kan även nämnas att arbetstagare enligt artikel 31.2 i den europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har rätt till dygns- och veckovila samt årlig betald semester.

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 medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor (artikel 7.1). Vidare ska arbetstagaren åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som medborgare i landet (artikel 7.2).<sup>38</sup>

Stater får alltså i princip inte införa regler som uttryckligen tar sikte på medborgarskap och som behandlar utländska medborgare sämre än egna. Så är dock inte fallet med reglerna om rätt till ledighet för kommunpolitiska uppdrag; en svensk medborgare som är bosatt utomlands har inte mer rätt till ledighet än utländska medborgare i motsvarande situation.

EU-domstolen har härutöver slagit fast att det inte heller är tillåtet för en stat att ha regler som är indirekt diskriminerande, det vill säga regler som är formellt neutrala, men som i praktiken ger sämre konsekvenser för utländska medborgare än statens egna. Domstolen har uttryckt det så här:

Såsom indirekt diskriminerande skall därför sådana villkor anses som visserligen gäller oberoende av medborgarskapet, men som väsentligen [...] eller till större delen [...] drabbar migrerande arbetstagare samt sådana villkor som gäller utan åtskillnad, men som lättare kan uppfyllas av arbetstagare som är medborgare i landet än av migrerande arbetstagare [...]. Såsom indirekt diskriminerande skall även sådana villkor anses som innebär en risk för att nackdelar skall uppkomma för migrerande arbetstagare.<sup>39</sup>

Citatet är hämtat från ett fall som rörde ersättning för begravningskostnader. Som en behovsprövad social förmån fanns möjlighet att ansöka om ersättning för kostnader i samband med dödsfall i familjen. Detta gällde emellertid endast begravingar som ägde rum i det egna landet, inte sådana som ägde rum utomlands. Domstolen ansåg att det innebar en indirekt diskriminering på grund av nationalitet.

Vidare kan paralleller dras till domstolens bedömning av ledighet från arbetet på grund av värnplikt. Domstolen har härvid slagit fast att nationella bestämmelser som ger rätt att räkna in värn-

<sup>38</sup> Principen att alla unionsmedborgare ska åtnjuta samma behandling som uppehållsstatens egna medborgare slås också fast i artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

<sup>39</sup> Mål C-237/94 John O'Flynn mot Adjudication Officer, punkt 18.

pliktstid vid beräkning av anställningstid vid företag även ska gälla värnplikt som fullgörs i en annan medlemsstat.<sup>40</sup>

De som utövar politiska uppdrag utomlands lär typiskt sett vara utländska medborgare. Det kan vidare hävdas att sådana politiker missgynnas jämfört med svenska när rätten till ledighet enbart omfattar uppdrag i Sverige, inte uppdrag utomlands. Enligt min mening talar därför mycket för att de nuvarande reglerna får anses vara indirekt diskriminerande och därmed potentiellt otillåtna.

EU-domstolen har över tiden delvis skiftat fokus. Domstolen har i mindre mån undersökt om personer behandlas olika på ett diskriminerande sätt. I stället har den snarare inriktat sin granskning på huruvida nationell reglering kan hindra arbetstagares fria rörlighet. Även icke-diskriminerande reglering är alltså potentiellt förbjuden om den fria rörligheten hindras. Domstolen har formulerat det på detta sätt:

Domstolen har i det avseendet vid flera tillfällen fastställt att fördragsbestämmelser om fri rörlighet för personer har till syfte att underlätta för medborgarna inom gemenskapen att utöva all slags yrkesverksamhet inom hela gemenskapen och att de utgör hinder för åtgärder som kan missgynna dessa medborgare när de önskar utöva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat.<sup>41</sup>

Det fall som citatet är hämtat från gällde ersättning för resekostnader vid praktiktjänstgöring utomlands. Statsanställda som fullgjorde praktik i hemlandet fick ersättning för kostnader för resor inom landet, oavsett hur långa de var. Vid utlandsresor ersattes emellertid endast den del som avsåg resan till statsgränsen och tillbaka. Detta ansåg EU-domstolen utgöra ett hinder mot den fria rörligheten.

Vad gäller rätten till ledighet från politiska uppdrag är det inte svårt att tänka sig att politiker upplever sig förhindrade att ta anställning utomlands om det innebär att de får svårare att utöva sina uppdrag. Ur arbetsgivarsynvinkel kan möjligen också göras gällande att skyldigheten att ge ledighet för svenska uppdrag har negativ marknadspåverkan. Visserligen skulle kunna hävdas att utländska

<sup>40</sup> Se mål 15/69 Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG mot Salvatore Ugliola. Jfr mål C-15/96 Schönig-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg, där det ansågs strida mot EU-rätten att ge högre lön på grund av erfarenhet av offentlig anställning i det egna landet, men inte i andra medlemsstater. Jfr dock mål C-315/94 Peter de Vos mot Stadt Bielefeld, som rörde en pensionsavgift som arbetsgivare enligt lag var tvungna att fortsätta betala när en anställd gjorde värnplikt. Domstolen ansåg att detta var en förmån som huvudsakligen var kopplad till värnpliktstjänstgöringen, inte till anställningen. Det var därför inte nödvändigt att arbetsgivaren betalade avgiften om en arbetstagare gjorde värnplikt utomlands.

<sup>41</sup> Mål C-109/04 Karl Robert Kranemann mot Land Nordrhein-Westfalen, punkt 25.

politiska uppdrag inte utan vidare kan jämföras med svenska, och att arbetstagare inte kan förvänta sig att få ta med sig alla rättigheter som de har i sina hemländer vid arbete utomlands. Dessutom har EU-domstolen ibland använt formuleringar som tyder på att mindre hinder för rörligheten är acceptabla, låt vara att detta är fortfarande osäkert.<sup>42</sup> Enligt min mening är det emellertid så tydligt att reglerna om ledighet kan försvåra för gränspendlare, att mycket talar för att reglerna får anses hindra den fria rörligheten.

Sammantaget kan konstateras att det inte är säkert att den nuvarande regleringen av rätten till ledighet för kommunpolitiska uppdrag är förenlig med EU-rätten. Enligt min mening talar mycket för att regleringen kan ses som indirekt diskriminerande eller som hinder för den fria rörligheten för arbetstagare.

## 4.2 Undantag från förbuden

Det faktum att nationella regler är diskriminerande eller hindrar den fria rörligheten innebär inte automatiskt att de är förbjudna. Enligt artikel 45.3 FEUF får medlemsstater införa diskriminerande bestämmelser om de grundar sig på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Dessutom ska bestämmelserna i artikeln inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst (artikel 45.4 FEUF). När EU-domstolen inriktat sin granskning på hinder mot den fria rörligheten, har domstolen mer allmänt prövat om det finns objektivt godtagbara skäl som står i proportion till hindret.

Vad först gäller undantagen i artikel 45.3 FEUF, förefaller skyddet för allmän ordning ligga närmast till hands. Möjligen skulle kunna hävdas att det är en nödvändig förutsättning för den svenska samhällsorganisationen att svenska kommunpolitiker har möjlighet att utöva sina uppdrag. Därför skulle det vara motiverat att arbetsgivare i Sverige gör uppoffringar för att främja det svenska politiska systemet, medan det inte finns samma intresse av att främja utländska system. EU-domstolen har emellertid betonat att undantagen från förbudet mot diskriminering ska tolkas snävt.<sup>43</sup> Dessutom ska en proportionalitetsbedömning göras. Enligt min mening är det därför

---

<sup>42</sup> Se Catherine Barnard: *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, 3 uppl., Oxford m.fl. 2010, s. 258 med vidare hänvisningar.

<sup>43</sup> Se till exempel Barnard (ovan not 42) s. 480 och 500 samt Robin C.A. White: *Workers, Establishment, and Services in the European Union*, Oxford m.fl. 2004 s. 89 ff. med vidare hänvisningar. Jfr artikel 27 i direktiv 2004/38/EG.

mindre troligt att domstolen skulle anse att skyddet för allmän ordning skulle rättfärdiga diskriminering i det förevarande fallet.

Eventuellt skulle det finnas större möjligheter till framgång avseende det generella undantaget för anställning i offentlig tjänst i artikel 45.4 FEUF. EU-domstolen har emellertid framhållit att även detta undantag ska tolkas snävt och att de krävs proportionalitet. Vidare har det huvudsakligen prövats avseende krav på medborgarskap för tillträde till vissa tjänster. Om en utländsk medborgare har fått en offentlig tjänst, ska hon eller han behandlas på samma sätt som statens egna medborgare.<sup>44</sup> Trots att ledigheten för kommunalpolitiska uppdrag har tydlig koppling till offentliga uppdrag, är det därför inte säkert att EU-domstolen skulle acceptera regler som anses vara diskriminerande.

Om EU-domstolen inte anser att reglerna om ledighet innefattar någon form av diskriminering men hindrar den fria rörligheten, görs en mer allmän prövning av om det finns objektiva godtagbara skäl för hindret. Vidare prövas om reglernas positiva effekter står i proportion till hindret. Sverige kan härvid göra gällande samma argument som angående artikel 45.3 och 4 FEUF.<sup>45</sup> Härutöver har dessutom en rad andra skäl godtagits av EU-domstolen.<sup>46</sup> Det förefaller därmed troligt att domstolen i och för sig skulle beakta intresset av att kommunpolitiker får möjlighet att utöva sina uppdrag. Även när sådana skäl föreligger måste regler emellertid vara proportionerliga och icke-diskriminerande. Det kan vara svårt att övertyga domstolen om att det är nödvändigt att ge ledighet för svenska uppdrag, men inte för utländska.

I fall som rör sociala förmåner har emellertid EU-domstolen accepterat att förmåner endast tillfaller personer som har ett faktiskt samband med den stat som betalar ut bidrag.<sup>47</sup> Därför kan måhända – i linje med vad som ovan anfördes – hävdas att arbetsgivare i Sverige bara ska behöva ge anställda ledigt om det gynnar svenska samhällsfunktioner.

Oavsett om det sker en prövning enligt de uttryckliga undantagen i artikel 45.3 och 4 FEUF eller enligt andra objektiva god-

<sup>44</sup> Se till exempel Barnard (ovan not 42) s. 500 ff., Birgitta Nyström: EU och arbetsrätten, 4 uppl., Stockholm 2011, s. 137 ff. och Roger Blanpain: European Labour Law, 12 uppl., Alphen aan den Rijn m.fl. 2010, s. 340.

<sup>45</sup> Se Barnard (ovan not 42) s. 510 f. med vidare hänvisningar. Jfr Peter Oliver – Wulf-Henning Roth: The Internal Market and the Four Freedoms, Common Market Law Review 2004 s. 407–441, på s. 434 ff.

<sup>46</sup> Se till exempel Barnard (ovan not 42) s. 512 ff. och Oliver – Roth (ovan not 45) s. 435.

<sup>47</sup> Se Barnard (ovan not 42) s. 286 ff. och White (ovan not 43) s. 130 ff. med vidare hänvisningar.



tagbara skäl, ska bedömas om reglerna är proportionerliga. Härvid kan å ena sidan generellt noteras att EU-domstolen har betonat vikten av fri rörlighet, genom att ge staten bevisbördan för att reglerna är acceptabla.<sup>48</sup> Vidare kan påminnas om att utländska medborgare uttryckligen har garanterats rösträtt och valbarhet i lokalval. Det visar att möjligheter till politiskt deltagande har ansetts viktiga. Dessutom skulle en utvidgning av rätten till ledighet drabba ett ganska litet antal arbetsgivare. Å andra sidan kan framhållas att det politiska systemets funktion är en central del av samhället. Därför kan det vara rimligt att medlemsstaterna har kontroll över den. EU-reglerna om rösträtt i lokalval tar inte heller upp situationen i fråga, vilket kan tyda på att den inte ansågs vara så betydelsefull. Avseende medlemskap i fackföreningar anges vidare att utländska arbetstagare får uteslutas från deltagande i ledningen av organisationer som regleras av offentlig rätt och från att inneha en tjänst som regleras av offentlig rätt (artikel 8 i förordningen om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen). Dessutom är det ett ganska litet antal politiker som drabbas av begränsningen.

Sammantaget kan konstateras att det är tveksamt om den nuvarande regleringen om ledighet för kommunpolitiska uppdrag är förenlig med EU-rätten. Det är osäkert såväl huruvida regleringen ska anses utgöra diskriminering eller hinder för fri rörlighet, som huruvida det i så fall ska anses godtagbart. Enligt min mening talar mycket för att det inte är tillåtet. I så fall skulle regleringen inte kunna upprätthållas om någon berörd person initierar en EU-rättslig prövning. Inom ramen för detta utredningsuppdrag har det emellertid bara varit möjligt att göra en översiktlig undersökning. Det är mycket möjligt att mer ingående EU-rättsliga studier kan ge tydligare besked, men situationen är så pass särpräglad att det förmodligen är svårt att nå full klarhet. Vidare ligger fokus för mitt uppdrag inte på den nuvarande lagstiftningen, utan på möjligheterna till ny reglering för ökad rörlighet över statsgränserna. Därför utgår jag nedan från att den nuvarande regleringen är tillåten, om inte annat framgår.

---

<sup>48</sup> Se Barnard (ovan not 42) s. 516 med vidare hänvisningar.

## 5 Möjligheter till ny reglering

De flesta svensk rättsregler rör typiskt sett svenska förhållanden. Att införa en rätt till ledighet för politiska uppdrag utomlands skulle i någon mån avvika från detta mönster. Det är emellertid inte alls ovanligt att utländska regler och förhållanden på olika sätt ges betydelse i svensk rätt. Ett exempel är att utländska körkort erkänns i Sverige; utländska bilister behöver inte avlägga prov för svenska körkort vid infart till Sverige. Andra exempel är att giftermål som ingåtts utomlands i allmänhet ges verkan i Sverige och att utländsk rätt ibland tillämpas på avtal med utländsk anknytning.

Det är i stor utsträckning nödvändigt för svensk rätt – och övriga nationella rättssystem – att beakta att människor och föremål rör sig över statsgränser. Det rättsliga utrymmet att införa ny sådan reglering bestäms av nationell rätt (avsnitt 5.1), folkrätt (avsnitt 5.2) och EU-rätt (avsnitt 5.3).

### 5.1 Nationell rätt

I svenska rätt finns inte något hinder mot att införa regler som ger ledighet för utländska politiska uppdrag. Sådana regler skulle tvärtom ligga väl i linje med den bestämmelse om internationellt samarbete som nyligen fördes in i 1 kap. 10 § regeringsformen.<sup>49</sup> Det är inte heller rättsligt nödvändigt att svenska politiker har motsvarande rätt till ledighet i andra stater. Sverige skulle kunna införa regler på egen hand, exempelvis som en markering av betydelsen för demokratiska institutioner. Om Sverige självständigt inför sådan reglering skulle det kunna ge ökad trovärdighet vid försök att få andra stater att införa motsvarande regler. Mot detta får givetvis vägas de upppoffringar som en ökad rätt till ledighet skulle medföra för arbetsgivare i Sverige.

Liksom för svensk normgivning i övrigt, är det 8 kap. regeringsformen som avgör på vilken nivå regler behöver beslutas. Med tanke på att rätten till ledighet rör förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare krävs att riksdagen beslutar om reglerna i lagform (8 kap. 2 § första punkten).

På motsvarande sätt kan de nordiska grannländerna – på egen hand eller i samråd med varandra – införa regler om ledighet för

<sup>49</sup> Jfr Henrik Wenander: En princip om internationell öppenhet – 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten, *Förvaltningsrättslig Tidskrift* 2011 s. 537–561.

politiska uppdrag i Sverige. Länderna har liksom Sverige i andra sammanhang anpassat sin reglering efter gränsöverskridande förhållanden och kan göra så även i detta fall om det anses lämpligt.

## 5.2 Folkrätt

På mellanstatlig nivå regleras rättsliga förhållanden av folkrätt. Där medför principen om statssuveränitet att det som huvudregel är upp till varje stat att fritt bedöma i vad mån den ska anpassa sitt rättssystem till förhållanden i andra stater.<sup>50</sup> Statssuveräniteten medför vidare att det inte finns något rättsligt krav på reciprocitet. Sverige får införa regler som ger rätt till ledighet för politiska uppdrag utomlands utan att svenska politiker tillförsäkras ledighet i någon annan stat.<sup>51</sup> Om det inte anses lämpligt att Sverige självständigt utvidgar rätten till ledighet, är det möjligt att söka lösningar på bilateral eller multilateral nivå. Därvid kan stater komma överens om en ömsesidig rätt till ledighet för uppdrag i varandras stater. Mest stabilitet uppnås om staterna sluter formella folkrättsliga avtal om rätt till ledighet. Det anses emellertid inte alltid nödvändigt med sådana formaliserade processer. Inte minst vid nordiskt samarbete har ibland informella överenskommelser bedömts vara lämpligare.

Ur folkrättslig synvinkel behövs alltså inte någon internationell samsyn för att en stat ska kunna införa en rätt till ledighet för politiska uppdrag utomlands. Om staten vill försäkra sig om att dess egna politiker får motsvarande ledighet utomlands, kan dock något slags överenskommelse vara motiverad. I så fall avgör politiska faktorer vilket forum som bör användas, samt om rättsligt bindande avtal bör eftersträvas eller om en mer informell uppgörelse är tillräcklig.

---

<sup>50</sup> Se angående principen om statssuveränitet och den mycket begränsade skyldighet stater har att underlätta internationellt samarbete Henrik Wenander: Erkännande av utländska förvaltningsbeslut, Lund 2010, s. 54 ff. samt Vilhelm Persson: Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, Lund 2005, s. 40 f. och 45 ff.

<sup>51</sup> Visserligen tillåter principen om statssuveränitet inte inblandning i andra staters interna angelägenheter. Staternas politiska system är därför i och för sig skyddat. En generell rätt till ledighet som inte är förpliktande för utländska politiker kan dock knappast uppfattas som en otillbörlig inblandning.

### 5.3 EU-rätt

Eventuella nya nationella regler får inte strida mot de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering och hinder för den fria rörligheten som behandlades ovan (avsnitt 4). Där konstaterades att det är tveksamt om den nuvarande begränsningen av rätten till ledighet är förenlig med EU-rätten. Om begränsningen emellertid anses vara acceptabel, bör det också vara godtagbart att Sverige kommer överens om mer långtgående samarbete med vissa stater. Överenskommelser mellan medlemsstaterna är uttryckligen tillåtna angående socialförsäkringsrätt.<sup>52</sup> I princip tycks liknande avtal också vara möjliga inom andra områden utan uttryckligt stöd. För att få full klarhet angående möjligheter till sådana överenskommelser krävs dock en mer omfattande undersökning än vad som har varit möjligt här.

Som ovan framgått, försätts en stat i försvarsposition om den begränsar rätten till en förmån med kriterier som på något sätt har samband med nationalitet. Staten måste då vara beredd att presentera goda skäl till varför inte personer från alla medlemsstater ska få samma tillgång till förmånen. Ur EU-rättslig synvinkel är det därför betydligt säkrare och mer lätthanterligt att utvidga rätten till ledighet till uppdrag i alla EU-länder, i stället för att välja ut vissa samarbetsstater.

Om det trots detta inte bedöms lämpligt att ge en sådan generell rätt till ledighet, kan det finnas anledning att sluta formella ömsesidiga avtal med samarbetsstaterna.<sup>53</sup> Förekomsten av sådana avtal skulle kanske i sig kunna ses som ett objektiva godtagbart skäl att inte utvidga rätten till uppdrag i hela EU. Vidare är det möjligt att formella avtal skulle kunna få företräde framför eventuell framtida EU-reglering av närliggande frågor.<sup>54</sup>

EU kan å sin sida införa gemensamma regler om ledighet om det anses önskvärt. Beslutskompetens kan i första hand grundas på artikel 46 FEUF, som anger att det ordinarie lagstiftningsförfar-

<sup>52</sup> Se till exempel artiklarna 16, 34 och 82 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Jfr även artikel 350 FEUF angående samarbete mellan Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

<sup>53</sup> Sådana avtal skulle i grunden ha folkrättslig karaktär. Enligt regleringen i artikel 20 i fördraget om europeiska unionen och artiklarna 326–334 FEUF finns visserligen möjlighet att upprätta fördjupat samarbete inom ramen för EU. Denna reglering tar emellertid sikte på mer omfattande samarbetsprojekt.

<sup>54</sup> Jfr EU-domstolens mål C-435/06 C, där domstolen klargjorde att en EU-förordning skulle ges företräde framför harmoniserad nordisk lagstiftning som byggde på en informell överenskommelse. Vid förordningens ikraftträdande hade dock de nordiska staterna kunnat avge förklaringar som förmodligen hade givit den nordiska lagstiftningen ökad betydelse.

ande ska följas för åtgärder som är nödvändiga för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare.

## 6 Utformning av ny reglering

Som framgick i föregående avsnitt, har Sverige – och övriga stater – som utgångspunkt frihet att på egen hand bestämma om rätten till ledighet. De kan då också självständigt bestämma vilken utformning den ska ha. Det är tänkbart att mellanstatliga överenskommelser anses önskvärda för att tillförsäkra att de egna politikerna ges ledighet i andra stater. Överenskommelserna kan i så fall också reglera hur ledigheten ska utformas. Eftersom sådana överenskommelser inte är juridiskt nödvändiga, är det i princip politiska överväganden som avgör hur överenskommelserna ska formuleras och hur preciserade riktlinjer som ska ges för nationell reglering.

Oavsett om rätten till ledighet utvidgas enbart genom nationell lagstiftning eller genom en mellanstatlig överenskommelse, behöver övervägas hur utökningen lämpligen ska utformas. Här undersöks därför möjliga hållpunkter. Undersökningen görs primärt ur svensk synvinkel, eftersom Sverige inte kan styra lagstiftningen i andra länder. Motsvarande frågor skulle emellertid uppkomma inför en eventuell internationell överenskommelse och inför utländsk lagstiftning. Först diskuteras mer principiella frågor (avsnitt 6.1). Därefter skisseras möjlig regelteknisk utformning (avsnitt 6.2).

### 6.1 Principiella överväganden

Inledningsvis kan konstateras att de frågor som har diskuterats avseende den nuvarande svenska lagstiftningen även är relevanta inför ny reglering (se ovan avsnitt 2.2). Mer generellt kan huvudsakligen två – delvis sammanhängande – aspekter urskiljas. Det bör bestämmas dels vad rätten till ledighet ska innebära (dvs. vilka slags möten och vilken kringtid som ska omfattas, vilket inflytande arbetsgivare ska ha, m.m.), dels vilka uppdrag som ska ge rätt till ledighet.

En utgångspunkt kan vara att ge samma rätt till ledighet för utländska uppdrag som för inhemska. En annan möjlighet kan vara att ge samma rätt till ledighet som i de utländska politikernas respektive hemländer.<sup>55</sup> Givetvis är det också möjligt att införa

---

<sup>55</sup> Jfr angående verkställighet av utländska beslut Michael Bogdan: Svensk internationell privat- och processrätt, 7 uppl., Stockholm 2008, s. 311.

regler som inte bygger direkt på någon nuvarande reglering. Det skulle kunna resultera i en medelväg mellan olika staters system. Ur juridisk synvinkel förefaller dock ett självständigt regelsystem inte ge sådana vinster att det uppväger det extra arbete som krävs för att konstruera sådana regler och hålla dem uppdaterade.

Vidare behöver inte alltid samma lösning väljas för alla delar av rätten till ledighet. Sålunda är det exempelvis tänkbart att Sverige ger utländska politiker lika omfattande rätt till ledighet som svenska, men bara för uppdrag som ger rätt till ledighet i varje politikers hemland. Ur svensk synvinkel gör sig emellertid liknande intressen gällande avseende de olika delarna. Därför kommer de här att behandlas tillsammans.

Ovan framgick att rätten till ledighet allmänt sett tycks vara något mer vidsträckt i Sverige än i de nordiska grannländerna (avsnitt 3.4). Det förefaller mindre troligt att Sverige kan förmå de andra länderna att tillförsäkra svenska kommunpolitiker ledighet i samma utsträckning som i Sverige om det innebär att de skulle behandlas mer förmånligt än inhemska politiker. Om utländska politiker i Sverige ges samma rätt till ledighet som svenska, kan därför måhända hävdas att arbetsgivare i Sverige tvingas till oproportionerligt stora uppoffringar.

Vidare kan gränspendlare kommunpolitiker möjligen tvingas lägga mer tid på resor till och från möten, jämfört med andra kommunpolitiker. Därför kan ifrågasättas om det inte bör införas någon gräns för hur mycket tid gränspendlare ska rätt att ta ledigt.

En ytterligare utmaning för framtida reglering är skillnaderna mellan de politiska systemen i länderna. Olika länder har olika slags organ, vilka har olika slags förtroendevalda och olika mötesrutiner. Dessutom kan systemen förändras över tiden. De behöver inte heller vara helt enhetliga inom varje land. En framtida reglering behöver därför kunna hantera ett stort och föränderligt antal uppgifter av olika slag.

I juridiskt perspektiv är det mest lätthanterligt att så långt som möjligt jämställa utländska kommunpolitiska uppdrag med svenska, utan att införa särreglering. Ur arbetsgivarnas synvinkel ger det rimligen ökad förutsebarhet, vilket kan uppväga det faktum att rätten till ledighet nog är något mer vidsträckt i Sverige. Att utländska kommunpolitiska uppdrag jämställs med svenska stämmer också bäst överens med EU-rätten. Som ovan framgick, är huvudprincipen att gränspendlare arbetstagare ska ha samma arbetsvillkor som och förmåner arbetstagare som bor i arbetslandet.

Det bör inte uppkomma markant större tidsförluster vid pendling utomlands än vid pendling till andra svenska kommuner. Om rätten till ledighet utvidgas, är det dock möjligt att arbetsgivarna kommer att vilja omförhandla sådana bestämmelser i kollektivavtal som ger arbetstagare utökade rättigheter (jfr avsnitt 2.1). Arbetsmarknadens parter får i så fall komma fram till i vad mån begränsningar är rimliga.

En generell bestämmelse som likställer utländska uppdrag med svenska kan förvisso ge upphov till en del tolkningsfrågor på grund av skillnaderna mellan de politiska systemen. Svensk rätt skulle behöva hantera både uppdragstyper och mötesformer som inte finns i Sverige. Liksom vid ledighet för uppdrag inom Sverige kan det tänkas uppkomma arbetsrättsliga frågor om exempelvis exakt när ledigt ska få tas ut och när arbetsgivaren ska förvarnas. Sådana frågor blir ännu mera komplexa i internationella sammanhang än i rent inhemska.

En möjlighet är att inblandade stater bilateralt eller multilateralt kommer överens om vilka uppgifter som motsvarar varandra. Det förefaller emellertid också vara möjligt att överlåta till rättstillämpningen och arbetsmarknadens parter att avgöra detta. De lokalpolitiska systemen i de nordiska länderna är i grunden relativt lika. Dessutom finns redan nu en avsevärd variation mellan arbetsformerna i olika svenska kommuner, vilket inte förefaller ha medfört några betydande problem. Det tycks därför finnas goda förutsättningar för att hitta rimliga lösningar utan lagreglering. Bestämmelserna om ledighet i Sverige och i hemlandet, samt hemlandets principer för arvodering av politiska uppdrag bör kunna fungera som utgångspunkter.

Visserligen skulle svenska kommunpolitiker löpa risk att försättas i en något sämre situation om de arbetar utomlands än om de arbetar i Sverige. Det skulle emellertid ändå vara ett bättre läge än det nuvarande. För övrigt är det fler personer som bor i Sverige och arbetar utomlands än tvärtom.<sup>56</sup> Därmed är det troligt att det också är fler svenska kommunpolitiker som gynnas av en utvidgad rätt till ledighet i grannländerna.

Sammantaget kan konstateras att införandet av regler om ledighet för utländska uppdrag medför utmaningar på olika sätt. Ur juridisk synvinkel förefaller det vara minst svårhanterligt att generellt jämställa utländska uppdrag – i vart fall inom EU-länder – med svenska.

---

<sup>56</sup> Se SOU 2011:74, särskilt s. 42.

## 6.2 Lagteknisk utformning

Det är givetvis inte möjligt att bestämma utformningen av eventuell ny reglering innan behöriga organ har tagit ställning till sådana principiella frågor som berördes i föregående avsnitt. Dessa frågor kan emellertid konkretiseras genom att olika lagtekniska lösningar skisseras. Här ges därför två exempel på möjlig reglering. Även dessa exempel är primärt inriktade på svenska förhållanden. Motsvarande reglering skulle emellertid kunna införas i andra länder och då utnyttjas av svenska förtroendevalda. Likaså kan stater sinsemellan komma överens om att de ska införa sådana regler.

Som ovan framgått, menar jag att det ur juridisk synvinkel är mest lätthanterligt att generellt jämställa utländska uppdrag med svenska. En bestämmelse med detta innehåll skulle kunna utformas ungefär så här:

Personer som är förtroendevalda på lokal eller regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har rätt till ledighet från sina anställningar i motsvarande omfattning som förtroendevalda i svenska kommuner.

Om så önskas kan bestämmelsen göras mer utförlig genom en hänvisning till 4 kap. 11 § kommunallagen, eller genom att paragrafens innehåll upprepas.

Den generella formuleringen överlämnar många frågor till rättstillämpningen. Inte minst får i praxis bestämmas exakt vilka uppdrag som omfattas av rätten till ledighet. Därvid får bland annat avgöras vad som gäller för uppdrag i olika slags bolagsliknande organ och vad som avses med lokal och regional nivå. Att så många frågor lämnas till rättstillämpningen kan leda till osäkerhet, såväl hos lagstiftaren som hos arbetsgivare och arbetstagare. I Europa finns emellertid en närmast oöverskådlig mängd olika slags lokalpolitiska uppdrag. Det är knappast realistiskt att Sverige på egen hand ska göra en fullständig – och kontinuerligt uppdaterad – inventering av alla uppdrag. Därför är det svårt att tänka sig exakt reglering som passar in på alla länders olika system.

Viss vägledning och utgångspunkter för bedömningar kan vidare ges i lagförarbeten. Exempelvis kan där presenteras vilka uppdrag som för närvarande finns i grannländerna och som bör kunna ge rätt till ledighet. I förarbeten kan också förtydligas att det är uppdrag som har anknytning till det allmänna som är tänkta att omfattas (till skillnad från uppdrag som närmast rör facklig verksam-



het, byalagsliknande föreningar eller andra privata intresseorganisationer). Vidare kan eventuellt paralleller dras till den rätt som alla EU-medborgare har att få rösta i "kommunala val" (artikel 22 FEUF och artikel 40 i stadgan om de grundläggande rättigheterna). Uppdrag för de församlingar som väljs genom sådana "kommunala val" bör troligtvis omfattas av rätten till ledighet.

De här skisserade utgångspunkterna ger visserligen inte uttömmande anvisningar för rättstillämpningen. Rimligtvis löses dock de praktiskt vanligast förekommande frågorna genom redogörelser för systemen i de länder från vilka arbetspendling är mest frekvent.

Ett alternativ är att anknyta mer till utländsk rätt. En bestämmelse med sådant innehåll skulle kunna formuleras ungefär så här:

Personer som är förtroendevalda på lokal eller regional nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som har lagstadgad rätt till ledighet i det land där deras uppdrag fullgörs har motsvarande rätt till ledighet från anställning i Sverige.

Denna formulering innebär att utländsk rätt avgör dels om ett uppdrag ger rätt till ledighet, dels hur mycket ledighet som måste ges. Det kan leda till färre tolkningsproblem jämfört med den ovan nämnda generella utformningen, under förutsättning att de tillämpliga utländska bestämmelserna är tydliga. Svenska arbetsgivare behöver dock skaffa kunskap om och inrätta sig efter utländsk rätt, vilket kan medföra merarbete för dem.

Formuleringen illustrerar dessutom möjligheten att knyta en bestämmelse till svenskt territorium. Det skulle kunna innebära en inskränkning av rätten till ledighet om svensk arbetsrätt blir tillämplig utomlands.

Oavsett vilken utformning som används, skulle frågan uppkomma var en eventuell ny lagbestämmelse skulle föras in. Möjligen skulle en sådan bestämmelse kunna beaktas i det arbete som för närvarande pågår för att förenkla ledighetslagstiftningen. De lagrådsremisser som har lämnats hittills har emellertid haft delvis annan inriktning.<sup>57</sup> Det förefaller inte heller naturligt att föra in en isolerad bestämmelse om utländska uppdrag i den svenska kommunallagen. Därför är det möjligt att det bör införas en ny separat lag.

---

<sup>57</sup> Se lagrådsremisserna En enklare ledighetslagstiftning, den 28 januari 2010 och Ändring i lagen om rätt till ledighet för utbildning, den 9 maj 2011.

## 7 Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att Danmark, Finland, Norge och Sverige har sinsemellan liknande regler om rätt till ledighet för kommunpolitiska uppdrag. I alla dessa länder har framhållits vikten av att förtroendevalda får goda och jämlika möjligheter att utöva sina politiska uppdrag. Rätten till ledighet är emellertid mer eller mindre uttryckligt knuten till uppdrag i det egna landet. Detta strider eventuellt mot EU-rättsliga förbud mot diskriminering och hinder för den fria rörligheten. I så fall skulle den nuvarande regleringen inte kunna upprätthållas om någon gränspendlande politiker initierar en rättslig prövning.

Om den nuvarande regleringen däremot är tillåten, får Sverige – och de övriga länderna – självständigt bestämma huruvida rätten till ledighet bör utvidgas och i så fall hur det bör ske. Ur juridisk synvinkel är det troligtvis mest lätthanterligt att generellt jämställa utländska politiska uppdrag med inhemska. En sådan lösning är också EU-rättsligt säkrast.

Rättsligt sett behövs inte något mellanstatligt avtal för att införa en rätt till ledighet för utländska uppdrag. Det är emellertid möjligt att någon form av överenskommelse anses lämplig för att tillförsäkra att andra länder ger svenska politiker rätt till ledighet. Sverige har i övrigt egentligen inte några juridiska medel för att ge svenska politiker rätt till ledighet utomlands. Visserligen skulle Sverige kunna initiera eller understödja en EU-rättslig process i hopp om att den skulle undanröja begränsningar i utländska regler om rätt till ledighet. Det skulle dock riskera att försämra relationerna till grannländerna och det bör i vart fall först klarläggas att svensk rätt tydligt stämmer överens med EU-rätten.

Införande av ny reglering kräver inte enbart juridiska, utan också politiska överväganden. Bland annat får bedömas om det är lämpligt att avvakta en EU-rättslig prövning samt hur betungande det är för svenska arbetsgivare att ge utländska politiker rätt till ledighet. Vidare får övervägas hur stort behov det finns att garantera svenska politiker rätt till ledighet utomlands, samt vilka politiska medel och fora som bör användas för att uppnå detta.

# Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning

Av Jörgen Hettne<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Stf direktör och forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt docent i EU-rätt vid Lunds universitet.

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>560</b>
1. Uppdraget .....	562
2. EU-rättens inverkan på regional och lokal nivå i Sverige .....	563
3. EU-rättens konstruktion .....	565
4. Betydelsen av att en verksamhet kvalificeras som ekonomisk.....	568
4.1 Allmänt .....	568
4.2 Frihetsreglerna.....	569
4.3 Företagsbegreppet.....	570
4.4 Exempel från rättspraxis .....	572
4.4.1 Social trygghet.....	572
4.4.2 Hälso- och sjukvård.....	573
4.4.3 Utbildning .....	574
4.5 Betydelsen av att en verksamhet innefattar myndighetsutövning (offentlig makt) .....	576
4.6 Alla inskränkningar i den fria rörligheten omfattas av EU-rätten.....	577
5. Begreppet tjänster av allmänt intresse.....	578
5.1 Inledning.....	578
5.2 Nyheter till följd av Lissabonfördraget.....	580
5.3 Tjänster av allmänt intresse i Sverige .....	583
6. EU:s statsstödsregler och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse .....	588
7. EU:s upphandlingsregler och lokala intressen .....	595
7.1 Allmänt .....	595
7.2 Tjänstekoncessioner.....	597

7.3	Undantag för egenregi.....	599
7.4	Skyldigheter som följer av principerna om öppenhet och icke-diskriminering.....	602
7.5	Betydelsen av att det aktuella avtalet har ett gränsöverskridande intresse .....	604
8.	Betydelsen av att en verksamhet är allmännyttig - utvecklingslinjer i praxis .....	605
8.1	Inledning.....	605
8.2	Chronopost-målet .....	606
8.3	Hamburgdomen (C-408/06).....	610
9.	Summering och slutsatser.....	615
9.1	Ekonomisk verksamhet och myndighetsutövning .....	615
9.2	Tjänster av allmänt intresse .....	616
9.3	Upphandlingsreglerna .....	618
9.4	Kommunal samverkan .....	621
9.5	Kommunala samverkansformer i Sverige .....	623

## Sammanfattning

När det gäller EU-rättens inverkan på icke-ekonomiska tjänster och betydelsen av myndighetsbegreppet (offentlig maktutövning) kan konstateras att de områden som kan kvalificeras som icke ekonomiska eller som offentlig maktutövning enligt EU-rätten är få och snävt avgränsade. Definitionerna ger vidare ingen större klarhet eftersom EU-rätten är utformad för att fungera i den nu 27 medlemsstaternas skilda samhällsordningar, där ekonomisk verksamhet och former för myndighetsutövning kan ta sig mycket olika uttryck. Av större betydelse är begreppet tjänster av allmänt intresse och i synnerhet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa begrepp och det sammanhängande regelverket kan utnyttjas av medlemsstaterna eller deras regionala och kommunala myndigheter om de anser att en viss marknad bör styras enligt andra premisser än de renodlat marknadsekonomiska. Tjänster som ryms inom de traditionella kommunala uppdraget i Sverige bör *prima facie* kunna definieras som tjänster av allmänt intresse (i det flesta fall som ekonomiska tjänster och i några fall som icke-ekonomiska). Det krävs dock att en kvalificering av tjänsterna sker på politisk nivå mot bakgrund av de villkor som följer av EU-rätten.

Det bör noteras att bestämmelserna om statligt stöd och offentlig upphandling har olika syften och tillämpningsområden när tjänster av allmänt ekonomiskt intresse diskuteras. Bestämmelserna om statligt stöd gäller villkoren för finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. De ska hindra en snedvridning av konkurrensen till följd av ekonomiska fördelar som staten och dess organ kan bevilja en privat aktör. Ersättningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får därför inte vara större än vad som är nödvändigt för att tjänsten ska kunna tillhandahållas under ekonomiskt godtagbara villkor. Om ansvaret för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse tilldelas inom ramen för ett offentligt upphandlingsförfarande, där man kan välja den kandidat som kan tillhandahålla tjänsten till lägsta kostnad för samhället, och om de övriga villkoren i EU-domstolens rättspraxis eller kommissionens sammanhängande regelverk är uppfyllda, utgör den beviljade ersättningen inte statligt stöd.

Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller däremot villkoren för tilldelning av dessa tjänster. De ska bl.a. förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av hur de upphandlande myndigheterna förvaltat de offentliga medlen när tjänsterna

tilldelas samt säkerställa största möjliga konkurrens inom Europa och ytterst leda till ett gott förhållande mellan kvalitet och pris, bl.a. till förmån för tjänsternas användare.

I förhållande till EU-rätten är offentliga myndigheter fria att själva besluta om att tillhandahålla en tjänst eller att anlita en tredje part (lägga ut på entreprenad). Det har i normalfallet ingen betydelse om den tredje parten är en privat aktör eller en offentlig myndighet. Det EU-rättsliga regelverket, i synnerhet upphandlingsskyldigheten, gäller i bägge fallen. Det finns dock speciella situationer där de offentliga myndigheterna kan anförtro ekonomisk verksamhet till andra offentliga myndigheter eller gemensamt bedriva sådan verksamhet tillsammans med andra offentliga myndigheter utan att EU:s bestämmelser om offentlig upphandling måste tillämpas (kommunal samverkan). Fem situationer kan urskiljas i rättspraxis.

*För det första* kan samarbetet mellan offentliga myndigheter organiseras inom ramen för en separat offentlig enhet som uppfyller kriterierna för s.k. egenregi.

*För det andra* behöver ett samarbete mellan två offentliga organ inte nödvändigtvis kräva att en ny enhet bildas som kontrolleras gemensamt. Enligt rättspraxis kan de offentliga enheterna samarbeta för att tillsammans se till att uppgifter av allmänt intresse, som de är ansvariga för, blir utförda. Detta innebär inte nödvändigtvis att varje offentlig myndighet bidrar i lika stor utsträckning för att utföra dessa uppgifter, utan samarbetet kan bygga på en uppdelning av uppgifterna och specialisering. Det måste emellertid röra sig om ett faktiskt samarbete, till skillnad från ett offentligt kontrakt där en part utför en uppgift mot ersättning. Det får inte finnas några andra finansiella överföringar mellan de offentliga myndigheterna än kostnadsersättningar. Vidare får samarbetet endast styras av överväganden och krav som är kopplade till att mål av allmänt intresse ska uppnås, vilket utesluter alla försök att gå med vinst och allt deltagande från privata eller offentlig-privata enheter.

*För det tredje* kan offentliga myndigheter anordna en offentlig upphandling tillsammans. En offentlig myndighet kan således inleda ett förfarande både för egen räkning och för en annan offentlig myndighet under förutsättning att det offentliggörs vid förfarandets början. Bestämmelserna om offentlig upphandling tillämpas alltså på det förfarande som den offentliga myndigheten inleder för egen räkning och för den eller de andra offentliga

myndigheterna, men de tillämpas *inte på samarbetet* mellan de offentliga myndigheterna.

*För det fjärde* kan flera offentliga myndigheter bilda en ny enhet som får det fullständiga ansvaret för en viss uppgift. I sådana fall behåller inte de offentliga myndigheterna någon kontroll över tjänsten, som den nya enheten ska tillhandahålla på ett oberoende sätt och under eget ansvar. I dessa fall tillhandahålls ingen tjänst och följaktligen tillämpas varken fördraget eller direktiven.

*För de femte* kan de offentliga myndigheterna inrätta strukturer för ömsesidigt bistånd och samarbete utan att ersättning tillhandahålls. I detta fall utförs inte tjänster i den mening som avses i fördraget och EU:s lagstiftning ska alltså inte tillämpas.

Det kan antas att samverkan i mer lösa, informella konstellationer ofta faller utanför den EU-rättsliga regleringen. Vid mer formaliserat samarbete är det troligare att marknaden påverkas, även om det naturligtvis kan finnas undantag. Att fästa avgörande vikt vid hur ingående eller formaliserat samarbetet är framstår dock inte som lämpligt. I själva verket är det EU-rättsliga regelverket neutralt i förhållande till vilken typ av samverkansform det är fråga om. Av EU-domstolens praxis följer uttryckligen att någon särskild organisationsform inte krävs. Det är dock viktigt, från ett EU-rättsligt perspektiv, att syftet med samarbetet noggrant klargöras. EU-domstolen har framför allt betonat att ett samarbete mellan kommuner bör syfta till att säkerställa att ett allmännyttigt uppdrag fullgörs samt att någon privat avtalspart inte är inblandad. Att definiera tjänster som allmännyttiga skapar därför större rättssäkerhet och handlingsfrihet i ett EU-rättsligt perspektiv. Detta är helt avgörande om tanken är att utnyttja möjligheten till ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt statsstödsreglerna. Men även om detta inte är ett uttalat syfte bör kommuner och landsting klargöra vad avsikten är med samarbetet för att minska risken för att det ska ifrågasättas i ett EU-rättsligt perspektiv.

## 1. Uppdraget

Jag har fått i uppdrag av Kommittén om förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04) att avge ett utlåtande om EU-rättens betydelse för kommunal samverkan i Sverige. Utlåtandet ska enligt uppdraget behandla dels vilken



betydelse myndighetsbegreppet har inom EU-rätten, dels hur samverkansformer mellan olika kommuner berörs av EU:s regler, särskilt om upphandling, vad beträffar offentlig verksamhet, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och om icke-ekonomiska tjänster.

Av studien ska bl.a. framgå:

- Den EU-rättsliga betydelsen av myndighetsbegreppet
- En beskrivning av EU-rättens och särskilt upphandlingsreglernas påverkan på samverkan mellan kommuner
- En beskrivning av EU-rättens inverkan på icke-ekonomiska tjänster och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt gränsdragningen där emellan.

Utlåtande är upplagt på följande sätt. Först diskuteras vilken inverkan EU-rätten har på den regionala och lokala nivån i Sverige. Därefter beskrivs EU-rättens konstruktion, dvs. hur EU-rätten fungerar och expanderar till nya områden. Detta förklarar varför EU-rätten har fått ökad betydelse på kommunal nivå på senare tid. Dessa inledande avsnitt följs sedan av en diskussion om under vilka villkor en verksamhet kvalificeras som ekonomisk enligt EU-rätten där jag också tar upp betydelsen av att en verksamhet anses innefatta myndighetsutövning. Jag behandlar därefter EU:s regelverk och praxis rörande begreppet tjänster av allmänt intresse, som följs av en genomgång av statsstöds- och upphandlingsreglernas betydelse för regional och lokal verksamhet. Avslutningsvis summeras mina iakttagelser och slutsatser.

## **2. EU-rättens inverkan på regional och lokal nivå i Sverige**

Frågan om EU-medlemskapets påverkan på den svenska kommunala nivån har varit föremål för flera utredningar.<sup>2</sup> År 1994 gjorde EU-konsekvensutredningen om kommuner och landsting en analys av hur kommunernas och landstingens verksamhet kunde komma att påverkas av ett svenskt EU-medlemskap.<sup>3</sup> Bedömningen var att kommunernas och landstingens verksamhet i mycket begränsad

<sup>2</sup> Texten bygger på avsnitt 2 i Hettne, J., EU, lokala marknader och allmänintresset, Sieps 2011:3epa.

<sup>3</sup> Kommunerna, landstingen och Europa (SOU 1994:2).

utsträckning skulle påverkas av EU-rätten. EU-konsekvensutredningen ansåg t.ex. att EU:s regelverk om fri rörlighet för personer och arbetstagare inte generellt sett kunde förväntas få några mer betydande konsekvenser för verksamheterna i kommuner och landsting. Även på hälso- och sjukvårdsområdet kunde ett svenskt EU-medlemskap endast komma att få vissa indirekta konsekvenser för landstingen, främst genom informations- och erfarenhetsutbyte, eftersom medlemsländernas hälso- och sjukvårdslagstiftning inte var föremål för EU-rättslig harmonisering. Dock påpekades att EU:s regler om offentlig upphandling av varor och tjänster skulle inverka på all offentlig verksamhet, inklusive den kommunala.

Efter sex års svenskt EU-medlemskap gav Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en helt annan bild av vad EU-samarbetet inneburit för kommunerna och landstingen.<sup>4</sup> Förbunden menade att EU-lagstiftningen fått betydande följder för många kommunala verksamheter. Kommunala kärnområden hade påverkats av medlemskapet, trots att dessa områden inte omfattades av EU:s befogenheter att anta bindande lagstiftning. Särskilt framhölls reglerna för offentlig upphandling som påverkar förutsättningarna att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad med hänsyn till kraven på formell upphandling vid överskridande av tröskelvärdena. Ett annat exempel som angavs var principen om fri rörlighet. Förbunden pekade bl.a. på att de sociala rättigheterna gäller inom hela EU och inte bara i hemlandet, bl.a. i fråga om rätten att få planerad vård i utlandet betald via den nationella sjukförsäkringen.

I rapporten *EU:s påverkan på kommuner och landsting*<sup>5</sup> visade Statskontoret att utvecklingen av EU:s inre marknad hade påverkat kommuner och landsting på ett sätt som inte fullt ut kunde förutses före medlemskapet. EU har fördjupat samarbetet på flera samarbetsområden och nya områden har tillkommit, vilket ytterligare har påverkat den kommunala nivån. Påverkan sker också genom att EU börjat använda nya samarbetsformer, såsom den öppna samordningsmetoden. Statskontoret konstaterade att EU-samarbetet därmed har utvecklats till att omfatta stora delar av det kommunala samhällsuppdraget. EU påverkar förutsättningarna för den kommunala nivån huvuduppgifter i fråga om tillsyn och kontroll, samhällsplanering och kommunal basservice, produktion

---

<sup>4</sup> Sex år i EU (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001).

<sup>5</sup> Rapport 2005:12.

av välfärdstjänster, regional och lokal utveckling samt i deras roll som arbetsgivare.

Av Statskontorets rapport framgår att områden som kommuner och landsting typiskt berörs av är upphandling och statsstöd. Svenska förvaltningsdomstolar har fått behandla tusentals mål som gällt överklagan av kommunal upphandling, och mål med statsstödsrättsliga komplikationer är en växande målgrupp. Bland annat har ordningen med kommunala allmännyttiga bostadsföretag ifrågasatts mot bakgrund av EU:s statsstödsregler.

Denna verklighetsbeskrivning bekräftas av Sveriges Kommuner och Landstings nyligen publicerade undersökning *EU i lokalpolitiken* från 2010.<sup>6</sup> Denna visar att 60 procent av punkterna på en dagordning från kommunfullmäktige påverkas av EU. Siffran från landsting är 50 procent.

### 3. EU-rättens konstruktion

Till följd av medlemskapet i EU måste medlemsstaterna rättfärdiga ingrepp i EU:s inre marknad.<sup>7</sup> Medlemsstaternas tidigare suveräna och oreserverade rätt att prioritera andra intressen än de marknadsorienterade har ersatts av en överordnad europeisk ordning där ingrepp i marknadsmekanismerna måste förklaras och motiveras. Skälet till detta är att nationella beslut som påverkar marknadsförutsättningarna i en enskild stat även påverkar andra EU-medlemsländer och EU-medborgare på den inre marknaden.

Ett annat sätt att beskriva denna utveckling är att många nationella beslut (på såväl central som regional och lokal nivå) placeras i en ny juridisk kontext, där rättsliga krav ställs i det fall det gemensamma intresset av en fungerande inre marknad riskerar att störas. De politiska beslutsfattarna måste därför visa vilket samhällsintresse de eftersträvar, säkerställa att det inte uppstår diskriminering av EU-medborgare från andra EU-länder och i många fall också visa att den politiska åtgärden som valts är nödvändig för att åstadkomma det eftersträlvade resultatet och står i proportion till detta. Man kan här tala om en juridifiering av politiken, som kräver ökad medvetenhet och kunskap om både det svenska och europeiska regelverket.

---

<sup>6</sup> Undersökningen baseras på ett urval av dagordningar från 30 kommuner, 7 landsting och en region.

<sup>7</sup> Jfr avsnitt 3 i Hettne, J., *EU, lokala marknader och allmänintresset*, Sieps 2011:3epa.

Detta har bl.a. inneburit att offentligt understödda verksamheter har behövt brytas upp för att det ska bli tydligare var och hur ett allmänt intresse främjas. Så kallad korssubventionering där vinstgivande verksamheter i vissa delar bidrar till att upprätthålla samhällsnyttig verksamhet i andra delar är ett alltför otydligt sätt att främja de intressen som eftersträvas. Det skapas i sådana fall misstankar, berättigade eller ej, att konkurrensutsatta delar i den offentliga verksamheten otillbörligt gynnas på bekostnad av privata aktörers konkurrensförmåga. I ett EU-perspektiv, där konkurrensbetingelserna ska vara lika på hela den inre marknaden, är sådana insynsskyddade ordningar inte acceptabla. EU-rätten ställer därför tämligen långtgående krav på transparens och insyn.

Det ställs emellertid olika krav beroende på hur den nationella politiken är utformad. Om en verksamhet är helt undandragen marknads spelregler, kan den betraktas som icke ekonomisk och falla utanför EU-rättens tillämpningsområde och kravkatalog. I dessa fall kan graden av solidaritet ha stor betydelse, vilket framkommer tydligt i EU-domstolens rättspraxis. En diskussion om solidaritet var t.ex. av avgörande betydelse i ett fall där kollektivavtalsregler om obligatorisk anslutning till en tjänstepensionsfond inte ansågs utgöra ett avtal i konkurrensrättslig mening i målet *Albany*.<sup>8</sup> På motsvarande sätt ansåg inte heller fonden ha missbrukat sin dominerande ställning. Grundtanken var nämligen att överskott i försäkringsverksamheten skulle fördelas jämt, vilket med nödvändighet förutsatte att de olika systemen förvaltades av ett enda organ och att anslutningen till dessa system skulle vara av obligatorisk karaktär. Härtill kommer också EU-domstolens doktrin om ett ”systems inre logik”. Domstolen har fastställt att man bör se annorlunda på konkurrensrättsliga frågeställningar som uppkommer inom ramen för nationella politiska system om de konkurrensbegränsningar som uppstår är den *naturliga följd* av en legitim nationell politik.<sup>9</sup> I vissa fall har en särbehandling av vissa företag sålunda motiverats av lagstiftningens art/och eller allmänna systematik. Exempel på detta är målet *Ladbroke mot kommissionen*,<sup>10</sup> i vilket EU-domstolen framhöll att avgifter som togs ut på

<sup>8</sup> Mål C-67/96, *Albany*, REG 1999, s. I-5751.

<sup>9</sup> Mål 173/73, *Italien mot kommissionen*, REG 1974, s. 709, punkt 33, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321, mål C-75/97, *Belgien mot kommissionen*, REG 1999, s. I-3671, punkt 33, mål C-143/99, *Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, REG 2001, s. I-8365, punkterna 42–54, och mål C-308/01, *GIL Insurance Ltd m.fl. mot Commissioners of Customs & Excise*, REG 2004, s. I-4777, punkt 78. Se även Santa Maria, A., *Competition and State Aid, An Analysis of the EC Practice*, Kluwer 2007, s. 30 f.

<sup>10</sup> Mål C-353/95 P, *Tiercé Ladbroke mot kommissionen*, REG 1997, s. I-7007.

insatser vid vadhållning avseende kapplöpningar kunde vara olika, med hänsyn till olika kapplöpningssystemers karaktär. En gynnande behandling innebar i en sådan situation inte att det förelåg statligt stöd i den mening som avses i nuvarande artikel 107 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). I sin dom i målet *Ferring* upprepade EU-domstolen att en gynnande behandling inte föreligger om en särbehandling är berättigad av anledningar som har samband med ett systems inre logik.<sup>11</sup>

Det kan emellertid vara svårt att härleda några allmänt tillämpliga regler eller principer ur dessa fall och de betecknas ofta som tämligen aparta undantag som i princip bara bekräftar huvudreglerna om fri rörlighet och effektiv konkurrens.<sup>12</sup> Mot denna bakgrund har EU-rätten beskyllts för att vara blind för det allmännas ansvar för att tillhandahålla allmännyttiga tjänster EU-rätten sägs således lida av Kommunalblindheit.<sup>13</sup> Likväl tycks, som kommer att visas i det följande, EU-domstolen sätta en gräns för hur mycket EU-rätten får inkräkta på legitima politiska åtgärder. Om den förda politiken eller fattade besluten på regional och lokal nivå grundas på ett allmänintresse och konkurrensen inte snedvrids på ett omotiverat sätt till förmån för enskilda företag kan de nationella åtgärderna anses vara förenliga med EU-rätten.

Det som kan tyckas besynnerligt härvidlag är att omfattande offentliga ingrepp i en marknad ofta kan vara lättare att rättfärdiga än mindre ingripande åtgärder. Detta dock under förutsättning att sådana ingrepp baseras på ett tydligt allmänintresse och framträder som en konsekvent politisk handlingslinje. Sålunda har ett heltäckande monopol för speltjänster i Portugal accepterats,<sup>14</sup> men inte en mindre ingripande reglering med monopol på vissa speltjänster i Tyskland.<sup>15</sup> Vi kan alltså konstatera att om statligt reglerade marknader liberaliseras och tidigare offentliga företag privatiseras, flyttas allt fler områden in under EU-rättens tillämpningsområde. Detta förklarar varför EU-rättens grundprinciper rörande fri rörlighet och konkurrens blir alltmer aktuella inom

<sup>11</sup> Mål C-53/00, *Ferring*, REG 2001, s. I-9067, punkt 17.

<sup>12</sup> Se t.ex. Scharpf, F. W., *The Socio-Economic Asymmetries of European Integration or Why the EU cannot be a "Social Market Economy"*, Sieps 2010:10epa, s. 4.

<sup>13</sup> Se Madell, T., *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, som hänvisar t.ex. till Faber, A., *Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung*, Deutsches Verwaltungsblatt 1991, s. 1132, samt Schefold, D., *Zur Gestalt der Regionen*, i: Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag, Gaitanides, C. et al (red.), 2005, s. 292 not 23, s. 293 not 25, och s. 306 not 76.

<sup>14</sup> Mål C-42/07, *Bwin*, REG 2009, s. I-7633.

<sup>15</sup> Mål C-316/07 m.fl., Markus Stoß, ej ännu publicerat i rättsfallssamlingen.

ramen för landstingens och kommunernas verksamhet i Sverige. Trenden att liberalisera och privatisera har som bekant hållit i sig under lång tid i de flesta av EU:s medlemsländer och har delvis drivits fram genom EU-initiativ.

#### 4. Betydelsen av att en verksamhet kvalificeras som ekonomisk<sup>16</sup>

##### 4.1 Allmänt

En särskild svårighet när det gäller EU-rättens inverkan på allmännyttig verksamhet är att det saknas en fördragsbaserad definition av vad som utgör ekonomisk verksamhet. Ett skäl till detta är att medlemsstaternas samhällsmodeller se så olika ut att det i princip är omöjligt att lägga fast en gemensam definition av ekonomisk verksamhet som fungerar i en EU-rättslig kontext. Kommissionen har sålunda påpekat att eftersom distinktionen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster beror på politiska och ekonomiska särdrag i en viss medlemsstat, är det inte möjligt att upprätta en uttömmande förteckning över verksamheter som på förhand kan definieras som ”icke-ekonomiska”. Enligt kommissionen skulle en sådan förteckning inte tillföra någon verklig rättssäkerhet och skulle således vara av begränsad nytta.<sup>17</sup> EU-domstolen har mot denna bakgrund under lång tid prövat om en viss verksamhet ska anses som ekonomisk från fall till fall, och det kan därför vara svårt att dra några säkra slutsatser utifrån denna rättspraxis. En tillstötande svårighet är att det går att urskilja olika kriterier för tillämpningen av frihetsreglerna i fördraget (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital) och konkurrenspolitiken (konkurrensregler riktade till företag och statsstödsreglerna).<sup>18</sup> När det gäller konkurrenspolitiken ligger fokus inte

<sup>16</sup> Den mest aktuella och beskrivning jag funnit angående vad som utgör ekonomisk verksamhet ges i kommissionens meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, publicerat i december 2011 K (2011) 9404 slutlig. Detta avsnitt grundas i hög grad på uppgifterna i detta meddelande.

<sup>17</sup> Ibid., punkt 14.

<sup>18</sup> Mål C-519/04 P, David Meca-Medina och Igor Majcen mot kommissionen, REG 2006, s. I-6991, punkterna 30–33; mål C-350/07, Kattner Stahlbau, REG 2009, s. I-1513, punkterna 66, 72, 74 och 75 samt yttrande från generaladvokat Poiares Maduro avgivet den 10 november 2005 i mål C-205/03 P,

nödvändigtvis på verksamheten som sådan utan på andra begrepp, i synnerhet företagsbegreppet, vilket berörs nedan.

## 4.2 Frihetsreglerna

När det gäller frihetsreglerna (fri rörlighet för varor tjänster, personer och kapital) erbjuder fördragsbestämmelserna om fri rörlighet för tjänster viss vägledning. Fördragets utgångspunkt är att endast tjänster som utgör ekonomisk verksamhet omfattas av fördraget (artiklarna 49 och 56 i Funktionsfördraget om etableringsfrihet resp. fri rörlighet för tjänster). Enligt dessa bestämmelser ska alla tjänster som tillhandahålls mot ersättning anses utgöra en ekonomisk verksamhet. Enligt domstolen måste inte tjänsten nödvändigtvis betalas direkt av den som utnyttjar tjänsten,<sup>19</sup> men den som utför tjänsten måste erhålla ekonomisk ersättning av något slag. EU-domstolen har även fastställt att en verksamhets ekonomiska natur varken beror på aktörens eller organisationens juridiska ställning (den kan alltså vara både offentlig eller icke-vinstdrivande<sup>20</sup>), eller tjänstens natur (om en tjänst t.ex. rör den sociala tryggheten eller vården är detta inte i sig tillräckligt för att fördragets bestämmelser inte ska tillämpas på tjänsten<sup>21</sup> vilket tas upp längre fram). Även verksamhet som medlemmar i ett religiöst samfund eller en idrottsförening bedriver kan alltså mycket väl anses vara av ekonomisk natur.<sup>22</sup> En verksamhets ekonomiska natur beror inte heller på hur den kvalificeras enligt nationell lagstiftning. En tjänst som inte anses vara ekonomisk till sin natur enligt nationell lagstiftning kan likväl bedömas vara ekonomisk verksamhet enligt Funktionsfördragets bestämmelser. Om en verksamhet bedrivs i syfte att tillgodose ett allmänintresse påverkar inte heller detta nödvändigtvis verksamhetens ekonomiska natur.

---

Fenin REG, 2006, s. I-6295, punkterna 50 och 51.

<sup>19</sup> Mål C-51/96 och C-191/97, Deliège, REG 2000, s. I-2549, punkt 52. Domstolen har också ansett att t.ex. sjukhustjänster som tillhandahölls gratis genom sjukförsäkringssystemet kunde vara en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i fördraget.

<sup>20</sup> Mål C-172/98, kommissionen mot Belgien, REG 1999, s. I-3999. I mål C-157/99 Smits och Peerbooms, REG 2001, s. I-5473 (punkt 50), godtog inte domstolen argumentet att ytterligare ett villkor för att tillhandahållandet av en tjänst skulle kunna utgöra en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i dåvarande artikel 60 i fördraget skulle vara att den person som tillhandahåller tjänsten är vinstdrivande.

<sup>21</sup> Tidigare nämnda dom Smits och Peerbooms.

<sup>22</sup> Dom i mål C-196/87, Steymann, REG 1988, s. 6159, Svensk specialutgåva, volym 9, s. 751 och dom i mål C-51/96 samt C-191/97 Deliège, REG 2000, s. I-2549.

För att fastställa om en viss tjänst ska kvalificeras som ekonomisk verksamhet och omfattas av fördragsbestämmelserna, bör alltså varje enskilt fall granskas för sig, med hänsyn till verksamhetens alla särdrag, särskilt hur den bedrivs, organiseras och finansieras i medlemsstaten.

### 4.3 Företagsbegreppet

EU-domstolen har genomgående definierat företag som enheter som utövar ekonomisk verksamhet, oberoende av deras rättsliga ställning och hur de finansieras.<sup>23</sup> Kvalificeringen av en viss enhet som ett företag hänger därför samman med vilken typ av verksamhet den bedriver. Detta får flera konsekvenser.

*För det första* är det inte avgörande vilken status enheten har enligt nationell lagstiftning. Det kan t.ex. hända att en enhet som betecknas som en sammanslutning eller en idrottsförening enligt nationell lagstiftning ändå måste betraktas som ett företag i EU-rättslig mening. Det enda relevanta kriteriet i detta hänseende är om företaget bedriver en ekonomisk verksamhet.

*För det andra* kan två separata juridiska personer anses utgöra *en ekonomisk enhet*. Hela den ekonomiska enheten betraktas då som ett företag. I detta sammanhang undersöker EU-domstolen i vilken utsträckning de olika delarna står under gemensam kontroll eller vilka funktionella, ekonomiska eller organiska förbindelser som finns mellan dem.<sup>24</sup>

Av praxis följer att en enhet som inte i sig tillhandahåller varor eller tjänster på en marknad inte ska anses vara ett företag bara för att den äger aktier i ett sådant. Detta gäller även om det är fråga om ett majoritetsinnehav, om innehavet endast ger upphov till utövandet av de rättigheter som är knutna till ställningen som aktieägare eller delägare samt, i förekommande fall, mottagande av utdelningar, som endast är frukten av ägandet av en tillgång.<sup>25</sup> Ej heller normala kontrollrättigheter som följer med ett sådant majoritetsinnehav är i sig tillräckliga för att det ska anses att det är fråga om ett enda företag.

<sup>23</sup> De förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451.

<sup>24</sup> Mål C-480/09, P AceaElectrabel Produzione SpA mot Europeiska kommissionen, REU 2010, punkterna 47–55 och mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., REG 2006, s. I-289, punkt 112.

<sup>25</sup> Mål C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze mot Cassa di Risparmio di Firenze SpA m.fl., REG 2006, s. I-289, punkterna 107–118 och 125.



*För det tredje* är tillämpningen av EU:s regler inte beroende av om enheten har skapats för att generera vinst. Enligt EU-domstolarnas rättspraxis kan även ideella organisationer erbjuda varor och tjänster på en marknad.<sup>26</sup>

*För det fjärde* är klassificeringen av en enhet som företag alltid relaterad till en särskild verksamhet. Ett företag som utför både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast i fråga om den verksamhet som är ekonomisk.

För att klargöra distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet har EU-domstolen konsekvent slagit fast att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor och tjänster på en marknad utgör ekonomisk verksamhet.<sup>27</sup> Frågan om det finns en marknad för en viss tjänst beror på hur en viss tjänst organiseras i den berörda medlemsstaten. Mot denna bakgrund gäller t.ex. reglerna om statligt stöd endast om en viss verksamhet tillhandahålls i en marknadsmiljö. Som framgått kan tjänstens ekonomiska art skilja sig åt från en medlemsstat till en annan. På grund av politiska val eller den ekonomiska utvecklingen kan kvalificeringen av en viss tjänst som icke-ekonomisk dessutom komma att ändras över tiden. Det som i dag inte betraktas som ekonomisk verksamhet kan alltså omvandlas till sådan verksamhet i framtiden, och vice versa. En myndighets beslut att inte tillåta tredje man att tillhandahålla en viss tjänst (t.ex. därför att den vill tillhandahålla tjänsten inom ramen för sin egen organisation) utesluter inte heller förekomsten av en ekonomisk verksamhet. Trots en sådan avskärmning av marknaden kan en ekonomisk verksamhet likväl förekomma om andra aktörer har vilja och kapacitet att tillhandahålla tjänsten på den berörda marknaden.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> De förenade målen 209/78–215/78 och 218/78, Van Landewyck/78, REG 1980, s. 3125, punkt 21, mål C-244/94 FFSA m.fl., REG 1995, s. I-4013 och mål C-49/07, MOTOE, REG 2008, s. I-4863, punkterna 27 and 28.

<sup>27</sup> Mål 118/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2599, punkt 7, mål C-35/96, kommissionen mot Italien, REG 1998, s. I-3851, punkt 36 och de förenade målen C-180/98–C-184/98, Pavlov m.fl., punkt 75.

<sup>28</sup> Se t.ex. kommissionens meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, punkt 13, K (2011) 9404 slutlig.

## 4.4 Exempel från rättspraxis

### 4.4.1 Social trygghet

Huruvida offentliga system som syftar till att säkerställa social trygghet för medborgarna (socialförsäkring m.m.) ska betraktas som ekonomisk verksamhet beror på hur de är inrättade och organiserade. EU-domstolarna fäster, som antytts ovan, stor vikt vid en distinktion mellan ”ekonomiska system” och ”system baserade på solidaritetsprincipen”. EU-domstolarna har tillämpat en rad olika kriterier för att fastställa om ett system för social trygghet är solidaritetsbaserat och därför inte utgör ekonomisk verksamhet. En mängd faktorer kan vara viktiga i detta avseende:

- Om medlemskap i systemet är obligatoriskt.<sup>29</sup>
- Om stödordningen har ett rent socialt syfte.<sup>30</sup>
- Huruvida systemet drivs utan vinstsyfte.<sup>31</sup>
- Om förmånerna är oberoende av hur stora bidrag som lämnats.<sup>32</sup>
- Om de förmåner som betalas inte behöver stå i proportion till den försäkrades inkomster.<sup>33</sup>
- Om systemet övervakas av staten.<sup>34</sup>

Sådana solidaritetsbaserade system måste alltså särskiljas från ekonomiska system.<sup>35</sup> Till skillnad från solidaritetsbaserade system kännetecknas system av ekonomisk karaktär i regel av följande:

- Frivilligt medlemskap.<sup>36</sup>
- Principen om kapitalisering (rättigheterna är beroende av inbetalda bidrag och systemets ekonomiska resultat).<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> De förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, REG 1993, s. I-637, punkt 13.

<sup>30</sup> Mål C-218/00, Cital och INAIL, REG 2002, s. I-691, punkt 45.

<sup>31</sup> De förenade målen C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, Bundesverband AOK, REG 2004, s. I-2493, punkterna 47-55.

<sup>32</sup> De förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, REG 1993, s. I-637, punkterna 15-18.

<sup>33</sup> Mål C-218/00, Cital och INAIL, REG 2002, s. I-691, punkt 40.

<sup>34</sup> De förenade målen C-159/91 och C-160/91, Poucet och Pistre, punkt 14; mål C-218/00, Cital och INAIL, punkt 43-48, de förenade målen C-264/01, C-306/01, C-354/01 och C-355/01, Bundesverband AOK, punkterna 51-55 (angivna ovan).

<sup>35</sup> Se särskilt mål C-244/94, FFSA m.fl., REG 1995 s. I-4013, punkt 19.

<sup>36</sup> Mål C-67/96, Albany, REG 1999, s. I-5751, punkterna 80-87.

<sup>37</sup> Mål C-244/94, FFSA m.fl., REG 1995 s. I-4013, punkterna 9 och 17-20; mål C-67/96, Albany, REG 1999, s. I-5751, punkterna 81-85; se även de förenade målen C-115/97 till C-

- Verksamheten bedrivs i vinstsyfte.<sup>38</sup>
- De aktuella pensionsrättigheterna kompletterar dem som tillhandahålls i ett grundläggande system.<sup>39</sup>

I vissa system kombineras inslag ur bägge kategorierna. I sådana fall är kvalificeringen av systemet beroende av att man gör en analys av systemets olika beståndsdelar och deras respektive vikt.<sup>40</sup>

#### 4.4.2 Hälsa- och sjukvård

I EU skiljer sig de olika nationella hälso- och sjukvårdssystemen väsentligt åt. I vilken utsträckning olika vårdgivare konkurrerar med varandra i en marknadsmiljö är till stor del beroende av hur dessa system är uppbyggda. Verksamhet som är ekonomisk i vissa medlemsstater behöver därför inte vara det i andra stater.

I vissa medlemsstater är de allmänna sjukhusen en integrerad del av det nationella hälso- och sjukvårdssystemet och nästan helt och hållet baserade på solidaritetsprincipen.<sup>41</sup> Sådana sjukhus finansieras direkt med sociala avgifter och andra statliga medel och deras tjänster är gratis för dem som är anslutna till systemet på grundval av principen om allmän täckning.<sup>42</sup> EU-domstolarna har fastslagit att i sådana fall bedriver de berörda organisationerna *inte* sin verksamhet i egenskap av företag.<sup>43</sup>

När det förhåller sig så betraktas inte heller verksamheter som i sig kan vara av ekonomisk art, men som utförs enbart i syfte att tillhandahålla en annan tjänst av icke-ekonomisk art, såsom verksamhet av ekonomisk karaktär. En organisation som köper varor – även i stora kvantiteter – för att kunna erbjuda en tjänst som inte är

---

117/97 Brentjens, REG 1999, s. I-6025, punkterna 81–85, mål C-219/97, Drijvende Bokken REG 1999, s. I-6121, punkterna 71–75 och de förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451, punkterna 114 och 115.

<sup>38</sup> De förenade målen C-115/97 till C-117/97, Brentjens, REG 1999, s. I-6025.

<sup>39</sup> De förenade målen C-180/98 till C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451, punkt 115. I det aktuella fallet fäste domstolen vikt vid det förhållandet att specialistläkarna kunde välja att tjäna in sin referenspension hos fonden eller hos ett försäkringsbolag med vederbörligt tillstånd samt fondens rätt att för vissa kategorier av specialistläkare bevilja dispens vad gäller de andra delarna av pensionssystemet.

<sup>40</sup> Se t.ex. mål C-350/07, Kattner Stahlbau, REG 2009, s. I-1513.

<sup>41</sup> Utifrån EU-domstolarnas rättspraxis är det spanska nationella hälso- och sjukvårdssystemet det viktigaste exemplet.

<sup>42</sup> Beroende på systemets allmänna egenskaper kan det hända att avgifter som endast täcker en försumbar del av den faktiska kostnaden för tjänsten inte påverkar klassificeringen av tjänsten som ickeekonomisk.

<sup>43</sup> Mål T-319/99, FENIN, REG 2003, s. II-357, punkt 39.

av ekonomisk art fungerar inte som ett företag bara därför att den utgör en köpare på en viss marknad.<sup>44</sup>

I andra medlemsstater erbjuder emellertid sjukhus och andra vårdgivare sina tjänster mot ersättning, antingen direkt från patienterna eller via deras försäkring.<sup>45</sup> I sådana system förekommer det ett visst mått av konkurrens mellan sjukhus när det gäller tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster. Om så är fallet kan en vårdtjänst inte kvalificeras som icke-ekonomisk bara därför att den tillhandahålls av ett offentligt sjukhus.

EU-domstolarna har också klargjort att vårdtjänster som oberoende läkare och andra privatpraktiserande läkare tillhandahåller mot ersättning på egen risk ska betraktas som ekonomisk verksamhet.<sup>46</sup> Enligt kommissionen gäller samma principer för oberoende apotek.<sup>47</sup>

#### 4.4.3 Utbildning

Det har fastställts i EU-domstolens rättspraxis att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. I detta avseende har domstolen påpekat att staten, genom att upprätta och upprätthålla ett sådant system för offentlig undervisning som i regel finansieras med medel ur den offentliga budgeten och inte av eleverna eller deras föräldrar, inte avser att bedriva verksamhet i vinstsyfte utan endast att uppfylla sina sociala, kulturella och utbildningspolitiska uppgifter gentemot sina medborgare.<sup>48</sup>

Enligt samma rättspraxis påverkas den offentliga utbildningens icke-ekonomiska art i princip inte av att elever eller deras föräldrar ibland måste betala undervisnings- eller inskrivningsavgifter som bidrar till att finansiera kostnaderna för att driva systemet. Sådana avgifter täcker ofta endast en bråkdel av de verkliga kostnaderna för tjänsten och kan således inte betraktas som betalning för den tjänst som tillhandahålls. Därför ändrar de inte det faktum att en

---

<sup>44</sup> Mål T-319/99, Fenin, REG 2003, s. II-357, punkt 40.

<sup>45</sup> Se t.ex. ovannämnda målen C-244/94, FFSA, C-67/96 Albany, C-115/97, C-116/97 och C-117/97, Brentjens samt C-219/97, Drijvende Bokken.

<sup>46</sup> Se de förenade målen C-180 till C-184/98, Pavlov m.fl., REG 2000, s. I-6451, punkterna 75 och 77.

<sup>47</sup> Se kommissionens meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, punkt 25, K (2011) 9404 slutlig.

<sup>48</sup> Se bl.a. mål C-318/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957, punkt 68.

offentlig utbildningstjänst som främst finansieras med offentliga medel är av icke-ekonomisk art.<sup>49</sup> Dessa principer kan omfatta offentliga undervisningstjänster, t.ex. yrkesutbildning,<sup>50</sup> privata och offentliga grundskolor<sup>51</sup> och förskolor<sup>52</sup>, sekundär undervisning vid universitet<sup>53</sup> samt tillhandahållande av utbildning vid universitet.<sup>54</sup>

Sådant offentligt tillhandahållande av utbildningstjänster måste särskiljas från tjänster som finansieras främst av föräldrar och elever eller kommersiella intäkter. Kommersiella företag som erbjuder högre utbildning som finansieras helt och hållet av studenter omfattas t.ex. helt klart av denna senare kategori. I vissa medlemsstater kan också offentliga institutioner erbjuda utbildningstjänster som, på grund av sin art, finansieringsstruktur och förekomsten av konkurrerande privata organisationer, ska betraktas som ekonomiska.

I sammanhanget kan noteras att i rambestämmelserna för forskning, utveckling och innovation har kommissionen klargjort att vissa verksamheter som bedrivs av universitet och forskningsorganisationer faller utanför tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd.<sup>55</sup> Detta gäller forskningsorganisationers primära verksamhet, nämligen:

- Utbildning för fler och bättre kvalificerade anställda.
- Oberoende forskning och utveckling för ökad kunskap och förståelse, även forskningssamverkan och utveckling.
- Spridning av forskningsresultat.

Kommissionen har också klargjort att tekniköverföring (licensiering, avknoppningar eller andra former för förvaltning av kunskap som forskningsorganisationen har skapat) är av icke-ekonomisk art<sup>56</sup> om den är intern till sin natur och alla inkomster återinvesteras i de berörda forskningsorganisationernas primärverksamhet.<sup>57</sup>

---

<sup>49</sup> EFTA-domstolens dom av den 21 februari 2008 i mål E-5/07.

<sup>50</sup> Mål 263/86, Humbel, REG 1988, s. 5365.

<sup>51</sup> Mål C-318/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2007, s. I-6957 och mål C-76/05, Schwartz, REG 2007, s. 6849.

<sup>52</sup> EFTA-domstolens dom av den 21 februari 2008 i mål E-5/07.

<sup>53</sup> Mål C-281/06, Jundt, REG 2007, s. I-12231.

<sup>54</sup> Mål 109/02, Wirth, REG 1993, s. I-6447.

<sup>55</sup> Gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd till forskning, utveckling och innovation (EUT C 323, 30.12.2006, s. 1).

<sup>56</sup> Enligt fotnot 25 i FoUI-rambestämmelserna avses med "intern till sin natur" en situation där förvaltningen av forskningsorganisationens kunskap sköts av en avdelning inom eller ett dotterbolag till forskningsorganisationen eller tillsammans med andra forsknings-

## 4.5 Betydelsen av att en verksamhet innefattar myndighetsutövning (offentlig makt)

Ett annat sätt att kvalificera en viss verksamhet som icke-ekonomisk är att granska i vilken mån den innefattar myndighetsutövning eller som det uttrycks i Funktionsfördraget om den är förenad med ”offentlig makt”. Enligt artikel 51 FEUF undantas nämligen verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt. Enligt EU-domstolen avser offentlig makt endast särskilda verksamheter och inte hela yrkesgrupper.<sup>58</sup> Artikeln har överlag tolkats snävt. EU-domstolen har fastställt att den inte omfattar verksamheter som har en rent stödjande och förberedande karaktär i förhållande till utövandet av offentlig makt eller verksamheter som har en rent teknisk karaktär, såsom programmering och drift av databehandlingssystem.<sup>59</sup> EU-domstolen har mot denna bakgrund slagit fast att verksamhet som utövas av advokater, bevakningsföretag, auktoriserade ombud i försäkringsföretag och verksamheter inom ramen för avtal som har samband med lokaler, tillbehör, anläggningar, underhåll, drift och förmedling av uppgifter som behövs för att genomföra ett lotteri, *inte* omfattas av undantaget.<sup>60</sup>

Offentlig maktutövning, såsom begreppet har definierats i EU-domstolens rättspraxis, sammanfaller i stort med den svenska termen myndighetsutövning. Det bör dock inte sättas ett likhets-tecken mellan de bägge begreppen, eftersom ”offentlig makt” i artikel 51 FEUF är en autonom EU-rättslig term vars innebörd är beroende även av EU-domstolens framtida rättspraxis.<sup>61</sup>

Begreppet offentlig makt har också betydelse för om en viss verksamhet ska omfattas av det EU-rättsliga regelverket för t.ex.

---

organisationer. Utläggning av tillhandahållande av särskilda tjänster till tredje part genom öppna anbudsförfaranden leder inte till att sådan verksamhet inte betraktas som intern.

<sup>57</sup> Se punkterna 3.1.1 och 3.1.2 i FoUI-rambestämmelserna.

<sup>58</sup> Se mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, mål C-114/97, kommissionen mot Spanien, REG 1998, s. I-06717, mål C-42/92, Adrianus Thijssen mot Controledienst voor de verzekering, REG 1993, s. I-4047 och mål C-2/74, Jean Reyners mot belgiska staten, REG 1974, s. 631.

<sup>59</sup> Se mål C-42/92, Adrianus Thijssen mot Controledienst voor de verzekering, REG 1993, s. I-4047 och mål C-3/88, kommissionen mot Italien, REG 1989, s. I-4035.

<sup>60</sup> Se mål C-2/74, Jean Reyners mot belgiska staten, REG 1974, s. 631, mål C-283/99, kommissionen mot Italien, REG 2001, s. I-4363, mål C-355/98, kommissionen mot Belgien, REG 2000, s. I-1221, mål C-514/03, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-963, mål C-42/92, Adrianus Thijssen mot Controledienst voor de verzekering, REG 1993, s. I-4047, mål C-3/88, kommissionen mot Italien, REG 1989, s. 4035 och mål C-272/91, kommissionen mot Italien, REG 1994, s. I-1409.

<sup>61</sup> Se Prop. 2008/09:187, Genomförande av tjänstedirektivet, s. 45.

statligt stöd och upphandling. Dessa regler är inte tillämpliga om staten ingriper genom offentlig maktutövning<sup>62</sup> eller när offentliga myndigheter som härrör från staten agerar i egenskap av offentliga myndigheter.<sup>63</sup> Ett företag kan anses agera genom att utöva offentliga befogenheter när verksamheten i fråga är en uppgift som utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler det omfattas av.<sup>64</sup> Generellt sett är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten inte ekonomisk verksamhet. Följande verksamheter har inte ansetts utgöra ekonomiska verksamheter:

- Armén eller polisen.
- Flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken.<sup>65</sup>
- Sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken.<sup>66</sup>
- Föroreningsbegränsande övervakning.<sup>67</sup>
- Organisation, finansiering och verkställighet av fängelsedomar.<sup>68</sup>

#### 4.6 Alla inskränkningar i den fria rörligheten omfattas av EU-rätten

Avslutningsvis måste påpekas att icke ekonomisk verksamhet kan, oavsett sin karaktär, innebära en *inskränkning* i den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Som framgått ovan anses välfärdstjänster (social trygghet, sjukvård och utbildning) utgöra medlemsstaternas egna angelägenheter. De omfattas därmed inte av EU-rättens tillämpningsområde såvida inte (något förenklat) medlemsstaten har valt att bedriva verksamheten på marknadsekonomiska villkor. *Susanne S:t Clair Renard*<sup>69</sup> har dock ifrågasatt om inte EU-

<sup>62</sup> Mål C-118/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2599, punkterna 7 och 8.

<sup>63</sup> Mål C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, REG 1988, s. I-2479, punkt 18.

<sup>64</sup> Se särskilt mål C-364/92, SAT/Eurocontrol, REG 1994, s. I-43, punkt 30.

<sup>65</sup> Mål C-364/92, SAT/Eurocontrol, REG 1994, s. I-43, punkt 27 och mål C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati mot kommissionen, REG 2009, s. I-2207, punkt 71.

<sup>66</sup> Kommissionens beslut av den 16 oktober 2002 i ärende N 438/02 - Belgien – Stöd till hamnmyndigheter, EGT C 284, 21.11.2002.

<sup>67</sup> Mål C-343/95, Cali & Figli, REG 1997, s. I-1547, punkt 22.

<sup>68</sup> Kommissionens beslut i ärende N 140/2006 – Litauen – Stöd till statliga företag som är verksamma vid uppfostringsanstalter, EUT C 244, 11.10.2006.

<sup>69</sup> Se Susanne S:t Clair Renard, Förhållandet mellan tjänster av allmänt (ekonomiskt) intresse och artikel 56 EUF-fördraget, i: Den nordiska välfärden och marknaden – Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, Tom Madell, Tarjei Bekkedal & Ulla Neergaard (red.), 2011, s. 167–188.

domstolen lagt frågan om välfärdstjänsters eventuella ekonomiska natur åt sidan, och i stället nöjt sig med att analysera om artikel 56 FEUF (ang. den fria rörligheten för tjänster) är tillämplig på all nationell reglering som hindrar fri rörlighet för tjänster. Hon påpekar att det förhållandet att offentligt finansierade välfärdssystem anses utgöra medlemsländernas interna angelägenheter inte innebär att nationella regleringar skulle vara immuna för EU-rättens tillämpning. Av EU-domstolens jurisdiktion avseende den inre marknads upprättande och funktion följer nämligen att det inte finns några fredade zoner. S:t Clair Renards iakttagelse är riktig. EU-domstolens rättspraxis rörande otillåtna och tillåtna inskränkningar i den fria rörligheten har inte med det aktuella politikområdet att göra. Om det sålunda t.ex. förekommer avgifter som är diskriminerande är det inte avgörande hur det offentliga systemet är finansierat. EU-domstolen angreppsvinkel är att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar.<sup>70</sup> Sådana åtgärder ska vara:

- tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Det finns alltså ett allmänt EU-rättstest som gäller för alla nationella åtgärder som medför inskränkningar i den fria rörligheten. Det ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och grundas på ett allmänintresse, oavsett verksamhetens karaktär.

## 5. Begreppet tjänster av allmänt intresse

### 5.1 Inledning

I Funktionsfördraget används begreppet tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse för att markera medlemsstaternas möjlighet att

---

<sup>70</sup> Mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165.



reglera en marknad enligt andra premisser än de renodlat marknadsekonomiska. Begreppet återfinns i fördragets inledande artiklar, i ett särskilt protokoll, i kapitlet om konkurrenspolitik och i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I det följande ska dessa stadganden belysas men först ska något sägas om själva begreppet.<sup>71</sup> Det är tydligt att det relaterar till skillnaden mellan allmänna och enskilda intressen. I en renodlad marknadsekonomi förutsätts konkurrerande enskilda intressen också leda till eftersträfvade allmänna intressen. Effektiv konkurrens är i regel gynnsamt för samhället i stort. När enskilda intressen inte leder till önskat resultat uppstår emellertid behov av någon form av statlig inblandning. Detta kan naturligtvis ske på många olika sätt men återspeglas i Funktionsfördraget framför allt genom bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Skälet till att man i fördraget talar om tjänster av ”ekonomiskt” intresse beror på att icke-ekonomiska tjänster ursprungligen förutsattes falla utanför fördragets reglering. Med tanke på EU-rättens expansion och allt vidare tillämpningsområde har dock många tjänster som ursprungligen ansågs falla utanför fördraget kommit att omfattas. Detta gäller som framgått hälso- och sjukvård och utbildning i viss utsträckning. I många sammanhang talas därför numera om tjänster av allmänt intresse som inkluderar både ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster. Det är uppenbart att skillnaden i många fall är hårfin.<sup>72</sup>

Det finns ingen definition av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i fördraget, utan det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra om en tjänst ska betraktas som en sådan. Detta innebär att en tjänst som anses som allmännyttig i en medlemsstat inte behöver vara det i en annan medlemsstat. EU-domstolen har dock uppställt ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en tjänst ska anses som allmännyttig.<sup>73</sup> Den ska vara:

- betydelsefull för konsumenterna
- vara öppen för alla konsumenter
- tillhandahållas på likartade villkor

---

<sup>71</sup> Se Hettne, J., *EU, lokala marknader och allmänintresset*, Sieps 2011:3epa, s. 9 ff. Se även Madell, T., *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, s. 26 ff.

<sup>72</sup> Se Louis, J-V. och Rodrigues, S., *Les services d'intérêt économique général et l'Union européenne*, Bruylant 2006, s. 3 ff.

<sup>73</sup> Jfr mål C-393/92, Commune d'Almelo m.fl. mot NV Energiebedrijf Ijsselmij, REG 1994 s. I-1477, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-89, punkt 48.

Det bör noteras att begreppsbildningen kan vara förvirrande. Ett grundläggande begrepp som sedan länge varit betydelsefullt i medlemsstaterna är "Public service", dvs. offentlig tjänst, vilket dock sällan översätts till svenska. Detta är ett begrepp som i ett *nationellt perspektiv* kvalificerar vissa tjänster som allmännyttiga och viktiga att säkerställa tillhandahållandet av. Det redan omnämnda begreppet "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" har funnit i EU:s fördrag sedan samarbetets start på 1950-talet, men relaterar till vad som i ett *uropeiskt perspektiv* kan betraktas som allmännyttigt. Detta begrepp har sedan vidgats till "tjänster av allmänt intresse" som alltså är bredare och rymmer även icke-ekonomiska tjänster. Gränsen mellan ekonomiska och icke-ekonomiska tjänster är som framgått en viktig fråga som ytterst avgörs av EU-domstolen. Därtill kommer att såväl kommissionen som domstolen påpekat att en tjänst av allmänt intresse kan kvalificeras olika i skilda medlemsstater. I någon stat kan den alltså betraktas som helt "privat" och inte vara föremål för någon särskilt reglering. I en annan stat kan den betraktas som en tjänst av allmänt "ekonomiskt" intresse och i en tredje som en tjänst av allmänt "icke-ekonomiskt" intresse. Det är naturligtvis inte vanligt att uppfattningen skiftar i så stor utsträckning i medlemsstaterna. Ett exempel på ett område där variationen är betydande är emellertid bostadspolitiken.

## 5.2 Nyheter till följd av Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget har införts ett nytt lagstiftningsbemyndigande rörande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som återfinns i artikel 14 i Funktionsfördraget. Det anges i denna artikel att:

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och artiklarna 93, 106 och 107 i det här fördraget och med beaktande av den betydelse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning, ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstift-

ningsförfarandet fastställa principer och villkor, utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att i överensstämmelse med fördragen tillhandahålla, beställa och finansiera sådana tjänster.

Som antytts tidigare fogades även ett särskilt protokoll om tjänster av allmänt intresse till Funktionsfördraget genom Lissabonfördraget. Beslutet om detta fattades vid Europeiska rådets möte i Lissabon i oktober 2007. Protokollet är avsett att fungera som tolkningsbakgrund till nämnda artikel 14 och har följande lydelse:

#### Artikel 1

Unionens gemensamma värden i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inbegriper särskilt

- nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt,
- mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till,
- en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter.

#### Artikel 2

Bestämmelserna i fördragen ska inte på något sätt påverka medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art.

Genom artikel 14 i Funktionsfördraget och det nya protokollet förbinder sig både EU och medlemsstaterna att sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kommer EU-medborgarna tillgodo. Mot denna bakgrund finns anledning att inte enbart betrakta dessa tjänster som ett möjligt undantag till reglerna om fri rörlighet och konkurrens, utan tvärtom som uttryck för mer grundläggande och övergripande principer för hela EU-samarbetet. Av särskild betydelse är naturligtvis att unionen numera har lagstiftningskompetens med direkt stöd i artikel 14 i Funktionsfördraget. Tidigare har regler med anknytning till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beslutats med stöd av andra rättsgrunder i fördraget. Det kan noteras att det enbart kan bli fråga om "förordningar", vilket för tanken till "europeiska" allmännyttiga tjänster där det finns ett tydligt europeiskt mervärde, dvs. det bör vara svårt eller

åtminstone i hög grad ineffektivt att göra samma sak genom en anpassning (harmonisering) av medlemsstaternas befintliga lagstiftning. Det kan gälla gränsöverskridande infrastruktur och nätverk som binder samman EU:s ekonomier och medborgare. Om det istället finns behov av harmonisering av nationell lagstiftning, kan som tidigare i synnerhet det allmänna harmoniseringsbemyndigandet för den inre marknaden användas, dvs. nuvarande artikel 114 i Funktionsfördraget. Kommissionens befogenhet i artikel 106.3 i Funktionsfördraget att säkerställa att bestämmelserna om offentliga företag tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut vad avser medlemsstaterna, är också av intresse. Denna befogenhet har främst utnyttjats i avreglerande syfte. I viss mån kan rådets och parlamentets bemyndigande i artikel 14.2 i fördraget ses som en motvikt till kommissionens befogenhet.<sup>74</sup> Det är att märka att en förordning enligt artikel 14 i Funktionsfördraget utgör en lagstiftningsakt som får betraktas som hierarkiskt överordnad kommissionens direktiv eller beslut enligt artikel 106.3 i samma fördrag, vilka utgör icke-lagstiftningsakter.<sup>75</sup>

Det ska vidare understrykas att protokollet för första gången introducerar begreppet ”tjänster av allmänt intresse” i EU:s primär rätt, vilket ingår i protokollets rubrik. I dess artiklar talas sedan om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och tjänster av allmänt intresse som inte är av ekonomisk art (vilket också är nytt). Protokollet betonar medlemsstaternas självbestämmanderätt och subsidiaritetsprincipens betydelse, i synnerhet när det gäller att tillhandahålla tjänster av icke ekonomiskt intresse. Det understryker också den existerande mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i EU och skillnader i användarnas behov och preferenser samt olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden i medlemsstaterna. Geografiska skillnader torde ha bäring även på regionala och lokala skillnader i medlemsländerna. Behoven ser ofta olika ut i t.ex. storstad och glesbygd. Skillnader i sociala förhållanden får anses markera vikten av att det går att upprätthålla olika socialpolitiska välfärdsmodeller, medan betydelsen av

---

<sup>74</sup> Se Schweitzer, H., *Services of General Economic Interest: European Law's Impact on the Role of Markets and of Member States* i *Market Integration and Public Services in the European Union*, red. Cremona, M. (Oxford University Press 2011), s. 54.

<sup>75</sup> Se Bergström, C. F., Hettne, J., *Lissabonfördraget – en grundlag för EU?* (Norstedts juridik 2010), s. 78 f.

kulturella skillnader är svårare att se den självständiga betydelsen av i detta perspektiv.<sup>76</sup>

En fråga som inställer sig är om EU självt kan ta ett större ansvar. Inom EU har redan en utveckling påbörjats i form av framväxten av s.k. *universella tjänster* (*universal services*). Hittills har det framför allt varit fråga om telekommunikation och post-tjänster, alltså ekonomiska tjänster. Men begreppet kan inkludera även icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse. Begreppet sätter EU-medborgarna tydligare i fokus. Universella tjänster är sådana som alla EU-medborgare bör ha såväl tillgång till som råd med. Det innebär att ansvaret att tillhandahålla dem till alla medborgare till skäliga priser kan åläggas de privata aktörer som har tagit över de offentliga aktörernas skyldigheter på avreglerade marknader. Det handlar alltså om en *europaisering* av vissa tjänster av allmänt intresse för att bidra till territoriell sammanhållning och social inkludering i hela EU.<sup>77</sup> Denna typ av universella tjänster förstärker också unionsmedborgarskapet eftersom dessa tjänster ska tillförsäkras alla unionsmedborgare och så tydligt anknyter till deras behov. Även i protokollet om tjänster av allmänt intresse antyds den vikt EU fäster vid universella tjänster. Det anges att en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter ska säkerställas. I den engelska språkversionen talas om ”a high level of quality, safety and *affordability*, equal treatment and the promotion of *universal access* and of user rights.”<sup>78</sup>

### 5.3 Tjänster av allmänt intresse i Sverige

I rapporten *Tjänster av allmänt intresse ett svenskt perspektiv* (Sieps 2011:8) diskuterar professor Tom Madell vilka tjänster av allmänt intresse som finns i Sverige. Han påpekar att det finns ett närmast oändligt antal välfärdstjänster som tillhandahålls på olika nivåer i det svenska samhället. I vissa fall är ansvaret överlappande, t.ex. i de fall då en kommun är den huvudsakliga leverantören av en viss

---

<sup>76</sup> Se Micklitz, H-W, *Universal Services: Nucleus for a Social European Private Law i Market Integration and Public Services in the European Union*, red. Cremona, M. (Oxford University Press 2011), s. 96 f.

<sup>77</sup> Se Schweitzer, H., a.a., s. 60.

<sup>78</sup> Min kursiv. På franska anges ”un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs access and of user rights”.

tjänst eller i vart fall den aktör som har ansvaret för att den tillhandahålls medan staten har ett tillsynsansvar för att verksamheten utförs på ett korrekt sätt. En uppräkningslista kan heller inte bli komplett med tanke på att såväl utförandet av tjänsterna som kommunernas kompetens att tillhandahålla lika typer av (oreglerade) tjänster varierar från kommun till kommun beroende på de lokala förutsättningarna och behoven, vilket inte minst visas av en rikhaltig praxis avseende kommunala befogenheter från förvaltningsdomstolarna. Madell har i nedanstående förteckning sammanställt svenska välfärdstjänster.

**Förteckning över ett antal centrala välfärdstjänster samt vem som ansvarar för att de tillhandahålls (från Sieps 2011:8, s. 106)**

Staten	Landsting/regioner	Kommunerna
Telekommunikation	Regional kollektivtrafik	Elproduktion
Posttjänster	Sjukhusvård	Eldistribution
Elproduktion	Hälso- och sjukvård	Lokal kollektivtrafik
Elnät	Tandvård (upp till 20 år)	Vatten
Naturgasdistribution		Avlopp
Persontrafik via järnväg		Fjärrvärme
Godstrafik via järnväg		Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg
Högre utbildning		Förskoleklass
Yrkesutbildning		Grundskola
Allmän socialförsäkring		Gymnasieskola
Pensionssystem		Särskola
Vissa kulturella tjänster		Kommunal vuxenutbildning
"Public service" (radio/TV)		Svenska för invandrare
		Socialtjänst, inklusive individ- och familjeomsorg
		Stöd och service till funktionshindrade
		Äldreomsorg
		Hälso- och viss sjukvård i särskilt boende
		Stadsplanering och byggfrågor
		Miljö- och hälsoskydd
		Renhållning och avfallshantering
		Räddningstjänst

Bibliotek  
Krisberedskap  
Bostadsförsörjning  
m.m.

---

Staten ansvarar som framgår av förteckningen för flera centrala verksamhetsområden. En stor del av verksamheten bedrivs i bolagsform och i den statliga bolagsportföljen fanns år 2009 57 hel- och delägda bolag, varav tre var börsnoterade. Verksamheten redovisas årligen i en regeringsskrivelse.<sup>79</sup>

Madell påpekar också att kommunerna enligt lag är skyldiga att tillhandahålla ett antal välfärdstjänster: t.ex. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare, socialtjänst (inklusive individ- och familjeomsorg), omsorg om äldre och funktionshindrade, hälso- och viss sjukvård i särskilt boende, stadsplanering och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, renhållning och avfallshantering, räddningstjänst, vatten och avlopp, bibliotek, krisberedskap, kollektivtrafik samt bostadsförsörjning.

Vidare finns en mängd verksamheter som det är frivilligt för kommunerna att tillhandahålla men som anses ligga inom ramen för den kommunala självstyrelsen, t.ex. öppen förskola, fritidsverksamhet, byggande av bostäder, energi, hälso- och viss sjukvård i hemmet, sysselsättning, näringslivsutveckling samt kulturella tjänster.<sup>80</sup>

Landstingen är enligt lag ansvariga för tillhandahållandet av hälso- och sjukvård, tandvård för personer upp till 20 års ålder samt kollektivtrafik. Inom ramen för deras kompetens är det dessutom frivilligt att engagera sig inom exempelvis kultur, utbildning, turism och regional utveckling m.m.

När det gäller kopplingen till den EU-rättsliga termen ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” är det dock oklart vilka tjänster som omfattas. Madell påpekar att i svensk rätt förekommer begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i fyra författningar, varav två bygger på EU-direktiv – transparensdirektivet samt det s.k. PSI-direktivet (Public Sector Information).

---

<sup>79</sup> Se regeringens skrivelse 2009/10:140, 2010 års redogörelse för företag med statligt ägande.

<sup>80</sup> Se [http://www.skl.se/kommuner\\_och\\_landsting/om\\_kommuner](http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner).

- I 4 § punkt 2 lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. regleras skyldigheten att upprätta separat redovisning för ett företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och som fått ersättning i någon form för detta, samtidigt som företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet.
- Enligt 10 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen får en myndighet inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse, och då för en tid av högst tre år i taget.
- I förordningen (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse stadgas att Statens jordbruksverk får ingå avtal om skyldighet att utföra veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse, bl.a. för beredskap för djursjukvård under jourtid, djurhälso- och djursjukvård i sådana områden av landet där det bedöms att tillfredsställande veterinär service inte skulle kunna bedrivas på marknadsmässiga grunder och deltagande i en beredskapsorganisation vid utbrott av smittsamma djursjukdomar.
- I utredningen om en ny kollektivtrafiklag avvek regeringen från den klassificering av kollektivtrafik som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse i artikel 2 förordning (EG) nr 1370/2007.<sup>81</sup> Efter påpekanden vid remissbehandlingen att EU-förordningen i denna del är direkt tillämplig i svensk rätt<sup>82</sup> har regeringen infört den EU-rättsliga definitionen i det slutliga lagförslaget som antogs av riksdagen i juni 2010.<sup>83</sup>

*Caroline Weblander* har konstaterat att det är påfallande sällan som begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse” ägnats någon djupare analys i svenska förarbeten, inte heller förekommer det, till skillnad från vad som är fallet i flera andra rättsordningar i deras införande av tjänstedirektivet, i lagen (2009:1079) om tjänster på

---

<sup>81</sup> Se SOU 2009:39, En ny trafiklag, s. 30, där följande definition av kollektivtrafik föreslogs: ”persontransporttjänster som erbjuds allmänheten fotlöpande antingen som linjetrafik eller som samordnad anropsstyrd trafik”.

<sup>82</sup> Se bl.a. yttrande från Sveriges Kommuner och Landsting, dnr. 09/2011.

<sup>83</sup> I den nya lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, som träder i kraft den 1 januari 2012, anges i 1 kap. 5 § att med allmän trafikplikt, avtal om allmän trafik, ensamrätt, kollektivtrafik och kollektivtrafikföretag avses detsamma som i EU:s kollektivtrafikförordning.



den inre marknaden.<sup>84</sup> Hon förvånas över vad hon kallar ett bristande intresse att undersöka ett instrument som ger staten – inklusive kommuner och landsting – möjligheter att genomföra sitt ansvar på det sociala området och på miljöområdet i bättre harmoni med privata marknadsaktörer.<sup>85</sup> En förklaring menar hon är att begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse upplevs som abstrakt och föremål för osäker reglering. Med hänvisning till bl.a. riksdagsbetänkandet om regeringens proposition om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler, menar hon att en tydlig skepsis framträder inför det av EU-rätten anvisade sättet att lösa konflikter mellan fri konkurrens på marknaden och offentliga åtgärder av allmänt intresse på marknaden. I betänkandet anges att:

Det bör särskilt påpekas att förslaget om att i svensk lag definiera bostadsförsörjning som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse inte skulle utgöra någon lösning på dessa problem. Sammantaget skulle ett bifall till motionsförslaget således leda till såväl en fortsatt osäkerhet vad gäller det svenska regelsystemets förenlighet med EU-rätten som till fortsatta omfattande problem på hyresbostadsmarknaden.<sup>86</sup>

Det kan noteras att regeringen i sin proposition på motsvarande sätt konstaterade att bostadsförsörjningen varken generellt eller i delar bör definieras i lag som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>87</sup>

Överlag tycks Sverige ha ett delvis outnyttjat utrymme för att ta tillvara väsentliga samhällsintressen inom ramen för EU:s regelverk.<sup>88</sup> Motsvarande fråga har diskuterats i Norge där *Fredrik Sejersted* har argumenterat för en ny norsk strategi när det gäller norska intressen inom ramen för EES-avtalet. Han framhåller att det lagliga nationella handlingsutrymmet inom EU-rätten är större än vad medlemsstaterna inser och att det finns en risk för att det genomförs onödigt långtgående reformer i medlemsländerna på

---

<sup>84</sup> Se Caroline Wehlander, *Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv*, i Den nordiska välfärden och marknaden; Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, Tom Madell, Tarjei Bekkedal & Ulla Neergaard (red.), 2011, s. 41–80.

<sup>85</sup> Wehlander, C., *Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive svenskt perspektiv*, i Den nordiska välfärden och marknaden – Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, red. Madell, T, Bekkedal, T. och Neergaard, U., Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 23 (Iustus 2011).

<sup>86</sup> Betänkandet 2009/10:CU24 Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler, s. 9.

<sup>87</sup> Prop. 2009/10:185, s. 29.

<sup>88</sup> Jfr Hettne, J., *EU, lokala marknader och allmänintresset*, Sieps 2011:3epa, s. 12.

grund av felaktiga EU-rättsliga analyser.<sup>89</sup> Liknande argument förs fram av *Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun* i rapporten *Upphandling och arbete i EU* (Sieps 2010:3) som menar att osäkerheten när det gäller att beakta icke-ekonomiska hänsyn vid offentlig upphandling har lett till en försiktighetsprincip som verkar starkt hämmande på intresset att vid offentlig upphandling beakta allmänt accepterade mål för lagstiftningen, såsom att främja jämställdhet, integration av funktionshindrade, god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor. EU har dessutom oförskyllt gjorts till syndabock för denna utveckling.

Den osäkerhet för att inte säga ointresse som hittills får sägas ha präglat svensk politik när det gäller att jämka samman marknadsintresset och allmänintresset på avreglerade marknader med ledning av EU-rätten, delas inte av många andra medlemsstater. Tvärtom är detta en central fråga på EU:s agenda. Det kan till och med skönjas en begynnande utveckling där konsumentintresset säkras genom att vissa samhällstjänster förklaras nödvändiga på EU-nivån och därmed ska tillhandahållas i alla medlemsstater.<sup>90</sup> Det är viktigt att Sverige är aktivt och väl rustat kunskapsmässigt i denna process som mycket väl kan leda till betydelsefulla förändringar på sikt. Det handlar ytterst om en begynnande samordning av olika europeiska välfärdssystem i syfte att klargöra på vilka områden marknadsekonomiska principer tillämpas fullt ut och i vilka sammanhang andra principer, t.ex. solidaritet, bör ges företräde. Med tanke på hur kraftigt regleringsintressena i dagens EU varierar när det gäller den socialt betonade politiken finns en risk att svenska intressen som inte förs fram ignoreras och blir svårare att hävda på längre sikt. En nyckelroll har givetvis Sveriges kommuner och landsting (SKL), som representerar det lokala och regionala intresset i landet.<sup>91</sup>

## 6. EU:s statsstödsregler och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Funktionsfördraget regler om statligt stöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 107–109

<sup>89</sup> Se Sejersted, F., *Norges rettslige integrasjon i EU* (Nytt Norsk Tidsskrift 4/2008, s. 313) och *Rett og politikk i europeiseringens tid* (Nytt Norsk Tidsskrift 4/2008, s. 545).

<sup>90</sup> Jfr Hettne, J., *EU, lokala marknader och allmänintresset*, Sieps 2011:3epa, s. 12.

<sup>91</sup> *Ibid.*, s. 12.

FEUF. De har till syfte att förhindra att konkurrensförhållandena inom EU förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Statliga åtgärder ska inte ge vissa företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel, vilket i sin tur minskar EU:s allmänna konkurrenskraft. Statligt stöd får i synnerhet inte användas till att bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen på detta sätt snedvrids finns risk för att kunderna får finna sig i högre priser, att det blir lägre kvalitet på varorna och mindre innovation.<sup>92</sup>

I artikel 107.1 FEUF uppställs fyra kumulativa villkor som måste vara uppfyllda för att en offentlig stödåtgärd skall omfattas av förbudet. Undantag från förbudet stadgas i artikel 107.2 och 107.3 FEUF. Domstolen har vid upprepade tillfällen uttalat att en åtgärd kan utgöra stöd endast när alla villkor i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda.<sup>93</sup>

Stödet måste:

1. utgöra en selektiv ekonomisk förmån, dvs. gynna visst företag eller viss produktion,
2. finansieras direkt eller indirekt genom offentliga medel,
3. snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna

De bör inledningsvis påpekas att de två sista villkoren att stödet ska snedvrیدا konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna i regel är oskiljaktigt sammanbundna.<sup>94</sup> Villkoren är inte uppfyllda om endast handeln inom en medlemsstat påverkas eller då företagets verksamhet sker utanför EU:s gränser. Kommissionen är dock inte skyldig att visa ett stöds faktiska inverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. I praktiken krävs det inte mycket för att villkoren ska anses uppfyllda. Enligt fast rättspraxis utesluter t.ex. inte *a priori* det förhållandet att ett stöd är av relativt ringa betydelse eller att det mottagande företaget

---

<sup>92</sup> Jfr Kommissionens handlingsplan för statligt stöd, KOM (2005) 107 slutlig, s. 4.

<sup>93</sup> Se mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, REG 1990, s. I-959, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 10, s. I-369, de förenade målen C-278/92-C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 20, mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002, s. I-4397, punkt 68, och mål C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, REG 2003, s. I-7747, punkt 74.

<sup>94</sup> Se de förenade målen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 och T-23/98, Alzetta Mauro m.fl. mot kommissionen, REG 2000, punkt 81, och där nämnd rättspraxis.

är relativt litet att handeln mellan medlemsstaterna kan påverkas.<sup>95</sup> Även till synes lokala förhållanden kan sålunda omfattas. Av praktiska skäl har dock vissa schablonbestämmelser utfärdats. Stöd förutsätts inte påverka handeln inom EU om det omfattas av de s.k. *de minimis*-bestämmelserna. Enligt förordning 1998/2006<sup>96</sup> om stöd av mindre betydelse rör det sig om stöd som understiger 200 000 euro under en period av tre år (inom vägtransportsektorn är motsvarande belopp 100 000 euro).

Ett annat påpekande som bör göras är att stödet kan komma direkt från staten eller från regionala eller lokala organ inom landet. Det kan vidare ges av offentliga eller privata organ som staten inrättat eller utsett för att administrera stödet.<sup>97</sup> Även ett privat företag vars styrelse utnämns eller på annat sätt kontrolleras av staten anses vara en del av staten och kan sålunda bli stödgivare.<sup>98</sup>

Vad som får anses viktigast att klarlägga i detta sammanhang är emellertid vad som utgör en ”ekonomisk förmån”. För att kontrollera om stöd utgör en sådan förmån används *principen om den marknadsekonomiska investeraren*.<sup>99</sup> Detta test utvecklades ursprungligen av kommissionen för att utröna om en stats ägande av ett företag utgjorde stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.<sup>100</sup> I enlighet med detta kriterium ansåg kommissionen att en sådan inblandning i det privata näringslivet inte utgjorde ett stöd om staten agerade på samma villkor som en privat investerare, dvs. under normala förhållanden i en marknadsekonomi (marknadsekonomisk investerare). Domstolen har godtagit kriteriet i sin rättspraxis

<sup>95</sup> Se mål 142/87, Belgien mot kommissionen, REG 1990, s. I-959, punkt 43; svensk specialutgåva, volym 10, och de förenade målen C-278/92, C-279/92 och C-280/92, Spanien mot kommissionen, REG 1994, s. I-4103, punkt 40–42.

<sup>96</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse, EUT nr L 379, 28/12/2006, s. 5.

<sup>97</sup> Se bl.a. mål 78/76, Steinike och Weinlig, REG 1977, s. 595, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 3, s. 329, mål 290/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1985, s. 439, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 8, s. 39, av de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, van der Kooy m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 35, svensk specialutgåva, volym 9, s. 305, och mål C-305/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-1603, punkt 13.

<sup>98</sup> Mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2002 I-4397.

<sup>99</sup> Jfr Santa Maria, A., *Competition and State Aid, An Analysis of the EC Practice*, a.a., s. 23 ff. En variant av denna princip är det s.k. *Private-Creditor Criterion* som användas för att granska statens agerande som långivare.

<sup>100</sup> Kommissionens regler för medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tillämpningen av principen om en marknadsekonomisk investerare anges i kommissionens ståndpunkt om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i EEG-fördraget på myndigheters innehav, 1984, EU:s bulletin 9/1984, s. 28–29, och förklaras ytterligare i meddelandet om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i EUF-fördraget på statliga innehav och meddelande, 1993 (EGT C 307, 13.11.1993, s. 3–14).

och har sedermera tillämpat det på andra slags statliga åtgärder.<sup>101</sup> För att bedöma om åtgärden har karaktären av ett stöd, prövar kommissionen och domstolen således om en privat aktör som till sin storlek är jämförbar med en statlig aktör skulle ha vidtagit åtgärden i fråga på samma villkor.

EU-domstolen har emellertid preciserat att till skillnad från många privata investerare är inte medlemsstaterna lika måna om en omedelbar avkastning på det insatta kapitalet, varför medlemsstaternas uppträdande inte direkt kan jämföras med hur många privata investerare skulle ha agerat under motsvarande förhållanden. Offentliga investerare behöver därför inte eftersträva omedelbar avkastning.<sup>102</sup> Av principen framgår emellertid att statliga åtgärder som inte syftar till att generera vinst, även på lång sikt, ska bedömas i förhållande till statsstödsreglerna i och med att en normal privat investerare inte skulle ha vidtagit de aktuella åtgärderna under motsvarande premisser.<sup>103</sup> Om en offentlig aktör agerar tillsammans med en eller flera privata investerare i samma ärende och på motsvarande villkor är utgångspunkten att medlemsstaten agerar i enlighet med den marknadsekonomiska investerarprincipen.<sup>104</sup>

Frågan om ett stöd utgör en ekonomisk förmån är i hög grad relevant när det gäller finansiering av (eller ersättning för) tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. I det betydelsefulla målet *Altmark*<sup>105</sup> var frågan om bussbolaget Altmark Trans kunde erhålla ett offentligt bidrag för att bedriva linjetrafik i den tyska regionen Landkreis Stendal utan att detta betraktades som statligt stöd i EU-rättslig mening. Domstolen påpekade att det krävdes att företaget i fråga gynnades ekonomiskt och fick en mer fördelaktig konkurrensställning än konkurrerande företag för att ersättningen skulle betraktas som statligt stöd. Det var inte uteslutet att den

<sup>101</sup> Se t.ex. de förenade målen 67, 68 och 70/85, *Kwekerij Gebroeders van der Kooy BV m.fl. mot Europeiska gemenskapernas kommission*, REG 1988, s. 219, punkt 28.

<sup>102</sup> Se t.ex. mål C-305/89, *Italien mot Kommissionen*, REG 1991, s. I-1603, punkt 20.

<sup>103</sup> Se mål C-303/88, *Italien mot Kommissionen*, REG 1991, s. I-1433, punkt 22, och dom av den 15 september 1998 de förenade målen T-126–127/96, *Breda Fucine Meridionali SpA (BFM) och Ente partecipazioni e finanziamento industria minafatturiera (EFIM) mot Kommissionen*, REG 1998, s. II-3437, punkt 80, samt mål T-234/95, *DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH mot kommissionen*, REG 2000, s. II-2603, punkt 121.

<sup>104</sup> Se t.ex. mål T-296/97, *Alitalia – Linee aeree italiane SpA mot Kommissionen*, REG 2000, s. II-3871, punkt 81.

<sup>105</sup> Mål C-280/00, *Altmark*, REG 2003, s. I-7747, p. 88 ff. Av intresse i sammanhanget är förstainstansrättens avgörande i BUPA-målet där kriterierna i *Altmark*-domen anpassades till nya och annorlunda omständigheter. I detta mål prövade förstainstansrätten ett påstått stöd till en riskutjämningsordning som inrättats av Irland på marknaden för privata sjukförsäkringar. Dom av den 12 februari 2008 i mål T-289/03, *BUPA*, REG 2008, s. II-81.

aktuella linjetrafiken var så pass olönsam att den inte kunde bedrivas under normala konkurrensvillkor och att ett offentligt bidrag därmed kunde vara berättigat. EU-domstolen ställde dock upp ett antal villkor för att kontrollera att så verkligen var fallet. För *det första* skulle företaget i fråga ha ålagts en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och denna skyldighet skulle vara klart definierad. För *det andra* skulle de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknades vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt. För *det tredje* fick ersättningen inte överstiga vad som krävdes för att täcka hela eller delar av de kostnader som hade uppkommit i samband med skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid hade erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av denna skyldighet. För *det fjärde* skulle, i frånvaro av ett offentligt upphandlingsförfarande, storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag normalt skulle ha haft med tillägg för en rimlig vinst.

I sammanhanget bör även nämnas tribunalens dom i *BUPA-målet*<sup>106</sup> där den slog fast att det ankommer på medlemsstaterna att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom EU inte har getts någon sådan befogenhet och unionsrätten saknar en precis och fullständig definition av begreppet. Det kan noteras att tribunalen varken krävde att tjänsten i fråga skulle utgöra en samhällsomfattande tjänst i strikt mening eller att tjänsten skulle fylla ett behov som är gemensamt för hela befolkningen eller tillhandahållas inom hela medlemsstatens territorium.<sup>107</sup> Det krävs inte heller att den aktör som anförtrotts uppdraget beviljas en exklusiv eller särskild rättighet för att fullgöra det (punkt 179). Däremot är det av avgörande betydelse att tjänsten i fråga är av tvingande karaktär, vilket kan bestå i en skyldighet att erbjuda vissa tjänster till alla medborgare som begär det (punkt 190). För att uppdraget ska anses som obligatoriskt krävs dock inte att myndigheterna ålägger den berörda aktören att tillhandahålla en tjänst med ett klart och på förhand fastställt innehåll (punkt 189). Företaget som har anförtrotts det särskilda uppdraget kan förfoga över en viss handlingsfrihet på marknaden,

<sup>106</sup> Mål T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd, London, BUPA Ireland Ltd, mot Europeiska gemenskapernas kommission, REG 2008, s. II-81. Se Madell, T., Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 28 f.

<sup>107</sup> Mål T-289/03, BUPA, REG 2008, s. II-81, punkterna 186–187.

vad gäller innehållet och priset för tjänsten, dels att tjänsten tillhandahålls med viss hänsyn till ekonomisk lönsamhet (punkterna 202–203). Tribunalen klargjorde slutligen att Altmarkvillkoren – framför allt det tredje och det fjärde villkoret – inte kan tillämpas strikt i vissa fall och bör tolkas ändamålsenligt (punkterna 228–244 respektive 245–257).

Mot bakgrund av denna rättsutveckling har kommissionen, med stöd av artikel 86.3 EG (nu 106.3 FEUF), utfärdat ett särskilt beslut som anger villkoren för att ge statlig ersättning för tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster inom bl.a. sjukvården och bostadssektorn, nämligen kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse<sup>108</sup> samt särskilda rambestämmelserna för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster, som har en vidare tillämpning.<sup>109</sup> I skrivande stund är dessa regler föremål för översyn. Den 23 mars 2011 presenterade kommissionen ett meddelande rörande en reform av EU:s regler om statligt stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>110</sup> Syftet var att få igång en politisk diskussion med berörda aktörer vad gäller den kommande revideringen av det s.k. post-Altmark-paketet. Kommissionen slår med hänvisning till protokoll 26 fast att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse – eller som det står i den svenska översättningen ”allmännyttiga tjänster” – spelar en central roll för unionens gemensamma värden. Dessa tjänster inte bara främjar social och territoriell sammanhållning och människors välmående inom EU, de bidrar också på ett väsentligt sätt till Europas ekonomiska utveckling och spänner över allt från stora kommersiella tjänster till sociala tjänster. Protokoll 26 till fördragen samt artikel 14 i Funktionsfördraget bemyndigar såväl unionen som medlemsstaterna att ”sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter” och ger också på överstatlig nivå en rättslig grund för att anta förordningar som fastställer dessa principer och villkor.<sup>111</sup> Mot denna bakgrund har kommissionen lagt fram förslag till nya

<sup>108</sup> EUT L 312, 29 november 2005, s. 67.

<sup>109</sup> EUT C 297, 29.11.2005, s. 4.

<sup>110</sup> Kommissionen, Reform av EU:s regler om statligt stöd avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, KOM(2011) 146 slutlig.

<sup>111</sup> Se Madell, T., Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv, Sieps 2011:8, s. 78.

rättsakter som har till syfte att ersätta de tidigare post-Altmark-paketet. Det rör sig om:

- Ett nytt meddelande om tillämpning av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (meddelandet)
- En ny förordning om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (förordningen)
- Ett nytt beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (beslutet)
- Nya rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster (rambestämmelserna).

Samtliga akter utom den nya förordningen antogs av kommissionen den 20 december 2011. Ett konstaterande som inledningsvis kan göras är att definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i meddelandet är mycket vid. Kommissionen anger sålunda att det följer av artikel 106.2 i Funktionsfördraget att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är företag med "ett särskilt uppdrag". Rent allmänt innebär uppdraget, enligt kommissionen, att tillhandahålla en särskild allmännyttig tjänst som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor (punkt 47).<sup>112</sup>

Av särskilt intresse är den nya förordningen "om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". Denna förordning kompletterar den ovannämnda *de minimis* förordningen, förordning 1998/2006.

Kommissionens ursprungliga förslag till förordning (september 2011) väckte vissa frågor. För det första skulle förordningen bara gälla i fråga om "en lokal myndighet som representerar en befolkning på mindre än 10 000 invånare". För det skulle bara

---

<sup>112</sup> K(2011) 9406 slutlig.



företag med en årlig omsättning på mindre än 5 miljoner euro kunna få stöd. För det fick stödbeloppet inte överstiga 150 000 euro per räkenskapsår. I ett nytt förslag (december 2011) anges emellertid bara ett kriterium, nämligen att det totala stödbeloppet till företaget som tillhandahåller tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse inte är högre än 500 000 euro över tre beskattningsår. Därmed förenklas tillämpningen väsentligt och en tydlig parallell till förordning 1998/2006 skapas.<sup>113</sup>

Den största nyheten i beslutet om tillämpningen av artikel 106.2 är att det allmänna tröskelvärdet sänks från 30 miljoner till 15 miljoner euro. Detta framstår som berättigat, särskilt när sjukvårdstjänster och vissa andra sociala tjänster inte alls omfattas av beloppsbegränsningarna.<sup>114</sup>

I det nya ramverket ges en hel del förklaringar som bör ha betydelse även för tillämpningen av de fortsatt gällande Altmark-kriterierna. I synnerhet riktlinjerna för ersättningens storlek ökar förutsebarheten och förenklar tillämpningen av dessa regler.<sup>115</sup>

Ett konstaterande som måste göras är emellertid att statsstödsreglerna avseende tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är mycket detaljerade och komplexa. Det krävs både ekonomisk och juridisk expertis för en korrekt tillämpning. Detta talar för att ökade resurser krävs på lokal nivå i Sverige där tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i stor utsträckning tillhandahålls. En framkomlig väg kan vara att öka expertsamverkan mellan kommuner i dessa frågor. Att upprätthålla erforderlig kompetens inom varje kommun framstår som realistiskt i dagsläget.

## 7. EU:s upphandlingsregler och lokala intressen

### 7.1 Allmänt

Vid förverkligandet av 1992 års inre marknadsprogram uppmärksammades offentlig upphandling särskilt. Tanken var att konkurrensutsätta offentliga marknader i hela EU. De bärande principerna var att transparens, icke-diskriminering och objektivitet skulle respekteras vid tilldelning av kontrakt som härrörde från den

---

<sup>113</sup> För kritik ang. de ursprungliga kriterierna se Hettne, J., *Public Services and State Aid – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?* Sieps 2011:14epa.

<sup>114</sup> K(2011) 9380 slutlig.

<sup>115</sup> K(2011) 9406 slutlig.

offentliga sektorn.<sup>116</sup> Upphandlingsreglerna ansågs utgöra nödvändiga och integrerade beståndsdelar i den fria rörligheten för varor och tjänster, etableringsrätten samt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.<sup>117</sup> Mot denna bakgrund har ett omfattande regelverk byggts upp på upphandlingsområdet. En uppdatering och kodifiering skedde den 31 mars 2004 när direktiven 2004/18/EG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster och 2004/17/EEG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling på området vatten, energi, transport och posttjänster, de s.k. försörjningssektorerna, antogs. I Sverige motsvaras dessa direktiv av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF.

Om en upphandlande myndighet väljer att lägga ut verksamheten på entreprenad aktualiseras i realiteten alltid reglerna om offentlig upphandling och de bakomliggande bestämmelserna i upphandlingsdirektiven. Om det rör sig om s.k. B-tjänster – vilket det oftast gör om det är fråga samhällsnyttiga tjänster – aktualiseras upphandlingsdirektiven endast i begränsad omfattning.<sup>118</sup> I svenska LOU och LUF regleras emellertid även detta förfarande (15 kap). Om verksamheten organiserats inom ramen för ett s.k. valfrihetssystem omfattas verksamheten av den svenska särskilda lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. LOV är i första hand tänkt att tillämpas på omsorgs- och stödverksamhet för äldre, för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster.<sup>119</sup>

När det gäller primärvård är svenska landsting skyldiga att införa ett vårdvalssystem som ger allmänheten rätt att välja privat eller offentlig vårdcentral.<sup>120</sup> Av 5 § 2 st. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, följer sedan den 1 januari 2010 att landstinget ska organisera primärvården inom ramen för ett vårdvalssystem så att alla som är bosatta inom landstinget kan välja utförare av hälso- och sjukvårdstjänster samt få tillgång till och välja en fast läkarkontakt.

---

<sup>116</sup> Jfr Bovis, C., *EC Public Procurement: case law and regulation*, OUP 2005, s. 12.

<sup>117</sup> *Ibid.* s. 13.

<sup>118</sup> B-tjänster är sådana tjänster som av tradition ansetts mindre väl lämpade för gränsöverskridande handel. De är förtecknade i bilaga 3 till de två svenska upphandlingslagarna.

<sup>119</sup> Se prop. 2008/09:29, Lag om valfrihetssystem, resp. SOU 2008:15, LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem.

<sup>120</sup> Se prop. 2008/09:74, Vårdval i primärvården.

Även i de fall en entreprenad betingar ett så lågt värde att den faller under de tröskelvärden i EU:s direktiv som anges i upphandlingsdirektiven regleras förfarandet i LOU eller LOV.<sup>121</sup>

Det kan alltså konstateras att den svenska upphandlingsrätten har ett mycket vidare tillämpningsområde är EU:s upphandlingsdirektiv. Samtidigt måste påpekas att upphandlingsdirektiven i grunden uttrycker centrala EU-rättsliga inre marknadsprinciper. EU:s upphandlingsrätt måste därför ses som en del av det samlade regelverket för EU:s inre marknad och tolkas mot denna bakgrund.<sup>122</sup> Detta är skälet till att vissa upphandlingsprinciper gör sig gällande utanför de specifika direktivens tillämpningsområde. Bland annat ska kravet på likabehandling och transparens vara uppfyllt även på upphandlingar eller ett liknande förfaranden som inte omfattas av direktiven<sup>123</sup>, vilket berörs längre fram. Detta minskar skillnaden mellan tillämpningsområdet för EU:s upphandlingsdirektiv och tillämpningsområdet för den svenska lagregleringen på upphandlingsområdet. Grundprinciperna för upphandling måste både enligt det EU-rättsliga och svenska systemet iakttas när en offentlig myndighet ingår ett kontrakt med, eller erbjuder en koncession till, en tredje part.

## 7.2 Tjänstekoncessioner

Upphandlingsdirektiven gäller för de offentliga upphandlingar inom medlemsstaterna som kan ha en effekt på de grundläggande friheterna i Funktionsfördraget. Upphandlingar utan ett sådant intresse regleras därför som utgångspunkt varken av EU-direktiven om offentlig upphandling eller av fördragens bestämmelser och principer, vilket berörs längre fram. Samtidigt finns det upphandlingar som, trots att de kan anses ha en effekt på de grundläggande friheter som följer av unionsrätten, ändå inte regleras specifikt; vilket i synnerhet anses gälla för tjänstekoncessioner. Det anses föreligga en tjänstekoncession när en enskild utövare ensam eller tillsammans med andra ges ensamrätt att tillhandahålla en viss tjänst efter offentligt godkännande eller

<sup>121</sup> Se t.ex. Madell, T., *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, s. 84.

<sup>122</sup> Jfr Slavicek, *Upphandlings olika ansikten*, ERT 2002, s. 17 och Drijber, B. J. och Stergiou, H., *Public Procurement Law and Internal Market Law*, CMLrev 2009, s. 805.

<sup>123</sup> Se dom av den 7 december 2000 i mål C-324/98, *Telaustria och Telefonadress*, REG 2000, s. I-10745, punkt 60, samt beslut av den 3 december 2001 i mål C-59/00, *Vestergaard*, REG 2001, s. I-9505, punkt 20.

tillstånd. När en verksamhet är lagreglerad på detta sätt kan det alltså sägas föreligga en koncession. Vissa koncessioner träffas av unionsrätten, medan andra inte gör det.

I upphandlingsrättsligt hänseende kan koncessioner delas in i två kategorier, tjänstekoncessioner och byggkoncessioner. Tjänstekoncessioner faller i sin helhet utanför upphandlingsdirektiven och LOU och LUF, medan byggkoncessioner till viss del regleras av LOU. Koncessioner som överstiger de för offentliga upphandlingar uppställda tröskelvärdena anses emellertid vara av intresse för leverantörer i andra medlemsstater – inte minst beroende på att de faktiskt representerar betydande ekonomiska värden – varför de omfattas av de allmänna EU-rättsliga principerna.

I Sverige regleras alltså tjänstekoncessioner varken i LOU eller LUF. Av 2 kap. 17 § LOU följer att med tjänstekoncession ”avses ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av rätt att utnyttja tjänsten”.<sup>124</sup> Medan ett offentligt tjänstekontrakt innebär att en leverantör, mot en ekonomisk motprestation från den upphandlande myndigheten, åtar sig att utföra en tjänst för en upphandlande myndighets räkning, utgör vid en tjänstekoncession en eventuell ersättning från den upphandlande myndigheten inte den huvudsakliga delen av ersättningen.<sup>125</sup> Några särskilda bestämmelser för tjänstekoncessioner finns dock inte. I 1 kap. 2 § 5 st. LOU hänvisas till 1 kap. 12 § LOU, vari enbart anges att:

”[o]m en upphandlande myndighet beviljar någon annan än en upphandlande myndighet särskilda rättigheter eller ensamrätt att bedriva verksamhet i det allmännas intresse, skall den handling varigenom denna rätt beviljas innehålla en bestämmelse som innebär att innehavaren av rättigheten eller ensamrätten skall iaktta principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet när den tilldelar tredje man varukontrakt.”

<sup>124</sup> Samma definition av tjänstekoncessioner görs i 2 kap. 18 § LUF respektive artikel 1.d(3b) försörjningsdirektivet (2004/17/EG).

<sup>125</sup> Se kommissionens tolkningsmeddelande om koncessioner enligt EG-rätten (EUT C 121/2 SV 29.4.2000), avsnitt 2.2, 6 st., samt mål 458/03, Parking Brixen, REG 2005, s. I-8612, p. 39; mål C-324/98, Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG, REG 2000, s. I-10745, p. 58; Kammarrätten i Stockholm (mål nr 4374-05) samt NOU:s yttrande dnr 2005/0121-29, och Kammarrätten i Stockholm (mål nr 340-06).

### 7.3 Undantag för egenregi

Av särskilt intresse för regioner och kommuner har varit diskussionen om vilket utrymme de har att anskaffa varor och tjänster från egna bolag utan föregående upphandling. Bakgrunden till denna utveckling är den s.k. *Teckaldomen*. I denna dom och efterföljande rättspraxis framhåller EU-domstolen att ett avtal om offentlig upphandling måste ingås av fristående personer eller enheter.<sup>126</sup> Resonemanget i domen anknyter till själva upphandlingskonstruktionen eller annorlunda uttryckt avtalsbegreppet i EU:s upphandlingsrätt. Ett avtal mellan sinsemellan beroende personer är inte ett upphandlingskontrakt i direktivens mening.<sup>127</sup>

Detta innebär t.ex. att kommuner, i vissa fall, kan genomföra köp från egna bolag, utan att tillämpa de föreskrivna förfarandena. Sådana köp i egenregi benämns vanligen *In House Providing* på engelska och avser avtal som en myndighet ingår med vissa offentliga organ vilka är knutna till den egna myndigheten. EU-domstolen har inte själv närmare förklarat varför den avgränsar skyldigheterna enligt upphandlingsrätten på detta sätt. Det har hävdats att undantaget kan ses som en avvägning mellan två motstående intressen, dvs. å ena sidan intresset av upphandling i fri konkurrens och å andra sidan offentliga aktörers intresse av att fritt kunna organisera sin verksamhet.<sup>128</sup> Det bör betonas att i det fall en privat aktör går in som delägare i en enhet som utför offentliga uppgifter som tilldelats inom ramen för verksamhet som bedrivs i egen regi, är den inte längre att betrakta som egenregi, varför ett upphandlingsförfarande för kontraktet måste inledas.<sup>129</sup>

Domstolen har sammanfattat innebörden av undantaget för egenregi på följande sätt:

”[...] Undantaget för egenregi, kallat *In House Providing*, avser avtal som en tilldelande myndighet ingår med vissa offentliga organ vilka är knutna till denna myndighet. Gränserna för detta undantag har klart och tydligt formulerats i bl.a. dom av den 18 november 1999 i mål C-107/98, *Teckal* (REG 1999, s. I-8121), punkt 50, och av den 7

<sup>126</sup> Se punkt 49 i *Teckaldomen*: “När det gäller frågan huruvida ett avtal föreligger, ska den nationella domstolen kontrollera om det finns en överenskommelse mellan två enskilda personer.” Om man beaktar flera språkversioner och efterföljande rättspraxis är det uppenbart att vad som avses är alla enheter eller personer som är fristående från den upphandlande myndigheten. Jfr Ds 2009:36, s. 25.

<sup>127</sup> Jfr Bovis, C., *EC Public Procurement: case law and regulation*, OUP 2005, s. 354 och 368.

<sup>128</sup> Se Pedersen, *Upphandlingskrönika*, ERT 2008, s. 543 ff.

<sup>129</sup> Se kommissionens tolkningsmeddelande C(2007)6661 om tillämpningen av EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner på institutionella offentlig-privata partnerskap (IOPP).

december 2000 i mål C-94/99, ARGE Gewässerschutz (REG 2000, s. I-11037), punkt 40. Av dessa domar följer att det, såvida inte annat uttryckligen har angetts, för att utgöra ett offentligt avtal i princip räcker att avtalet har ingåtts mellan en lokal myndighet och en med denna myndighet fristående person. Det kan endast förhålla sig på annat sätt om den lokala myndigheten utövar en kontroll över personen i fråga motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, samtidigt som nämnda person bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som innehar den.<sup>130</sup>

De båda rekvisiten – kontroll och verksamhet – är svårtillämpade och föremål för snabb och omfattande rättsutveckling vid EU-domstolen.<sup>131</sup> Denna rättspraxis har störst praktisk betydelse för den klassiska sektorn eftersom upphandlingsbestämmelserna för försörjningssektorerna innehåller särskilda undantag för vissa typer av köp från närstående bolag. Det har dock betydelse som yttre avgränsning av tillämpningsområdet även för EU:s upphandlingsrätt inom försörjningssektorn.<sup>132</sup>

För att *kontrollkriteriet* ska vara uppfyllt<sup>133</sup> ska den fristående enheten vara underställd en kontroll som gör det möjligt för den upphandlande myndigheten att påverka de beslut som fattas i den fristående enheten. Det ska vara fråga om en möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande såväl över den fristående enhetens strategiska mål som över andra viktiga beslut. Kontrollkriteriet anses vara uppfyllt om den upphandlande myndigheten har rätt att utse ledamöter i den fristående enhetens styrelse, har möjlighet att styra över företagets verksamhet, kan besluta över den fristående enhetens ekonomiska ersättning, om den genom avtal har rätt att godkänna verksamhetens mål samt kan utse en tjänsteman eller liknande att övervaka verksamheten.<sup>134</sup> Vidare fastställde EU-

<sup>130</sup> Mål C-349/97, Spanien mot Kommissionen, REG 2003 s. I-3851.

<sup>131</sup> Se t.ex. mål C-3/88, Europeiska gemenskapernas kommission mot Italienska republiken, REG 1989 s. 4035, dom av den 10 november 1998 i mål C-360/96, Gemeente Arnhem och Gemeente Rheden mot BFI Holding BV (Arnhem), REG 1998 s. I-06821, mål C-107/98, Teckal Srl mot Comune di Viano och Azienda Gas-Acqua Consorziale di Reggio Emilia (Teckal), REG 1999 s. I-08121, mål C-94/99, ARGE Gewässerschutz mot Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (ARGE), REG 2000 s. I-11037, mål C-349/97, Konungariket Spanien mot Europeiska kommissionen (Tragsa), REG 2003 s. I-3851, och mål C-480/06, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 2009 s. I-4747.

<sup>132</sup> Jfr mål C-196/08, Acoset, REG 2009, s. I-9913, punkt 52.

<sup>133</sup> Jfr Madell, T., *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, s. 89.

<sup>134</sup> Se t.ex. mål C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) mot Comune di Bari och AMTAB Servizio SpA, REG 2006, s. I-3303; mål C-220/06, Asociación Profesional de Empresas de Reparación y Manipulado de Correspondencia mot Administración

domstolen i mål C-324/07, *Coditel*, att de upphandlande myndigheter som ingick i en förening utövade en kontroll över denna motsvarande den kontroll de utövade över de egna förvaltningarna. Myndigheterna kunde bl.a. tillsätta representanter i kontrollorgan inne i föreningen, och därmed direkt påverka olika beslut. Domstolen konstaterade att det rörde sig om en kooperativ mellan-kommunal sammanslutning som inte kunde anses vara näringsidkare.<sup>135</sup> I mål C-573/07, *Sea*, konstaterade EU-domstolen att det följde av de möjligheter till kontroll som medgavs i den nationella aktiebolagsrättsliga regleringen att kontrollkriteriet även kan vara uppfyllt i de fall upphandlande myndigheter äger andelar i ett aktiebolag.

När det gäller *verksamhetskriteriet* är mål C-295/05, *Asemfo*, av stor betydelse.<sup>136</sup> I målet ägdes aktiekapitalet i det spanska aktiebolaget Tragsa till 99 % på olika sätt av den spanska staten, medan återstoden ägdes av fyra autonoma gemenskaper. Eftersom Tragsa bedrev mer än 55 % av verksamheten tillsammans med de autonoma gemenskaperna och ca 35 % tillsammans med staten ansågs verksamhetskriteriet vara uppfyllt. Målet antyder att verksamhetskriteriet är uppfyllt om ca 90 % av enhetens verksamhet bedrivs tillsammans med eller riktar sig mot de upphandlande enheter som innehar den.<sup>137</sup> Kommissionen har emellertid gett uttryck för att verksamhetskriteriet inte är uppfyllt om 20 % av omsättningen härrör från verksamhet på den privata marknaden.<sup>138</sup> Kommissionen har därför begärt att Sverige ska se till att EU:s bestämmelser om offentlig upphandling efterlevs när lokala myndigheter upphandlar avfallshantering.

Det ska slutligen anmärkas att Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) i RÅ 2008 ref. 26, SYSAV,<sup>139</sup> fann att det undantag från kravet på offentlig upphandling som EU-domstolen medgett enligt *Teckal* inte har varit möjligt att tillämpa i Sverige utan uttryckligt lagstöd. Numera har det därför införts ett uttryckligt undantag i 2 kap. 10 a § LOU som innebär att Teckal-

---

General del Estado (Correos), REG 2007, s. I-12175; samt mål C-371/05, Kommissionen mot Italien, REG 2008, s. I-110.

<sup>135</sup> Mål C-324/07, *Coditel* Brabant, 2008 s. I-8457, punkt 37.

<sup>136</sup> Jfr Madell, T., *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*, Sieps 2011:8, s. 89 ff.

<sup>137</sup> Se närmare SOU 2011:43, Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor, s. 107–110.

<sup>138</sup> Se SOU 2011:43, Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor, s. 109.

<sup>139</sup> SYSAV eller Sydskanes avfallsaktiebolag ägs av 14 kommuner i södra Skåne och bedriver avfallshantering och återvinning i regionen.

kriterierna också är tillämpliga vid upphandlingar som görs i Sverige. Den aktuella bestämmelsen är i avvaktan på pågående utredningsarbete tillfällig och gäller fram till den 1 januari 2013. I SOU 2011:43 föreslås att undantaget ska fortsätta gälla även efter 2013. För att säkerställa att kontrollrekvisitet uppfylls föreslås även att 3 kap. 17 § kommunallagen ändras så att en kommun blir skyldig att se till att det fastställda kommunala ändamålet liksom de kommunala befogenheter som utgör ramen för verksamheten i fråga anges i bolagsordningen för ett kommunalt bolag. Vidare ska kommunen eller landstinget se till att fullmäktige enligt föreskrift i bolagsordningen får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas. Dessutom föreslås ändringar i 6 kap. 1 a § kommunallagen som innebär en årlig kontroll av kommunstyrelsen om den verksamhet som bedrivits av företaget har utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. I förslaget ligger även en skyldighet för fullmäktige att vid avvikelser vidta nödvändiga åtgärder.

#### **7.4 Skyldigheter som följer av principerna om öppenhet och icke-diskriminering**

Enligt EU-domstolens rättspraxis måste en offentlig myndighet offentliggöra att den avser att genomföra en offentlig upphandling eller en koncession mot bakgrund av de krav som följer av principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering. Om upphandlingsdirektivens närmare bestämmelser inte är tillämpliga på grund av att tröskelvärdena inte är uppfyllda räcker det om det i offentliggörandet finns en kort beskrivning av kontraktets viktigaste särdrag och det planerade upphandlingsförfarandet samt en uppmaning att kontakta den offentliga myndigheten. Det är viktigt att alla potentiellt intresserade tjänsteleverantörer har möjlighet att visa sitt intresse för att lämna anbud i upphandlingen.

Den offentliga myndigheten kan då, på ett icke-diskriminerande och opartiskt sätt, välja vilka deltagare som ska få lämna anbud, och eventuellt förhandla om villkoren i kontraktet eller koncessionen. Under dessa förhandlingar ska alla ekonomiska aktörer behandlas likvärdigt och få samma information från den offentliga myndigheten. Enligt domstolens rättspraxis om ett verksamt rättsligt



skydd<sup>140</sup> bör åtminstone de beslut som på ett ofördelaktigt sätt påverkar personer som har eller har haft intresse av att få kontraktet, såsom ett beslut om att utesluta en anbudsgivare, prövas för att se om man eventuellt har brutit mot relevanta allmänna rättsprinciper i EU-rätten.<sup>141</sup> Om det finns ett gränsöverskridande intresse för kontrakten måste de allmänna principerna för upphandling (icke-diskriminering, öppenhet etc.) respekteras. Som framgått regleras även upphandlingar under tröskelvärdena av LOU och LUF i Sverige.

Tjänstekoncessioner, till skillnad från byggkoncessioner och offentliga kontrakt, omfattas inte av bestämmelserna i direktiv 2004/18/EG om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, i synnerhet skyldigheten att offentliggöra ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Därför finns det för närvarande ingen särskild blankett för att offentliggöra tjänstekoncessioner i EUT. Tjänstekoncessioner omfattas dock som framgått av principerna i Funktionsfördraget, bl.a. om öppenhet och lika-behandling. Enligt dessa principer och enligt domstolens tolkning i mål C-324/98 *Telaustria*,<sup>142</sup> måste de upphandlande myndigheterna (eller i förekommande fall de upphandlande enheterna) garantera de potentiella anbudsgivarna att ”upphandlingen kringgärdas av sådan offentlighet att tjänstemarknaden är öppen för konkurrens och att det går att kontrollera om upphandlingsförfarandena är opartiska”, och alltså offentliggöra ett lämpligt tillkännagivande, bl.a. med hänsyn till föremålet för koncessionen och dess ekonomiska värde.

Inom de gränser som fastställts i EU-domstolens rättspraxis får alltså medlemsstaterna eller de upphandlande myndigheterna själva fastställa lämpliga bestämmelser för offentliggörande som ska säkerställa en öppenhet vid tjänstekoncessioner. De upphandlande myndigheterna får givetvis offentliggöra tillkännagivanden om tjänstekoncessioner i EUT, även om det inte krävs enligt EU:s lagstiftning. I Sverige regleras som framgått tjänstekoncessioner varken i LOU eller LUF. Det är således framför allt Funktionsfördragets

---

<sup>140</sup> Se domstolens domar *P Union de Pequeños Agricultores* i mål C-50/00, REG s. I-6677, punkt 39 och *Heylens* i mål 222/86, REG s. 4097, punkt 14.

<sup>141</sup> Se kommissionens tolkningsmeddelande om EU-rättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling, EUT C 179, 1.8.2006, s. 2.

<sup>142</sup> Mål C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH och Telefonadress GmbH mot Telekom Austria AG*, REG 2000, s. I-10745.

grundläggande regler i allmänhet och principen mot förbud mot diskriminering på grund av nationalitet i synnerhet, som ska iakttas. Det blir därmed den ovan nämnda skyldigheten att lämna insyn, som framför allt gör sig gällande.

## 7.5 Betydelsen av att det aktuella avtalet har ett gränsöverskridande intresse

En viktig avgränsning av EU:s upphandlingsrätt är att ett visst kontrakt måste ha ett gränsöverskridande intresse för att EU:s regler ska bli tillämpliga. Ett offentligt kontrakt eller koncessionsavtal har ett gränsöverskridande intresse om det finns ett intresse för det från ekonomiska aktörer i andra stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.<sup>143</sup> Den offentliga myndigheten får bedöma det potentiella intresset för kontraktet från fall till fall när det gäller ekonomiska aktörer i andra medlemsstater, om inte något särskilt föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Om det finns ett gränsöverskridande intresse för ett offentligt kontrakt eller koncessionsavtal måste den offentliga myndigheten följa principerna i Funktionsfördraget (icke-diskriminering, öppenhet etc.)<sup>144</sup> när dessa kontrakt tecknas. Offentliga kontrakt eller koncessionsavtal utan gränsöverskridande intresse omfattas inte av principerna i Funktionsfördraget.

Under vissa omständigheter kan alltså små tjänstekontrakt med lokal omfattning tilldelas även utan att dessa principer följs. Detta gäller om det inte finns något gränsöverskridande intresse för tjänsterna i fråga från aktörer i andra medlemsstater, och den inre marknadens funktion följaktligen inte påverkas. Detta kan vara fallet när man, med hänsyn till det särskilt blygsamma värdet<sup>145</sup> (mycket lägre än tröskelvärdet för att tillämpa direktivet, som för närvarande uppgår till 193 000 euro)<sup>146</sup> och den sociala tjänstens

<sup>143</sup> Se mål C-507/03, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-9777, punkterna 29 ff.

<sup>144</sup> Mål C-59/00, Bent Moustén Vestergaard, REG 2001, s. I-9505, punkt 20, mål C-264/03, kommissionen mot Frankrike, REG 2005, s. I-8831, punkterna 32-33 och mål C-6/05, kommissionen mot Grekland, REG 2007, s. I-4557, punkt 3.

<sup>145</sup> Enbart värdekriteriet är inte tillräckligt för att fastställa att det inte finns något gränsöverskridande intresse för ett kontrakt. Domstolen klargör detta på följande sätt i de förenade målen C-147/06 och C-148/06 (Secap), REG 2008, s. I-3565, punkt 31: "Det är [...] nödvändigt att ta hänsyn till att gränser i vissa fall går genom tätbebyggda områden som ligger i olika medlemsstater och att även kontrakt av ringa värde kan vara av ett bestämt gränsöverskridande intresse under sådana omständigheter."

<sup>146</sup> Efter indexreglering genom kommissionens förordning (EG) nr 1177/2009 av den 30 november 2009 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG,

särdrag, t.ex. det berörda marknadssegmentet, inte kan förutsätta att ekonomiska aktörer i andra medlemsstater har ett potentiellt intresse av att tillhandahålla tjänsterna i fråga.<sup>147</sup>

I mål som gällde kontrakt att tillhandahålla juridiska tjänster med ett genomsnittligt värde på cirka 5 000 euro<sup>148</sup> eller stadsplaneringstjänster mellan 6 000 euro och 26 500 euro<sup>149</sup> ansåg kommissionen t.ex. att kontrakten i fråga inte hade någon relevans för den inre marknaden, med hänsyn till kontraktens låga belopp (mindre än eller runt 10 procent av tröskelvärdet för att tillämpa direktivet) och de specifika omständigheterna i målen.

Om det finns ett klagomål som gäller kontraktet i fråga är inte det heller tillräckligt för att visa att det finns ett gränsöverskridande intresse för kontraktet.<sup>150</sup> För att utvärdera tjänstens relevans för den inre marknaden kan de offentliga myndigheterna använda sig av kommissionens tolkningsmeddelande om EU-rättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling.<sup>151</sup>

I ett svenskt perspektiv verkar det förhållandet att ett kontrakt saknar ett gränsöverskridande unionsintresse inte tillmätas någon vikt. Detta beror troligen på att kriteriet inte anses relevant för tillämpningen av LOU och LOV där andra bestämmelser, framför allt vad gäller förutsättningar för direktupphandling, istället kan komma att aktualiseras.

## **8. Betydelsen av att en verksamhet är allmännyttig – utvecklingslinjer i praxis**

### **8.1 Inledning**

I EU-domstolens rättspraxis kan urskiljas enskilda fall där det är uppenbart att EU-domstolen har påverkats av fördragets hänvisningar till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och dessa tjänsters stora betydelse i medlemsstaterna, även när artikel 106 FEUF inte ansetts direkt tillämplig. Det kan vara svårt att härleda

---

2004/18/EG och 2009/81/EG avseende de tröskelvärden som ska tillämpas för upphandlingsförfaranden.

<sup>147</sup> Se mål C-231/03, Coname, REG 2005, s. I-7287, punkt 20, om tjänstekoncessioner.

<sup>148</sup> Se pressmeddelande IP/07/357 av den 21 mars 2007.

<sup>149</sup> Se pressmeddelande IP/06/1786 av den 13 december 2006.

<sup>150</sup> Se mål C-507/03, kommissionen/Irland, REG 2007, s. I-9777, punkt 34.

<sup>151</sup> EUT C 179, 1.8.2006, s. 2.

några allmänt tillämpliga regler eller principer ur dessa fall. Grunden för EU-domstolens inställning tycks vara att det finns en gräns, om än inte tydlig, för hur mycket EU-rätten får inkräkta på legitima politiska åtgärder. Om den förda politiken eller fattade besluten grundas på ett allmänintresse och konkurrensen inte snedvrids på ett orimligt sätt till förmån för ett enskilt företag kan de nationella åtgärderna anses förenliga med EU-rätten efter en *in casu* prövning. Två fall som illustrerar detta tas upp i det följande. Det första rör statligt stöd och det andra upphandling.

## 8.2 Chronopost-målet<sup>152</sup>

Syndicat français de l'express international (SFEI), som var en konkurrent till det statliga franska bolaget Chronopost på marknaden för expresspost, hävdade att det senare inte hade betalat ett normalt marknadspris för tjänster i form av logistik- och försäljningsstöd som moderbolaget franska posten (La Poste) hade tillhandahållit. SFEI menade att det pris som hade legat till grund för transaktionen inte motsvarade vad ett jämförbart privat företag skulle ha begärt för att tillhandahålla samma tjänster till ett företag som inte ingår i samma koncern. Eftersom La Poste hade en lagstadgad monopolställning borde, menade SFEI, Chronopost bära de kostnader som en privat investerare skulle ha haft för att skapa ett nät likvärdigt med La Postes. Kommissionen hade hävdats att i ett fall som det förevarande kunde inte testet med den marknadsekonomiska investeraren tillämpas (se avsnitt 6 ovan), eftersom detta test inte beaktade att det var fråga om en transaktion mellan två företag inom samma koncern.

Tribunalen (dåvarande förstainstansrätten) gjorde dock en annan bedömning. Tribunalen poängterade att det var situationen för mottagaren av eventuellt stöd som skulle bedömas. Det spelade ingen roll att det statliga företaget ingick i samma koncern som La Poste. Kommissionen borde därför, enligt tribunalen, åtminstone ha kontrollerat att det vederlag som La Poste hade erhållit var jämförbart med vad som skulle ha begärts av ett privat finansieringsbolag eller en privat företagskoncern som inte hade en monopolställning och, lade tribunalen till, som har en övergripande

---

<sup>152</sup> De förenade målen C-83/01 P, C-93/01 P och C-94/01 P, Chronopost SA, La Poste och Franska republiken mot Union française de l'express (Ufex), DHL International, Federal express international (France) SNC och CRIE SA, REG 2003, s. I-6993.

eller sektorsinriktad strukturpolitik och som styrs av mer långsiktiga lönsamhetsperspektiv.

I överklagandet till domstolen diskuterades vad som egentligen skulle jämföras. Chronopost menade att förstainstansrätten felaktigt som jämförelse tagit en verksamhet med en annan struktur än La Postes, istället för att jämföra beteendet hos La Poste med beteendet hos en verksamhet som befinner sig i samma situation. Frankrike påpekade härtill att en privat aktör som inte har en monopolställning aldrig skulle skaffa ett nät av offentliga tjänster jämförbart med La Postes nät. Konkurrenterna hade inte heller intresse av ett sådant nät. Generaladvokaten (Tizzano) anförde med anledning härav.

46. Den omständigheten att ett allmänt postnät som La Postes nät upprättas och upprätthålls motiveras som sagt nämligen inte av en ren marknadslogik, eftersom ett sådant nät uppenbart är planerat för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten. [...]. Detta betyder att det "på normala marknadsvillkor" från ekonomisk synpunkt inte är rationellt att skaffa sig ett liknande nät, och ta på sig de avsevärda fasta kostnader som detta innebär, endast för att kunna tillhandahålla tredje man eller dotterbolag ett logistikstöd av den typ som det är fråga om här. Att tillhandahålla ett sådant stöd motiveras från ekonomisk synpunkt nämligen endast i fråga om ett företag som, i syfte att säkerställa den samhällsomfattande tjänsten (som finansieras av staten), i vart fall måste upprätthålla ett allmänt postnät motsvarande La Postes, eftersom endast ett företag som redan förfogar över ett sådant nät kan erbjuda det logistikstöd varom är fråga och bära ytterligare rimligen reducerade kostnader.

När det gäller jämförelser med en privat investerare, dvs. bedöma huruvida den ersättning som Chronopost hade betalat var lägre än den ersättning som ett privat företag som befann sig i samma situation som La Poste, och således disponerade ett motsvarande allmänt postnät, skulle kräva av ett dotterbolag för att tillhandahålla stödet i fråga, påpekade generaladvokaten.

<sup>52</sup>. Jag tror dock inte att användningen av detta kriterium i ett fall som det förevarande kan säkerställa att den ersättning som betalats av dotterbolaget inte utgör ett statligt stöd. Ett privat företag som befinner sig i samma situation som La Poste skulle nämligen vara tvunget att fastställa ersättningsbeloppet så att vinsten för koncernen i sin helhet maximeras och därvid naturligtvis även beakta vinstutdelningen från det dotterbolag som bedriver verksamhet på området expresspost. Ett sådant företag skulle således kunna nöja sig med en reducerad ersättning när det fullföljer en övergripande strategi i syfte att stärka dotterbolagets konkurrensställning på marknaden för expresspost. Företaget skulle således kunna låta alla de stordriftsfördelar som följer av utnyttjandet av ett postnät som redan innehas för tillhandahållandet av den samhällsomfattande tjänsten

uteslutande tillkomma dotterbolaget, i syfte att öka dotterbolagets vinster och, på så sätt, koncernens totala vinst.

53. Det bolag som bedriver verksamhet på området expresspost kan således erhålla en betydande konkurrensfördel i förhållande till sina konkurrenter, som inte följer av stordriftsfördelar som kan förverkligas "på normala marknadsvillkor" inom varje privat företagskoncern utan av det förhållandet att företaget är kontrollerat av ett företag med uppgift att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten, vilket på grund härav innehar ett allmänt postnät som finansieras av staten genom beviljandet av en lagstadgad monopolställning. Detta visar enligt min mening att användningen av kriteriet en privat investerare i ett fall som det förevarande inte, såsom krävs enligt SFEI-domen, ger möjlighet att fastställa om dotterbolaget får "ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor.

EU-domstolen höll i princip med sin generaladvokat. Den menade att tribunalens bedömning inte tog hänsyn till att ett sådant företag som La Poste befann sig i en situation som skilde sig mycket från situationen för ett privat företag som bedrev sin verksamhet på normala marknadsvillkor. Den poängterade också att *La Poste hade i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.*

34 La Poste har nämligen fått i uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 90.2 i EG-fördraget [nu artikel 106.2 FEUF] (se dom av den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, REG 1993, s. I-2533, punkt 15; svensk specialutgåva, tillägg, s. 77). En sådan tjänst består huvudsakligen i en skyldighet att säkerställa insamling, befordran och utdelning av post till förmån för samtliga konsumenter inom den berörda medlemsstatens hela territorium, till enhetliga taxor och på likartade kvalitetsvillkor.

35 La Poste var i detta syfte tvungen att skaffa sig, eller försågs med, en betydande infrastruktur och stora tillgångar ("postnätet") som gjorde att den kunde tillhandahålla den grundläggande posttjänsten till samtliga konsumenter, även inom glest befolkade områden, där taxorna inte täckte kostnaderna för tillhandahållandet av den ifrågasvarande tjänsten.

36 På grund av egenskaperna hos den allmänt tillgängliga tjänst som La Poste via sitt nät måste tillhandahålla grundas inrättandet och underhållet av detta nät inte på en rent affärsmässig logik. [...] [...]

38 Eftersom det inte går att jämföra La Postes situation med situationen för en privat företagskoncern som inte har monopolställning, skall de "normala marknadsvillkoren", som med nödvändighet är hypotetiska, under dessa förutsättningar bedömas i förhållande till tillgängliga uppgifter om objektiva och kontrollerbara omständigheter.

39 I föreliggande fall kan La Postes kostnader för att tillhandahålla sitt dotterbolag logistik- och försäljningsstöd utgöra sådana objektiva och kontrollerbara omständigheter.

40 På denna grundval kan det uteslutas att det förekommit något statligt stöd till SFMI-Chronopost om det för det första kan slås fast att den begärda ersättningen vederbörligen täcker alla ytterligare rörliga kostnader som förorsakats av tillhandahållandet av logistik- och försäljningsstödet, en normal avgift för täckande av fasta kostnader som följer av utnyttjandet av det allmänna postnätet, liksom en normal avkastning på eget kapital i den utsträckning som det egna kapitalet används för SMFI-Chronoposts konkurrensutsatta verksamhet, och om det för det andra inte finns något som tyder på att dessa faktorer har undervärderats eller fastställts godtyckligt.

Det kan alltså konstateras att i vissa fall fungerar inte principen om den marknadsekonomiska investeraren, nämligen när det inte finns någon jämförbar privat aktör som hypotetiskt skulle kunna agera under normala marknadsvillkor. I ett sådant fall krävdes istället i detta mål – vars bakgrund präglades av La Postes uppdrag att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse – att La Poste erhöll normal avkastning på eget kapital i den utsträckning som det användes i Chronoposts verksamhet. Målet visar att EU-domstolen kan ta intryck av bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse även när artikel 106 i Funktionsfördraget inte är direkt tillämplig. I det aktuella fallet var det inte Chronoposts tjänst (expressutdelning) som var den allmännyttiga tjänsten och därmed omfattas av artikel 106, utan domstolen fann att det skulle vara orimligt om Chronopost fick betala full ersättning till La Poste för ersättning för det logistik- och försäljningsstöd som tillhandahölls, eftersom skälet till att detta hade byggts upp var La Postes uppdrag att säkerställa postutdelning till samtliga konsumenter, även inom glest befolkade områden, och således inte på rent affärsmässig logik. Det är uppenbart att EU-domstolen fann att en renodlad tillämpning av investerartestet hade lett till ett orimligt resultat och att det inte kunde krävas att den konkurrensfördel som Chronopost hade på marknaden genom att utnyttja moderbolagets infrastruktur helt skulle elimineras.

### 8.3 Hamburgdomen (C-408/06)<sup>153</sup>

I målet hade fyra olika regioner (*Landkreise*) i Niedersachsen utan att detta föregåtts av en offentlig upphandling, ingått ett tjugouårigt avtal med Hamburgs stads renhållningstjänst avseende bortforsling av avfall för förbränning i avfallshanteringsanläggningen *Rugenberger Damm* – ett bolag med delvis privata ägare. Via Hamburg stad skulle de fyra *Landkreise* bidra ekonomiskt till driften av avfallsanläggningen. Det var dock endast Hamburg stad som hade ett avtal med avfallsförbränningsanläggningen. Tyskland gjorde bl.a. gällande att avtalet ingåtts för att regionerna skulle kunna fullgöra sin lagstadgade uppgift att bortforsla avfall.

Kommissionen ansåg att regionerna utgjorde upphandlande myndigheter och att avtalet om bortskaftande av avfall utgjorde ett skriftligt tjänsteavtal med ekonomiska villkor, genom vilket tröskelvärdet för tillämpning av upphandlingsdirektivet hade överskridits. Det förelåg således upphandlingsskyldighet. Det är noterbart att kommissionen fick fullständigt stöd för sin linje av generaladvokaten (Mázak).

EU-domstolen förde dock ett annat resonemang. Domstolen klargjorde till att börja med att kommissionens talan avsåg ett avtal som ingåtts mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och fyra näraliggande *Landkreise* och som hade till syfte att säkerställa ett ömsesidigt ansvar för deras avfallshantering. Talan avsåg däremot *inte* det avtal genom vilket förhållandet mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och den som driver anläggningen för avfallsbehandling, *Rugenberger Damm*, reglerades.

Den konstaterade därefter att undantaget för egenregi inte var uppfyllt. Enligt domstolen utövade de fyra berörda *Landkreise* inte någon kontroll som kunde anses motsvara den kontroll som de utövade över de egna förvaltningarna, vare sig över deras motpart, dvs. Hamburgs stads renhållningstjänst, eller över det bolag som drev den termiska anläggningen *Rugenberger Damm*, vars kapital delvis bestod av privata medel (jfr avsnitt 7.3 ovan).

Domstolen fokuserade istället på att det genom det omtvistade avtalet hade inrättats ett samarbete mellan lokala myndigheter som syftade till att *säkerställa att ett allmännyttigt uppdrag som är gemensamt för dessa lokala myndigheter*, dvs. återvinning av avfall, fullgörs. Det stod dessutom klart att det avtal som ingåtts mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och de berörda *Landkreise*

<sup>153</sup> Se mål C-480/06, Kommissionen mot Tyskland, REG 2009, s. I-4747.



skulle anses utgöra det avslutande ledet i ett mellankommunalt samarbete mellan avtalsparterna och att *det i avtalet i fråga uppställts krav som är ägnade att säkerställa att uppdraget att bortskaffa avfall fullgörs*. Genom avtalet i fråga gjorde även de avtalslutande lokala myndigheterna *vissa åtaganden som hade ett direkt samband med föremålet för den allmännyttiga tjänsten*. Därutöver följde av avtalet att avtalsparterna, om det var nödvändigt, *skulle bistå varandra vid uppfyllandet av sin lagstadgade skyldighet att bortskaffa avfall*. När det gällde de ekonomiska villkoren påpekades att det samarbete som genom avtalet inleddes mellan Hamburgs stads renhållningstjänst och Landkreise inte gav upphov till andra ekonomiska transaktioner mellan dessa enheter än dem som motsvarar återbetalningen av den andel av avgifterna som belöpte på Landkreise, men som renhållningstjänsten betalade till den som drev anläggningen. Domstolens slutsats blev därför att det omtvistade avtalet utgjorde *såväl grunden som den rättsliga ramen för ett framtida inrättande och drift av en anläggning genom vilken en allmännyttig tjänst är avsedd att fullgöras, nämligen termisk avfallsbehandling*. Den poängterade att avtalet uteslutande hade ingåtts av offentliga myndigheter, *utan inblandning av någon privat avtalspart*, och i avtalet angavs inte eller föregreps inte i något avseende den offentliga upphandling som eventuellt skulle vara nödvändig för inrättandet och driften av anläggningen för avfallsbehandling.

Avslutningsvis påpekades att det inte finns någon skyldighet för offentliga myndigheter att använda sig av en särskild rättslig form för att gemensamt kunna säkerställa att en allmännyttig uppgift fullgörs. Det framgår dock av domen att en förutsättning är att det huvudsakliga syftet med de unionsrättsliga bestämmelserna på området för offentlig upphandling, nämligen fri rörlighet för tjänster och icke-snedvriden konkurrens i samtliga medlemsstater, inte får undergrävas. Detta är inte fallet om samarbetet uteslutande styrs av överväganden och krav som är *ägnade att uppnå mål av allmänintresse* och om principen om likabehandling säkerställs, så att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter. Slutligen ska det inte vara fråga om ett konstlat upplägg i syfte att kringgå bestämmelserna om offentlig upphandling.

Domen är omdiskuterad. *Michael Steinicke*<sup>154</sup> har konstaterat att domstolens avgörande inte helt passar in i den systematik som EU-domstolen har byggt upp genom sina tidigare avgöranden men att domstolen genom avgörandet tagit ytterligare ett steg vad gäller möjligheterna att göra undantag från upphandlingsreglerna. Han konstaterar att domstolen uttalade att ett avtal som sluts mellan offentliga myndigheter och som avser dessa myndigheters skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster inte är underkastade reglerna om offentlig upphandling. Domen är alltså inte ett exempel på ett klassiskt *in house* eller egenregi resonemang. Samtidigt förefaller den typen av resonemang trots allt ha spelat en avgörande roll för utgången. Trots att domstolen hänvisar till flera olika argument anser han att domstolen i sina slutsatser fokuserar på i huvudsak två omständigheter. För det första att det rör sig om ett tillvaratagande av ett allmänintresse och för det andra att förfarandet sker utan inblandning av privata parter. Han konstaterar att domstolen inte preciserar vad som ingår i allmänintresset och om detta är identiskt med tjänster av allmänt intresse eller vilken betydelse som bör läggas vid den EU-rättsliga reglering som gäller avfallshantering. Vidare är de hänvisningar som görs till offentliga myndigheters möjligheter att organisera sin verksamhet relativt svepande och inte helt klargörande. Det förs dessutom ett resonemang om avtalets karaktär. Inte heller av detta resonemang går det dock att dra några säkra slutsatser – i vart fall inte att den här typen av överenskommelser skulle kunna klassificeras som ”administrativa avtal” som *per se* skulle vara undantagna från upphandlingsreglerna.

Han finner på grund av de många oklarheterna att det går att rikta flera invändningar mot domstolens avgörande – inte minst vad gäller domstolens argumentation och de svårigheter som föreligger vad gäller att slå fast de egentliga skälen för domstolens slutsats. Han tolkar dock argumenten som politiska snarare än juridiska och konstaterar att fallet efterlämnar en rad frågetecken, inte minst i vilken utsträckning domen påverkar Teckal-kriterierna.

Steinickes resonemang stämmer väl överens med generaladvokatens förslag till avgörande i målet. Denne menade att upphandlingsskyldigheten inte hindrade regionerna från att fullgöra sin uppgift avseende bortskaffande av avfall. När det gällde artikel

---

<sup>154</sup> Se Michael Steinicke, *In house-kontrakter eller administrativa avtal*, i Den nordiska välfärden och marknaden – Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, Tom Madell, Tarjei Bekkedal & Ulla Neergaard (red.), 2011, s. 259–280.

106.2 FEUF anförde generaladvokaten att denna artikel i fördraget måste ges en restriktiv tolkning och att det är den medlemsstat eller det företag som åberopar denna bestämmelse som ska visa att villkoren för att tillämpa den är uppfyllda. Denna bevisbörda ansåg generaladvokaten inte vara uppfylld. Han tvivlade på att det omtvistade avtalet var det enda medlet för att fullgöra uppgiften inom området för bortskaffande av avfall. Hamburgs stads renhållningstjänst hade kunnat erbjuda även andra köpare sin fria kapacitet. Han ansåg inte heller att tillämpningen av ett öppet eller ett selektivt förfarande hade utgjort hinder för ett sådant avtal, eftersom ett kontrakt enligt dessa förfaranden ska tilldelas den tjänsteleverantör som erbjuder det lägsta priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Generaladvokaten erinrade härvid om att domstolen redan har fastslagit att de upphandlande myndigheterna, när ett kontrakt ska tilldelas den som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, får tillämpa olika och skiftande kriterier beroende på kontraktets art. Domstolen har också fastslagit att samtliga kriterier som den upphandlande myndigheten tillämpar för att fastställa det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet inte nödvändigtvis ska vara av rent ekonomisk art. Domstolen har slutligen uttryckligen fastslagit att en upphandlande myndighet kan beakta miljöskyddskriterier i olika skeden av ett upphandlingsförfarande.<sup>155</sup>

Enligt min mening visar domen att även om det är fullt möjligt att använda sig av ett upphandlingsförfarande så anser EU-domstolen att det inte ankommer på den att kräva att upphandlingsreglerna iakttas när det, som i det aktuella fallet, handlar om ett samarbete som uteslutande är ägnat att uppnå mål av allmänintresse och om principen om likabehandling säkerställs, dvs. inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter. EU-domstolen kan därmed sägas ha dragit en gräns för hur mycket EU-rätten får lov att inkräkta på det nationella politiska handlingsutrymmet när den har identifierat de aktuella åtgärderna som både fullt legitima och förenliga med EU-rättens grundläggande syfte. Domstolen övervägde troligen noga vad som skulle bli konsekvenserna av en motsatt utgång och fann att ett sådant resultat skulle framstå som orimligt i ett bredare integrationspolitiskt perspektiv. I den meningen kan naturligtvis domstolens argumentering framstå som mer politisk än juridisk.

---

<sup>155</sup> Se bl.a. mål C-513/99, Concordia Bus Finland, REG 2002, s. I-7213, punkt 57.

Men de resonemang som i så fall betecknas som politiska sammanhänger likväl med EU-rättens övergripande karaktär och syften och framför allt vilket politiskt handlingsutrymme som bör finnas inom ramen för EU-rätten när ett allmänintresse görs sig gällande. I detta avseende hade det viss betydelse att det allmännyttiga uppdraget hade ett samband med genomförandet av rådets direktiv 75/442/EEG om avfall (punkt 37 i domen). Det rör sig därmed om ett allmänintresse (omhändertagande av avfall) som erkänns av alla medlemsstater och unionsrätten som sådan. Av störst betydelse var dock att upphandlingsreglernas syfte inte förfelades, dvs. fri rörlighet för tjänster och icke-snedvriden konkurrens, då inget enskilt företag gavs en fördel framför något annat företag genom själva avtalet. Domstolen påpekade också att genom det ingångna avtalet föregreps inte i något avseende den offentliga upphandling som eventuellt skulle vara nödvändig för inrättandet och driften av avfallsbehandlingsanläggningen. Det rör sig helt klart om ett in casu avgörande som i sig knappast bidrar till någon ökad förutsebart vid tillämpningen av upphandlingsreglerna och inte heller passar in i den systematik som domstolen byggt upp genom sina tidigare avgöranden. Domen kan närmast betecknas som en säkerhetsventil som har till syfte att motverka att upphandlingsreglerna undergräver det politiska handlingsutrymmet i medlemsstaterna, inte minst på lokal och regional nivå, när allmännyttig verksamhet ska genomföras. Domstolen betoning av "allmänintresse" och "allmännyttig tjänst" och avsaknaden av en direkt hänvisning till både artikel 106.2 och uttrycket "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" får förstås som att nämnda säkerhetsventil inte är direkt kopplad till artikel 106.2 och den rättspraxis som utvecklats avseende denna bestämmelses tillämpning, vilket diskuterades av generaladvokaten. Genom domen har EU-domstolen snare fastställt en ytterligare och mer allmänt inriktad gräns för upphandlingsskyldighet utöver den som gäller för egen regi (Teckal-kriterierna).

*Tom Madell* har påpekat att oavsett hur man tolkar domen framträder en paradox, avfallshantering ska upphandlas och ett antal kommuner kan tillsammans äga ett bolag som inom ramen för en avfallsförbränningsstation tar hand om deras sopor utan att en upphandling behöver göras. Om emellertid bolaget också i en omfattning som inte är helt marginell hanterar sopor från andra kommuner än ägarkommunerna kan det eventuellt vara så att verksamhetskriteriet inte är uppfyllt och att ägarkommunerna

därför måste genomföra en offentlig upphandling. Om å andra sidan en kommun äger en avfallsförbränningsstation skulle det utifrån den aktuella domen vara möjligt för andra kommuner att utan föregående upphandling vända sig till kommunen för att sluta ett icke-kommersiellt avtal om att de skulle få leverera sina sopor till en viss avfallsförbränningsstation – låt vara att Teckal-kriterierna skulle kunna medföra att ägarkommunen måste upphandla tjänsten från sitt eget bolag. Ekvationen är med andra ord inte helt logisk, men domen skulle kunna leda till att Teckal-undantagen får en minskad betydelse och att kommunerna därmed också får flera olika möjligheter att samarbeta inom ramen för ett offentligt-offentligt samarbete.

Madells iakttagelser visar att rådande rättspraxis från EU-domstolen än så länge inte ger ett konsekvent och övertygande svar på när upphandlingsskyldighet föreligger. Det ska dock hållas i åtanke att betoningen av allmännyttiga tjänster i samband med upphandlingsskyldighet än så länge bara diskuterats i en dom. Om frågan ställs på sin spets i flera mål är det troligt att domstolen utvecklar mer övergripande resonemang som är mindre *in casu*-betonade.

## 9. Summering och slutsatser

### 9.1 Ekonomisk verksamhet och myndighetsutövning

Av den genomgång som har gjorts i detta yttrande angående EU-rättens inverkan på icke-ekonomiska tjänster och betydelsen av myndighetsbegreppet (offentlig maktutövning) kan konstateras att de områden som kan kvalificeras som icke ekonomiska eller som offentlig maktutövning är tämligen perifera områden i ett inre marknadsperspektiv och därför faller helt utanför den EU-rättsliga regleringen. Någon större klarhet ger emellertid inte genomgången eftersom EU-rätten är utformad för att fungera i den nu 27 medlemsstaternas skilda samhällsordningar, där ekonomisk verksamhet och former för myndighetsutövning kan ta sig mycket olika uttryck. Det enda som med någorlunda säkerhet kan sägas är att områden som armén eller polisen, flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken, sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken, föroreningsbegränsande övervakning samt organisation,

finansiering och verkställighet av fängelsedomar inte betraktas som ekonomisk verksamhet (se avsnitt 4.5).

Av större betydelse är begreppet tjänster av allmänt intresse och i synnerhet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, som tas upp i det följande.

## 9.2 Tjänster av allmänt intresse

Medlemsstaterna har, enligt en fast rättspraxis, ett stort utrymme för egna bedömningar av vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa tjänster ska organiseras. Därför får också de offentliga myndigheterna välja hur de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som de inrättar ska administreras. I protokoll 26 till Funktionsfördraget betonas nationella, regionala och lokala myndigheters avgörande roll och stora handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt. I protokollet understryks också mångfalden av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de skillnader i användarnas behov och preferenser som olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden kan leda till. I sammanhanget bör även nämnas tribunalens dom i BUPA-målet där den slog fast att det ankommer på medlemsstaterna att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, eftersom EU inte har getts någon sådan befogenhet och unionsrätten saknar en precis och fullständig definition av begreppet. Det kan noteras att tribunalen i det aktuella målet varken krävde att tjänsten i fråga skulle utgöra en samhällsomfattande tjänst i strikt mening eller att tjänsten skulle fylla ett behov som är gemensamt för hela befolkningen eller tillhandahållas inom hela medlemsstatens territorium. Det krävdes inte heller att den aktör som anförtrotts uppdraget skulle beviljas en exklusiv eller särskild rättighet för att fullgöra det. Däremot var det av avgörande betydelse att tjänsten i fråga var av tvingande karaktär, vilket kunde bestå i en skyldighet att erbjuda vissa tjänster till alla medborgare som begär det. Även kommissionen har definierat begreppet tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vidsträckt. Kommissionen anger sålunda att det följer av artikel 106.2 i Funktionsfördraget att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är företag med "ett särskilt uppdrag". Rent allmänt innebär uppdraget, enligt

kommissionen, att tillhandahålla en särskild allmännyttig tjänst som ett företag, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig eller inte åta sig i samma utsträckning eller på samma villkor (jfr avsnitt 5).

Enligt min uppfattning innebär detta att de tjänster som ryms inom de traditionella kommunala uppdraget i Sverige *prima facie* kan definieras som tjänster av allmänt intresse (i det flesta fall som ekonomiska tjänster och i några fall so icke-ekonomiska). Detta gäller de tjänster som kommunerna enligt lag är skyldiga att tillhandahålla: t.ex. förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och särskola, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare, socialtjänst (inklusive individ- och familjeomsorg), omsorg om äldre och funktionshindrade, hälso- och viss sjukvård i särskilt boende, stadsplanering och byggfrågor, hälso- och miljöskydd, renhållning och avfallshandling, räddningstjänst, vatten och avlopp, bibliotek, krisberedskap, kollektivtrafik samt bostadsförsörjning. Även de verksamheter som är frivilliga för kommunerna att tillhandahålla och som anses ligga inom ramen för den kommunala självstyrelsen, t.ex. öppen förskola, fritidsverksamhet, byggande av bostäder, energi, hälso- och viss sjukvård i hemmet, sysselsättning, näringslivsutveckling samt kulturella tjänster, kan beroende på hur de organiseras anses utgöra tjänster av allmänt intresse. Detsamma gäller för den verksamhet som Landstingen enligt lag är ansvariga för: dvs. tillhandahållandet av hälso- och sjukvård, tandvård för personer upp till 20 års ålder samt kollektivtrafik. Därtill kommer frivillig verksamhet som t.ex. kultur, utbildning, turism och regional utveckling.

Att en tjänst är allmännyttig innebär dock inte att det är tillåtet att bortse från de krav som följer av EU-rätten eller svensk lag. Avsteg från de EU-rättsliga reglerna, i synnerhet statsstödsbestämmelserna, får bara göras när en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse anförtros ett företag som, om det beaktar sitt eget kommersiella intresse, inte skulle åta sig att tillhandahålla en sådan tjänst eller inte åta sig den i samma utsträckning eller på samma villkor. Samtidigt ska detta inte uppfattas som att bara för att det är möjligt att tänka sig en ordning där en privat aktör säkerställer tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, så måste tjänsten tillhandahållas i den ordningen. För att EU-rätten, i synnerhet upphandlingsreglerna, ska vara tillämpliga, krävs att medlemsstaterna (på central, regional eller lokal nivå) väljer att

knyta an till marknaden i någon form så att en aktör ges ett uppdrag som andra privata aktörer på marknaden potentiellt kan vara intresserade av. Som utgångspunkt tvingar alltså inte EUrätten medlemsstaterna att utnyttja marknadsmekanismerna om staten själv väljer att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse.

Det ska i detta sammanhang noteras att bestämmelserna om statligt stöd respektive om offentlig upphandling och koncessioner har olika syften och tillämpningsområden när tjänster av allmänt ekonomiskt intresse diskuteras. Bestämmelserna om statligt stöd gäller villkoren för finansiering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och därmed också sociala tjänster av allmänt intresse av ekonomisk natur. De ska hindra en snedvridning av konkurrensen till följd av ekonomiska fördelar som staten och dess organ har beviljat en privat aktör. Ersättningen för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse får därför inte vara större än vad som är nödvändigt för att tjänsten ska kunna tillhandahållas under ekonomiskt godtagbara villkor enligt artikel 106.2 FEUF. Om ansvaret för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse tilldelas inom ramen för ett offentligt upphandlingsförfarande, där man kan välja den kandidat som kan tillhandahålla tjänsten till lägsta kostnad för samhället, och om de övriga villkoren i Altmarkdomen eller kommissionens sammanhängande regelverk är uppfyllda, utgör den beviljade ersättningen inte statligt stöd.

Bestämmelserna om offentlig upphandling och koncessioner gäller däremot villkoren för tilldelning av dessa tjänster. De ska bl.a. förhindra att konkurrensen snedvrids till följd av hur de upphandlande myndigheterna förvaltat de offentliga medlen när tjänsterna tilldelas samt säkerställa största möjliga konkurrens inom Europa och ytterst leda till ett gott förhållande mellan kvalitet och pris, bl.a. till förmån för tjänstens användare.

### 9.3 Upphandlingsreglerna

När inrättandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse leder till att man tilldelar ett offentligt kontrakt eller en koncession (dvs. när en tjänst tillhandahålls mot ersättning i form av att ett visst pris betalas eller då någon får rätten att tillhandahålla en tjänst för vilken användarna ska betala en avgift), måste de offentliga myndigheterna inte bara följa bestämmelserna om statligt stöd,



utan även bestämmelserna om offentlig upphandling och koncessioner.

Som framgått ovan bör man skilja på följande två fall:

1. Den offentliga myndigheten tecknar ett offentligt tjänstekontrakt. Då betalar den offentliga myndigheten en fastställd ersättning till tjänsteleverantören. Man kan skilja på följande två situationer i den EU-rättsliga regleringen:

a) Kontraktets värde *överstiger tröskelvärdena* för att tillämpa direktiv 2004/18/EG.

Om de relevanta tröskelvärdena har uppnåtts<sup>156</sup> omfattas de offentliga tjänstekontrakten av direktivet. Men kontrakt för s.k. B-tjänster, bl.a. sociala tjänster och hälsovård, omfattas inte av alla detaljerade bestämmelser i direktivet,<sup>157</sup> utan endast ett begränsat antal artiklar, som följer av artikel 21 i direktivet. De tekniska specifikationerna<sup>158</sup> ska framför allt ha definierats i början av upphandlingsförfarandena, och resultatet från förfarandet<sup>159</sup> ska offentliggöras. Dessutom måste de offentliga myndigheterna vid tilldelningen av kontrakt för sociala tjänster och hälsovård följa huvudprinciperna i Funktionsfördraget, såsom skyldigheten till öppenhet samt behandla de ekonomiska aktörerna på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt om det finns ett gränsöverskridande intresse för dessa tjänster.<sup>160</sup> Dessa grundprinciper måste följas under alla omständigheter. Alla bestämmelser i direktiv 2004/18/EG måste inte följas strikt. Följaktligen har de offentliga myndigheterna, när de lägger ut sociala tjänster på entreprenad genom ett offentligt tjänstekontrakt, ett större handlingsutrymme än inom övriga områden.

Observera dock att för mixade tjänstekontrakt, som består både av en social tjänst och av en annan tjänst som helt omfattas av bestämmelserna i direktivet<sup>161</sup> (exempelvis en transporttjänst, vetenskaplig forskning, rådgivning eller

<sup>156</sup> Artikel 7 i direktiv 2004/18/EG.

<sup>157</sup> Sociala tjänster och hälso- och sjukvård finns bland de tjänster som räknas upp i bilaga II B till direktiv 2004/18/EG.

<sup>158</sup> Artikel 21 jämförd med artikel 23 i direktiv 2004/18/EG.

<sup>159</sup> Artikel 21 jämförd med artikel 35.4 i direktiv 2004/18/EG.

<sup>160</sup> Det vill säga att det finns ett intresse från ekonomiska aktörer i andra stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Se domen av den 13 november 2007 i målet kommissionen/Irland, C-507/03, REG 2007, s. I-9777, punkterna 29 ff.

<sup>161</sup> De tjänster som räknas upp i bilaga II A i direktiv 2004/18/EG.

underhåll), ska direktivet endast tillämpas delvis, enligt ovan, om värdet på den sociala tjänsten<sup>162</sup> är större än för den andra tjänsten. Ambulanstjänster t.ex. består av både sjukvårdstjänster och en transporttjänst. Om värdet på transporttjänsten är högre än för sjukvården ska alla bestämmelser i direktivet tillämpas. Om värdet på sjukvården är högre tillämpas direktivet endast delvis, enligt ovan.<sup>163</sup>

Här måste dock påpekas att för svenskt vidkommande regleras hur som helst de s.k. B-tjänsterna, som nämnts ovan, som upphandlingar av LOU respektive LUF, vilket gör att skillnaden inte blir så stor.

- b) Kontraktets värde *understiger tröskelvärdena* för att tillämpa direktiv 2004/18/EG.

Om värdet på det kontrakt som ska tilldelas är mindre än tröskelvärdet för att tillämpa direktivet måste den offentliga myndigheten ändå följa de grundläggande principer som har fastställts i EU-domstolens rättspraxis, dvs. principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet, om det finns ett gränsöverskridande intresse för kontraktet. Som framgått omfattas även upphandlingar under tröskelvärdena av LOU respektive LUF.

2. Den offentliga myndigheten beviljar en tjänstekoncession. Då består ersättningen huvudsakligen av rätten att tillhandahålla tjänsten mot betalning.<sup>164</sup> Koncessionshavaren tar den operativa risk som följer av att tjänsten i fråga tillhandahålls.<sup>165</sup> I dessa fall måste de offentliga myndigheterna som tilldelar tjänstekoncessionen följa de grundläggande principer som har fastställts i EU-domstolens rättspraxis, dvs. principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet, om det finns ett gränsöverskridande intresse för kontraktet.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Artikel 22 i direktiv 2004/18/EG.

<sup>163</sup> Se mål C-76/97, Tögel, REG 1998, s. I-5357, punkterna 29–40.

<sup>164</sup> Se artikel 1.4 i direktiv 2004/18/EG.

<sup>165</sup> Se artikel 17 i direktiv 2004/18/EG samt Europeiska unionens domstols rättspraxis, särskilt domen i mål C-451/08, Helmut Mueller, REU 2010, ej ännu publicerad.

<sup>166</sup> Se mål C-324/98, Telaustria, REG 2000, s. I-10745, punkt 62, mål C-231/03, Coname, REG 2005, s. I-7287, punkterna 16–19 och mål C-458/03, Parking Brixen, REG 2005, s. I-8585, punkt 49.

Avslutningsvis ska nämnas att en offentlig myndighet naturligtvis också kan välja att i förväg fastställa villkoren för tillhandahållandet av en tjänst och, efter lämpligt offentliggörande enligt principerna om öppenhet och icke-diskriminering (se avsnitt 7.4), ge licenser eller tillstånd till alla tjänsteleverantörer som uppfyller dessa villkor. I ett sådant system finns inga gränser eller kvoter när det gäller antalet tjänsteleverantörer; alla som uppfyller villkoren kan tillhandahålla tjänsten. De leverantörer som har fått en licens eller ett tillstånd ska på användarens begäran tillhandahålla tjänsten till ett pris som på förhand fastställts av den offentliga myndigheten. Användarna kan således välja mellan olika leverantörer.

## 9.4 Kommunal samverkan

Som framgått ankommer det helt och hållet på de offentliga myndigheterna att besluta om att själv tillhandahålla en tjänst eller att anlita en tredje part (lägga ut på entreprenad). Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller bara om en offentlig myndighet beslutar att anlita en tredje part för att tillhandahålla tjänsten mot ersättning.

Det har ingen betydelse om den tredje parten är en privat aktör eller en offentlig myndighet. Följande exempel visar dock att det finns situationer där de offentliga myndigheterna anförtror ekonomisk verksamhet till andra offentliga myndigheter eller gemensamt bedriver sådan verksamhet tillsammans med andra offentliga myndigheter utan att EU:s bestämmelser om offentlig upphandling måste tillämpas.

EU-domstolen har fastställt att offentliga myndigheter kan använda sina egna medel för att tillhandahålla de offentliga tjänster som de har ansvar för tillsammans med andra offentliga myndigheter, utan att någon särskild organisationsform krävs och utan att EU:s lagstiftning om offentlig upphandling måste tillämpas på inrättandet av denna organisationsform. Fem situationer kan urskiljas i rättspraxis där upphandlingsreglerna inte är tillämpliga.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Jfr kommissionens vägledning om hur Europeiska unionens bestämmelser om statligt stöd, offentlig upphandling och den inre marknaden ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt sociala tjänster av allmänt intresse (SEC(2010) 1545 final).

*För det första* kan samarbetet mellan offentliga myndigheter organiseras inom ramen för en separat offentlig enhet som uppfyller kriterierna för egenregi.<sup>168</sup>

*För det andra* behöver ett samarbete mellan två offentliga organ inte nödvändigtvis kräva att en ny enhet bildas som kontrolleras gemensamt.<sup>169</sup> Enligt rättspraxis kan de offentliga enheterna samarbeta för att tillsammans se till att uppgifter av allmänt intresse, som de är ansvariga för, blir utförda. Detta innebär inte nödvändigtvis att varje offentlig myndighet bidrar i lika stor utsträckning för att utföra dessa uppgifter, utan samarbetet kan bygga på en uppdelning av uppgifterna och specialisering. Det måste emellertid röra sig om ett faktiskt samarbete, till skillnad från ett offentligt kontrakt där en part utför en uppgift mot ersättning. Det får inte finnas några andra finansiella överföringar mellan de offentliga myndigheterna än kostnadsersättningar. Vidare får samarbetet endast styras av överväganden och krav som är kopplade till att mål av allmänt intresse ska uppnås, vilket utesluter alla försök att gå med vinst och allt deltagande från privata eller offentlig-privata enheter.

*För det tredje* kan offentliga myndigheter anordna en offentlig upphandling tillsammans. En offentlig myndighet kan således inleda ett förfarande både för egen räkning och för en annan offentlig myndighet<sup>170</sup> under förutsättning att det offentliggörs vid förfarandets början. Bestämmelserna om offentlig upphandling tillämpas alltså på det förfarande som den offentliga myndigheten inleder för egen räkning och för den eller de andra offentliga myndigheterna, men de tillämpas *inte på samarbetet* mellan de offentliga myndigheterna.

*För det fjärde* kan flera offentliga myndigheter bilda en ny enhet som får det fullständiga ansvaret för en viss uppgift. I sådana fall behåller inte de offentliga myndigheterna någon kontroll över tjänsten, som den nya enheten ska tillhandahålla på ett oberoende sätt och under eget ansvar. I dessa fall tillhandahålls ingen tjänst

---

<sup>168</sup> Mål C-324/07, Coditel Brabant, REG 2008, s. I-08457.

<sup>169</sup> Mål C-480/06, kommissionen mot Tyskland, 2009 s. I-4747.

<sup>170</sup> Se artikel 11 i direktiv 2004/18/EG om inköpscentraler.

och följaktligen tillämpas varken fördraget eller direktiven.<sup>171</sup>

*För de femte* kan de offentliga myndigheterna inrätta strukturer för ömsesidigt bistånd och samarbete utan att ersättning tillhandahålls. I detta fall utförs inte tjänster i den mening som avses i fördraget och EU:s lagstiftning ska alltså inte tillämpas.

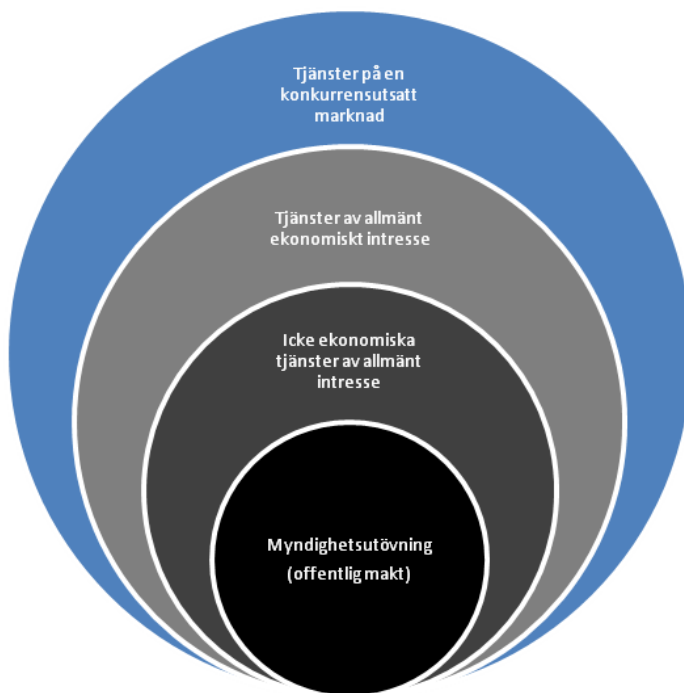
## 9.5 Kommunala samverkansformer i Sverige

I Sverige 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 offentlighetsrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentlighetsrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan i mer informella konstellationer, exempelvis nätverk, är också vanligt förekommande. Den vanligaste formen för samverkan är emellertid interkommunala avtal. Som framgått får de skyldigheter som följer av EU-rätten olika betydelse beroende på vilken verksamhet som är ifråga. Om samarbetet t.ex. innefattar myndighetsutövning är det troligt att EU-rätten inte är tillämplig. Som framgått av avsnitt 4.5 måste dock det EU-rättsliga begreppet offentlig maktutövning tolkas snävt och överensstämmer inte alltid nödvändigtvis med den svenska definitionen av myndighetsutövning. Det är dock svårt att från EU-rättslig utgångspunkt se några större svårigheter med att inrätta ett samarbete som innebär gemensam myndighetsutövning så länge privata aktörer inte involveras. Om samarbetet bedrivs på, eller har anknytning till, en konkurrensutsatt marknad är däremot de EU-rättsliga reglerna som utgångspunkt tillämpliga. Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller som framgått om en offentlig myndighet beslutar att anlita en tredje part för att tillhandahålla en tjänst mot ersättning och bestämmelserna om statligt stöd tillämpas om ett eller flera företag gynnas ekonomiskt i förhållande till andra.

---

<sup>171</sup> Se kommissionens pressmeddelande IP/07/357 av den 21 mars 2007, där man anger att det inte kan anses vara ett tillhandahållande av en tjänst mot ersättning i den mening som avses i artikel 49 i fördraget (nu artikel 56 FEUF) om en myndighet helt överför en offentlig uppgift till en annan, och den myndighet som fått uppgiften utför den oberoende under eget ansvar. En sådan överföring av en offentlig uppgift görs inom den interna organisationen i medlemsstatens statsförvaltning. Som sådan omfattas den inte av fördraget och dess grundläggande friheter.

Det kan antas att samverkan i mer lösa, informella konstellationer ofta faller utanför den EU-rättsliga regleringen. Vid mer formaliserat samarbete är det troligare att marknaden påverkas, även om det naturligtvis kan finnas undantag. Att fästa vikt vid hur ingående samarbetet är dock inte tillrådligt. I själva verket är det EU-rättsliga regelverket neutralt i förhållande till vilken typ av samverkansform det är fråga om. Av EU-domstolens praxis följer uttryckligen att någon särskild organisationsform inte krävs. Det är dock viktigt, från ett EU-rättsligt perspektiv, att syftet med samarbetet nog klargöras. Den ovan berörda *Hamburgdomen* (se avsnitt 8.3) är i detta avseende illustrativ. EU-domstolen fokuserade där på att det aktuella samarbetet syftade till att säkerställa att ett allmännyttigt uppdrag som var gemensamt för de lokala myndigheterna kunde fullgöras. Det fanns också åtaganden i avtalet som hade ett direkt samband med föremålet för den allmännyttiga tjänsten. Avtalet hade vidare ingåtts utan inblandning av någon privat avtalspart. Att definiera tjänster som allmännyttiga skapar större rättssäkerhet och handlingsfrihet i ett EU-rättsligt perspektiv. Detta är naturligtvis helt avgörande om tanken är att utnyttja möjligheten till ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt statsstödsreglerna (se avsnitt 6). Men även om detta inte är ett uttalat syfte bör kommuner och landsting klargöra vad avsikten är med samarbetet för att minska risken för att det ska ifrågasättas i ett EU-rättsligt perspektiv. Upphandlingsskyldighet föreligger om ett visst samarbete kan få till följd att konkurrensen snedvrids. Det kan emellertid ofta hävdas att konkurrensen snedvids eller påverkas, t.ex. därför att ett samarbete mellan kommuner leder till att dessa förbehåller sig verksamhet som lika gärna skulle kunna skötas av privata aktörer. Om kommunerna då kan visa att det uteslutande handlar om ett samarbete som är ägnade att uppnå mål av allmänintresse och om principen om likabehandlings säkerställs genom att inget privat företag ges någon fördel i förhållande till sina konkurrenter, bör inte EU-rätten lägga några hinder i vägen för samarbetet. EU-rättens inverkan på kommunal samverkan kan illustreras av figuren nedan som från centrum till periferin visar EU-rätten ökar i betydelse beroende på inom vilket fält den kommunala samverkan kan placeras.



I uppdraget har inte ingått att diskutera behovet av ytterligare kommunal samverkan i Sverige, men en slutsats som låter sig dras är att EU-rättens ökade inverkan på kommunal verksamhet (se avsnitt 2) och EU-rättens tilltagande komplexitet, i sig talar för en utökad samverkan. Det framstår som tämligen uppenbart att mindre kommuner inte själva kan förfoga över den expertkunskap och analyskapacitet som krävs för att på rätt sätt hantera de EU-rättsliga kraven. Om den nuvarande kommunala indelningen med många små kommuner ska bibehållas bör därför olika former av expertsamverkan övervägas.

# Statens offentliga utredningar 2012

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – rikskryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.



# Statens offentliga utredningar 2012

---

## Systematisk förteckning

### **Justitiedepartementet**

---

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

En ny brottskadelaag. [26]

### **Försvarsdepartementet**

---

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

### **Socialdepartementet**

---

Framtidens högstkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

### **Finansdepartementet**

---

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]

### **Utbildningsdepartementet**

---

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning

– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

### **Miljödepartementet**

---

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. M. [22]

### **Näringsdepartementet**

---

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]

Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafikjänst. [27]

### **Kulturdepartementet**

---

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]