

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
Internet: 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

Sammanfattning	19
Författningsförslag	37
1 Inledning.....	47
1.1 Uppdraget.....	47
1.2 Kommitténs arbete	48
1.3 Betänkandets disposition.....	49
2 Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet	51
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
3	Försöksverksamhet med majoritetsstyre	73
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
4	Beslutsfattande på distans	87
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
5	Tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag och som arbetar i ett annat land	109
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
6	Formerna för maktskiften i kommuner och landsting efter val	125
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

7	Hel- och deltidsengagerade förtroendevalda – kommunalråden	145
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
8	Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser	173
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
9	Direktvalda geografiska nämnder	195
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
10	Kommunal samverkan	217
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
11	Kommunalt partistöd	313
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
12 Kommuner och landsting i kris	399
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
13	Författningskommentar	461
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
14	Konsekvenser av förslagen	475
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 demokratins 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 bestämelsen 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 kommunal del att i praktiken själva välja vilka som ska representera dem i nämnden. Detta sker genom att fullmäktige fattar beslut om att fastställa invånarnas val av ledamöter till nämnden. Kommittén anser att det är värdefullt att ta vara på det lokala engagemanget på detta sätt och vill underlätta för de kommuner som vill införa en "indirekt vald" geografisk nämnd. Eftersom reglerna om proportionella val är tillämpliga vid tillsättandet av en "indirekt" vald nämnd kan 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 er hålla 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)¹ dels att 2 kap. 9 och 10 §§, 4 kap. 1 §, 5 kap. 1, 5, 6, 18, 46 och 64 §§, 6 kap. 15, 23 och 32 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap. 11§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 9 §

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

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

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

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

¹ 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 §²

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

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

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

5 kap.

1 §

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

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

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,

² 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 §³

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 den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

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

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

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 *ska* granska en sådan styrelses förvaltning och
4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer i kommunalförbund.

Om inte något annat följer av förbundsordningen, *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.

³ 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.¹ 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 kommunallag² framförde kommunallagsutredningen att det fanns bärande motiv för att gå ännu längre i

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

² 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 obehövligen detaljregel.³ 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.⁴ Ett fåtal remissinstanser ansåg att fullmäktige borde få bestämma om antalet

³ SOU 1985:29 *Principer för ny kommunallag*.

⁴ 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.⁵ 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

⁵ 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 2002–2006.⁶

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

⁶ 310 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
31	8	2,48	1,98	2,24
31	10	2,57	1,90	2,24

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

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

det.⁸ 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

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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.

⁹ SOU 2008:125 s 542 f.

¹⁰ 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.¹¹ 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

¹¹ 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.¹² 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,

¹² 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.¹³

¹³ 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.¹⁴ 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.

¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

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.

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

¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁷ 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.¹ I betänkandet framhålls att majoritetsval till kommunala nämnder och styrelser var vanliga i början av seklet. Frågan berördes även i betänkandet Kommunal demokrati.² 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

¹ SOU 1972:32.

² 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.³ 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.⁴ 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.⁵ 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

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

⁴ SOU 1989:108 Förtroendevald på 90-talet.

⁵ 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.⁶

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.⁷

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.⁸

⁶ Utveckla fullmäktige javisst, men hur! Sveriges Kommuner och Landsting 2010.

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

⁸ 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.⁹

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.¹⁰ Detta har skapat ett spänningsförhållande mellan målstyrning och delegation å ena sidan och detaljstyrning å den andra. Även om alltfler 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.¹¹ 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)

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

¹⁰ Bäck, Komparativ kommunal konstitutionspolitik, (2006) SKL, s. 53.

¹¹ 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>Kommitténs förslag: 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 förslags 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.¹² 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

¹² 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 1862.¹

¹ 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.²

4.3 Kommunallagens regler om fullmäktige och nämnder

I kommunalagens 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.³

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

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

³ 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.⁴

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.⁵

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.⁶ Det finns också ett krav på att tid och plats för sammanträdet ska annonseras i en eller flera ortstidningar.⁷ Som ett komplement till annonsering i ortspressen är det en övervägande

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

⁵ Bohlin Alf, Kommunalrättens grunder, sjätte upplagan, 2011, s. 201.

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

⁷ 5 kap. 10 § kommunallagen.

majoritet av Sveriges kommuner som också håller sina kalendarium över fullmäktiges sammanträden tillgängliga på kommunens webbplats.⁸ 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.⁹ 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

⁸ Enligt uppgift från SCBs demokratidatabas.

⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.

¹⁰ 6 kap. 9–11 §§ kommunallagen.

¹¹ 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.

¹² 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.¹³ 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.

¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷

¹⁴ Bet. 1985/86:KU15.

¹⁵ Bohlin Alf, Kommunalrättens grunder, sjätte upplagan, 2011; s. 204.

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

¹⁷ 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.¹⁸

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.¹⁹ 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.

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

¹⁹ 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 företagens 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.²⁰ 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 allmännare 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

²⁰ RP 146/2008 rd.

vid sina möten. Det har getts ut en rekommendation gällande användandet av tekniken.²¹ Det har också gjorts en undersökning som utreder användandet av videokonferenstekniken samt elektronisk kommunikation i kommunerna.²² 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.

²¹ www.jhs-suositukset.fi JHS 168 Videoneuvottelun käyttö julkisessa hallinnossa 12.1.2008 (rekommendationen finns endast på finska).

²² 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.²³ 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.²⁴ 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

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

²⁴ 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.²⁵ 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

²⁵ 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.²⁶ I dessa betonas

²⁶ Se Datainspektionens hemsida 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.¹ 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

¹ 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.² 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.³

Rätten till ledighet infördes genom 1977 års kommunallag.⁴ 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

² Bilaga 3 Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

³ 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen.

⁴ 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.⁵

Liknande bestämmelser för att tillförsäkra förtroendevalda möjlighet att utöva sina uppdrag finns i 4 kap. 10 § regeringsformen och 2 kap. 3 a § samlingslagen (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.⁶

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

⁵ Bilaga 3 Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

⁶ 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.⁷

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.⁸

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

⁷ Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

⁸ 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.⁹

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.¹⁰

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.

⁹ Kommuneloven av den 25 september 1992 nr. 107,40 § 1.

¹⁰ 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.¹¹ Det finns däremot inte någon bestämmelse som direkt tar sikte på förhållandena för politiker som arbetar och bor i olika länder.¹²

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.¹³ 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.¹⁴

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

¹² Bilaga 3, Persson, Ledighet för förtroendeuppdrag utomlands.

¹³ Artiklarna 40 och 45.1 FEUF.

¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶

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

¹⁵ 1 kap. 10 § regeringsformen.

¹⁶ 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.¹⁷

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

¹⁷ 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.¹

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.

¹ 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 propositionen² 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.³

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.

² Prop. 1975/76:187.

³ 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.⁴

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

⁴ 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.⁵

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.⁶

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.

⁵ SOU 1985:29 s. 74 f.

⁶ 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.⁷

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.⁸

Propositionen till den nya kommunallagen

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

⁷ Ds 1988:52 s. 119 f.

⁸ 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.⁹ Efter regeringens förslag infördes regler om ett snabbare valgenomslag för styrelsen och övriga nämnder i den nya kommunallagen vilka alltså 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.¹⁰

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:

⁹ Prop. 1990/91:117 s. 93.

¹⁰ 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.¹¹ Genom lag som trädde i kraft den 1 januari 2011 flyttades valdagen från den tredje veckan i september.¹²

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.¹³

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.

¹¹ 1 kap. 3 § vallagen (2005:837).

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

¹³ 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 valet 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.¹⁴

Valmyndigheterna¹⁵

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

Länsstyrelsen är regional valmyndighet.¹⁷ 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.¹⁸

¹⁴ 13 kap. vallagen.

¹⁵ 3 kap. vallagen.

¹⁶ 3 kap. 1 § vallagen.

¹⁷ 3 kap. 2 § vallagen.

¹⁸ 3 kap. 3 § vallagen.

Överklagande¹⁹

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.²⁰

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.²¹ 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

¹⁹ 15 kap. vallagen.

²⁰ 3 kap. 12 § regeringsformen.

²¹ 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 inkomstkatten under det följande året.²²

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.²³ 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.²⁴

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.²⁵ I förarbetena till 1977 års lag fördes resonemang rörande budgetprocessen med en beskrivning av dess normala förlopp.²⁶

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

²² 8 kap. 6 § kommunallagen.

²³ 8 kap. 8 § kommunallagen.

²⁴ 8 kap. 9 § kommunallagen.

²⁵ Prop. 1990/91:117 s. 213 f.

²⁶ SOU 1975:41 s. 133 ff.

snabbare valresultat.²⁷ 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.²⁸

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

²⁷ Prop. 1975/76:187 s. 503.

²⁸ 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

Kommitténs förslag: Inledandet av mandattiden för ledamöterna och ersättarna i fullmäktige tidigareläggs. Mandattiden ska räknas från och med den 15 oktober valåret.

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.²⁹ 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 2010³⁰ 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

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

³⁰ 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.¹ I kommuner med flera rådsposter är det inte ovanligt att det finns en eller flera företrädare för oppositionen (oppositionsråd).²

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.³ 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.⁴ 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

¹ Prop. 1990/91:117 s. 86.

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

³ Jfr. 6 kap. 33 och 36 §§ kommunallagen.

⁴ 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.⁵

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

⁵ 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.⁶

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.⁷

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.

⁶ Lundin, Olle, Kommunal revision. En rättslig analys, s. 384 f.

⁷ 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.⁸

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

⁸ SOU 1975:41 s. 154 ff.

förtroendeman som inte hade uppdrag som ordförande i en nämnd.⁹

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.¹⁰

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 överlätas till förtroendevald med övergripande uppgifter att besvara interpellation. Kommunerna och landstingen borde

⁹ SOU 1975:41 s. 176 ff.

¹⁰ Prop. 1975/76:187 s. 272 ff.

emellertid själva få bestämma om de ville införa en sådan möjlighet.¹¹

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.¹²

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

¹¹ Prop. 1975/76:187 s. 275 ff.

¹² 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.¹³

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.¹⁴

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

¹³ Ds 1988:52 s. 96 ff.

¹⁴ 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.¹⁵

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

¹⁵ 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.¹⁶

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

¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁷ Prop. 1990/91:117 s. 58.

¹⁸ 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.¹⁹

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

¹⁹ 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 omnämnande även av kommunalråden.

Kommittén anser därför att ett omnämnande 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.²⁰ 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.²¹ 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

²⁰ Se t.ex. SOU 1981:53.

²¹ 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.²² 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.

²² 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.²³ 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.

²³ 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.²⁴

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.²⁵

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

²⁴ SOU 1981:53 s. 92.

²⁵ 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.²⁶

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.

²⁶ 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.²⁷

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

²⁷ 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.²⁸

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.²⁹

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

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

²⁹ 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.³⁰ 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.³¹ Även om den särskilda arvodesregeln i 4 kap. 27 § utgår, kan borgarråd alltså som hittills uppbära arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.³²

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 arbetsordningen³³, 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

³⁰ Prop. 1990/91:117 s. 66 och 169.

³¹ Prop. 1982/83:97.

³² Jfr. SOU 1981:53 s. 112.

³³ 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.¹ 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

¹ 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.² 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).³

En minoritet i fullmäktige har rätt att kräva att ledamöter och ersättare i nämnder tillsätts genom proportionella val.⁴ 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.⁵ 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

² 6 kap. 1–6 §§ kommunallagen.

³ 6 kap. 15 § kommunallagen.

⁴ 5 kap. 46 § kommunallagen.

⁵ 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 upphävts 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.⁶

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.

⁶ 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.⁷

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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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

⁷ Prop. 2001/02:80 s. 138.

⁸ RÅ 1979 Ab 475.

⁹ Jfr. prop. 1975/76:187 s. 230 och 351.

¹⁰ 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.¹¹

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.¹²

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

¹¹ Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 279 f.

¹² 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.¹³

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 majoritetsskiften 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.¹⁴ Återkallelse som grundas på ändrade politiska majoritetsförhållanden ska beredas i kommunstyrelsen.¹⁵

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.¹⁶ I den rättsliga doktrinen har det ansetts osäkert om kommunstyrelsen ska ses som en nämnd vid tillämpning av stadgandet.¹⁷ I förarbetena uttalade regeringen att det kan uppstå lägen där ett nytt majoritetsförhållande inte stämmer överens med förhållandena i t.ex. styrelsen.¹⁸ 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

¹³ Prop. 1993/94:188 s. 44 f.

¹⁴ Prop. 1993/94:188 s. 45.

¹⁵ Prop. 1993/94:188 s. 45.

¹⁶ Prop. 1993/94:188 s. 46.

¹⁷ Riberdahl, Förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting, Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 158 f.

¹⁸ Prop. 1993/94:188 s. 45.

konstaterar att ett majoritetsskifte i fullmäktige föreligger.¹⁹ 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

¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

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.²² 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

²⁰ Prop. 1993/94:188 s. 46.

²¹ Prop. 1993/94:188 s. 95.

²² 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.²³

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.²⁴ 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

²³ Dalman m.fl., Kommunallagen, Med kommentarer och praxis, femte uppl. 2011 s. 416.

²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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

²⁵ Björkman/Riberdahl, Det kommunala förtroendeuppdraget. Rättsliga villkor och förutsättningar, Stockholm 1997 s. 89.

²⁶ 310 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.²⁷ 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.

²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹

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

²⁸ Riberdahl, Paulsson, Westerling, Kommunallagen, 1997 s. 165.

²⁹ 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 in 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.³⁰ 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.

³⁰ 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.³¹

I den efterföljande propositionen³² 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 ansvarsutkrävande.

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.³³ 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

³¹ SOU 1993:90 s. 437 f.

³² Prop. 1993/94:188 s. 44 f.

³³ 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. Svågadalarnämnden 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.¹ 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.

¹ 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.² 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
Antal kommuner	287	289	289

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

² 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.³

De former av direktvalda nämnder som har framförts som förslag är områdesstyrelser i bostadsområden, bygder eller kommundelar.⁴ 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

³ SOU 1996:162 På medborgarnas villkor s 115 f.

⁴ 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.⁵ Det framgår att råden har en formell ställning men att de till skillnad från t.ex. medborgarpaneler inte är en del

⁵ 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 rådens 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.⁶ 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 runt om 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

⁶ 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.⁷

⁷ 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 huvudriktning 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 kommunalnämnds-nivå. 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.¹

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 självstyrelsen². Tanken på en lagreglering avfärdades senast 2008 av regeringen, som avrådde från att införa en specifik reglering i kommunallagen eftersom det ansågs innebära

¹ SOU 2004:126 s. 67.

² SOU 2007:72 s. 287.

för stora principiella förändringar rörande den kommunala kompetensen.³

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.⁴ 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 överenskommits. Utöver informationsutbyte kan denna samverkansform också påverka genom ömsesidiga anpassningar av verksamheterna.⁵ 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.⁶

³ Prop. 2008/09:21 s. 71.

⁴ Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting s. 18.

⁵ Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 18.

⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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

⁷ Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 19.

⁸ SOU 2007:72 s. 288.

⁹ 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.¹⁰

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 kommunalförbunden 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.¹¹

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.

¹⁰ Prop. 2008/09:21 s. 71.

¹¹ 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.¹²

Ekonomiskt tillhör en gemensam nämnd värdkommunen, som upprättar nämndens budget.¹³ 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.¹⁴ 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

¹² Prop. 1996/97:105 s. 38 f.

¹³ 8 kap. 4 § kommunallagen.

¹⁴ 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.¹⁵

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

¹⁵ 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.¹⁶

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.¹⁷ 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.

¹⁶ Anell, Mattisson, Samverkan i kommuner och landsting, s. 25.

¹⁷ 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.¹⁸

10.5 Demokratiska konsekvenser av samverkan i olika former¹⁹

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.²⁰ 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

¹⁸ Jfr. prop. 1993/94:251 s. 148 f. och 291f.

¹⁹ SOU 2007:72 s. 322 ff.

²⁰ Falkerby, Gossas, Kommunal samverkan och demokrati, Dnr Fi2006:04/2006/5.

promemorian, dessutom ofta kännedom om samrådsorganens existens.²¹

10.5.1 Demokratiska konsekvenser av samverkan genom interkommunala avtal²²

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 kommunalförbunden²³

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.

²¹ SOU 2007:72 s. 324.

²² SOU 2007:72 s. 325.

²³ SOU 2007:72 s. 322 ff.

10.5.3 Kontroll av och insyn i samverkan i gemensam nämnd²⁴

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.²⁵ 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 former²⁶

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

²⁴ SOU 2007:72 s. 329.

²⁵ 9 kap. 2 § tredje stycket kommunallagen.

²⁶ SOU 2007:72 s. 331.

sätt som om de vore anställda i myndigheter.²⁷ Vidare kan nämnas att styrelsens uppsiktsplikt över kommunal verksamhet även gäller kommunala företag.²⁸ Regeringen har nyligen lagt förslag om förstärkningar i reglerna om styrning, insyn och kontroll i 3 kap. 17 § kommunallagen samt om styrelsens uppsiktsplikt.²⁹

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.³⁰ I den efterföljande propositionen instämde regeringen i utredningens bedömning.³¹

²⁷ Prop. 2005/06:162.

²⁸ 6 kap. 1 § kommunallagen.

²⁹ Prop. 2011/12:106.

³⁰ SOU 2007:72 s. 332.

³¹ 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.³² 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. försörjningssektorerna³³ 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.

³² Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning (bilaga 4).

³³ 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-direktiv³⁴ 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

³⁴ 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.³⁵

En upphandlande myndighet som anskaffar varor eller tjänster från en från myndigheten fristående juridisk person är således

³⁵ 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 upphandlingsskyldigheten aktualiseras enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inte frågan om tillämpning av Teckalkriterierna.

Före avgörandet i SYSAV-målet hade många uppfattningen att upphandlingsskyldighet inte föreligger när t.ex. kommuner anskaffar varor och tjänster från sina hel- och delägda bolag. Genom SYSAV-avgörandet stod det dock klart att upphandlingsskyldighet 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.³⁶ 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

³⁶ 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.³⁷ Förslaget har legat till grund för regeringens nyligen framlagda förslag om ett permanent in house-undantag i 2 kap. 10 a § LOU.³⁸

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

³⁷ SOU 2011:43 s. 486

³⁸ 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 ifrågasvarande 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-domen³⁹ 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.⁴⁰

³⁹ Mål C-340/04 (Carbotermo).

⁴⁰ 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.⁴¹

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.⁴²

Sveriges Kommuner och Landsting har i publikationen *Kommunala Samverkansformer* redovisat en uppfattning som

⁴¹ Pressmeddelande den 21 mars 2007 (IP/07/357).

⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴

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-undantaget⁴⁵ gjordes bedömningen att värdkommuners och värdlandstings anskaffning av varor och tjänster m.m. från gemensamma nämnder inte utgör kontrakt i

⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunala samverkansformer, 2 uppl., 2009.

⁴⁴ SOU 2011:43 s. 166.

⁴⁵ 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.⁴⁶

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

⁴⁶ 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.⁴⁷

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.⁴⁸

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.

⁴⁷ Prop. 2011/12:106 s. 61.

⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

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.

⁴⁹ SOU 2011:43 s. 473.

⁵⁰ 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.⁵¹

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.⁵²

På motsvarande sätt som för kommunalförbund torde, enligt utredningen, redan det förhållande att en gemensam nämnd är ett organ av offentlighetslig 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

⁵¹ Prop. 2011/12:106 s. 47.

⁵² 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.⁵³

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 propositionen⁵⁴ gjorde regeringen samma bedömning trots att flera

⁵³ Prop. 2011/12:106 s. 47.

⁵⁴ 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.⁵⁵ 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

⁵⁵ 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.⁵⁶

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

⁵⁶ 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.⁵⁷

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.⁵⁸

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

⁵⁷ Prop. 2011/12:106 s. 42.

⁵⁸ SOU 2011 :43 s. 457.

förening, en ideell förening eller ett handelsbolag. Kriteriet anses dock inte kunna uppfyllas avseende stiftelser.⁵⁹

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.⁶⁰

Regeringen har i den efterföljande propositionen ställt sig bakom utredningens bedömning i denna del.⁶¹

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).⁶² 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

⁵⁹ Prop. 2011/12:106 s. 40.

⁶⁰ SOU 2011:43 s. 461 f. och 463 f.

⁶¹ Prop. 2011/12:106 s. 43.

⁶² 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.⁶³

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.⁶⁴

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.⁶⁵

⁶³ SOU 2011:43 s. 464 ff.

⁶⁴ SOU 2011:43 s. 466 ff.

⁶⁵ 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.⁶⁶

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.⁶⁷ 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

⁶⁶ Både det klassiska direktivet (2004/18/EG) och försörjningsdirektivet (2004/17/EG) innehåller regler om inköpscentraler.

⁶⁷ 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.⁶⁸

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

⁶⁸ 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.⁶⁹

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.

⁶⁹ 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 byggentreprenader, 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.⁷⁰

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.⁷¹ 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.⁷² 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 byggentreprenader, varor och tjänster med hjälp av en inköpscentral. Sådan anskaffning kan ske bl.a. genom att inköpscentralen ingår ramavtal som myndigheten får beställa från.⁷³

⁷⁰ 5 kap. 4 § LOU.

⁷¹ 5 kap. 6 § första stycket LOU.

⁷² 5 kap. 7 § första stycket LOU.

⁷³ 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.⁷⁴ 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.⁷⁵ Frågan om uppdragsgivarnas eventuella rätt till skadestånd om inköpscentralen inte följt regleras inte i upphandlingslagstiftningen utan får bedömas enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.⁷⁶

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.⁷⁷

OFUKI-utredningen fick genom tilläggsdirektiv⁷⁸ 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

⁷⁴ Prop. 2009/10:180 del 1, s. 263, 318 och 377.

⁷⁵ SOU 2011:43 s. 601 f.

⁷⁶ SOU 2006:28 s. 172.

⁷⁷ SOU 2011:43 s. 621 f.

⁷⁸ 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.⁷⁹

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.⁸⁰

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 innebar, 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

⁷⁹ SOU 2011:43 s. 621, 662, 669 och 679.

⁸⁰ 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.⁸¹

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 avfallsbranschen⁸² 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

⁸¹ Prop. 2011/12:106 s. 104.

⁸² 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.⁸³ 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

⁸³ 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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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

⁸⁴Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 3 (bilaga 4).

⁸⁵Hettne 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.⁸⁶

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,

⁸⁶ 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.⁸⁷

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.⁸⁸

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:

⁸⁷ Hettne, Kommunal samverkan i EU-rättslig belysning, avsnitt 4.4 (bilaga 4).

⁸⁸ 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.⁸⁹

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

⁸⁹ 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.⁹⁰

I rapporten Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv (Sieps 2011:8) diskuterar professor Tom Madell vilka tjänster av

⁹⁰ 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.⁹¹

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

⁹¹ 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.⁹²

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 objektiva 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.

⁹² 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.⁹³

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.⁹⁴

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

⁹³ 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.

⁹⁴ 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-målet⁹⁵ 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.⁹⁶

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

⁹⁵ Mål T-289/03 (BUPA).

⁹⁶ 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.⁹⁷ 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.

⁹⁷ 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.⁹⁸

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

⁹⁸ 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>Kommitténs bedömning: 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 bemanningsperspektiv 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 offentlighetsrättsliga 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 LOU⁹⁹ 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

⁹⁹ 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.¹⁰⁰ 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

¹⁰⁰ 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>Kommitténs bedömning: 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.¹⁰¹ 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.¹⁰² 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

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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 eftersträfvansvärt 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 offentligrättsligt 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 offentligrättsliga 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.¹⁰³ 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.¹⁰⁴

¹⁰³ Prop. 2008/09:21.

¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷

Detta uttalande har sedan konkretiserats i kommissionens förslag till nytt direktiv om offentlig upphandling.¹⁰⁸ 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

¹⁰⁶ Mål C-480/06 (Hamburg).

¹⁰⁷ Europeiska Kommissionen, Grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (2011).

¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ 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

¹⁰⁹ 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.¹¹⁰ 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

¹¹⁰ 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 antytts 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 anlåtande 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.¹¹¹ 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

¹¹¹ 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 1995¹¹² 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

¹¹² 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.