



## Kommunala och regionala frågor

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlas 27 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2013. Det gäller frågor om oberoende kommunal revision, kommunal tolkförmedling, representation i nämnder, utskott och styrelser, rätten att överklaga kommunala beslut, rekrytering till kommunala myndigheter, kommunindelning och kommunal samverkan m.m. 12 förslag som rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden behandlas i förenklad ordning.

Utskottet avstyrker samtliga motioner med hänvisning till pågående arbete, befintligt regelverk m.m.

I betänkandet finns två reservationer (S, MP, SD och V).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Utskottets överväganden .....	6
Oberoende kommunal revision m.m. ....	6
Representation i nämnder, utskott och styrelser .....	9
Rätten att överklaga kommunala beslut .....	11
Rekrytering till kommunala myndigheter .....	16
Kommunindelning och kommunal samverkan .....	18
Titeln borgmästare .....	23
Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling .....	25
Kommunala planer om vindkraft .....	29
Motionsförslag som behandlas i förenklad ordning .....	33
Reservationer .....	34
1. Representation i nämnder, utskott och styrelser, punkt 2 (SD) .....	34
2. Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling, punkt 7 (S, MP, V) .....	35
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	36
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013 .....	36

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Oberoende kommunal revision m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:K225 av Christer Akej (M),

2013/14:K236 av Jan Lindholm (MP) yrkandena 1–3,

2013/14:K238 av Henrik von Sydow (M) yrkandena 1 och 2 samt

2013/14:K239 av Finn Bengtsson (M).

## 2. Representation i nämnder, utskott och styrelser

Riksdagen avslår motion

2013/14:K361 av Mattias Karlsson och Sven-Olof Sällström (båda SD).

*Reservation 1 (SD)*

## 3. Rätten att överklaga kommunala beslut

Riksdagen avslår motion

2013/14:K224 av Christer Akej (M).

## 4. Rekrytering till kommunala myndigheter

Riksdagen avslår motion

2013/14:K393 av Markus Wiechel (SD) yrkande 2.

## 5. Kommunindelning och kommunal samverkan

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:K279 av Anders Ahlgren och Anders Åkesson (båda C) i denna del och

2013/14:N333 av Christer Nylander (FP) yrkande 4.

## 6. Titeln borgmästare

Riksdagen avslår motion

2013/14:K276 av Thomas Finnborg (M).

## 7. Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling

Riksdagen avslår motion

2013/14:K375 av Lena Sommestad m.fl. (S).

*Reservation 2 (S, MP, V)*

## 8. Kommunala planer om vindkraft

Riksdagen avslår motion

2013/14:K302 av Jörgen Hellman m.fl. (S).

## 9. Motionsförslag som behandlas i förenklad ordning

Riksdagen avslår motionerna

2013/14:K228 av Lars-Arne Staxäng (M),

2013/14:K232 av Cecilia Widegren (M),

2013/14:K250 av Lise Nordin m.fl. (MP) yrkande 4,

2013/14:K254 av Nina Larsson (FP),

2013/14:K311 av Emma Carlsson Löfdahl (FP),

2013/14:K321 av Jennie Nilsson m.fl. (S),

2013/14:K338 av Carina Adolfsson Elgestam m.fl. (S),

2013/14:K347 av Edward Riedl och Anette Åkesson (båda M),

2013/14:K364 av David Lång och Mikael Jansson (båda SD)  
yrkande 2,

2013/14:U316 av Åsa Romson m.fl. (MP) yrkande 44,

2013/14:N210 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) yrkande 9 och

2013/14:A314 av Pia Nilsson (S) yrkande 2.

Stockholm den 23 januari 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elin-derson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Cecilia Brinck (M).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlas 27 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2013. Det gäller frågor om oberoende kommunal revision, kommunal tolkförmedling, representation i nämnder, utskott och styrelser, rätten att överklaga kommunala beslut, rekrytering till kommunala myndigheter, kommunindelning och kommunal samverkan m.m. 12 förslag som rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden behandlas i förenklad ordning.

# Utskottets överväganden

## Oberoende kommunal revision m.m.

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner (M och MP) om oberoende kommunal revision m.m. med hänvisning till pågående utredningsarbete.

### Motionerna

Jan Lindholm (MP) yrkar i motion 2013/14:K236 att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen angående svagheter med den kommunala revisionens självständighet (yrkande 1), behovet av översyn när det gäller uppföljning och revision (yrkande 2) och behovet av att inrätta självständiga regionala kommunrevisionsverk (yrkande 3). Jan Lindholm anser bl.a. att granskningen alltför ofta missar brister i maktutövning och oklara motiv till beslut trots att det normalt är oppositionens politiker som leder revisionsarbetet. Det är enligt motionären uppenbart att de åtgärder som vidtagits inte räcker, och han anför att det förmodligen är tid för en helt oberoende, eller åtminstone moderniserad, kommunal revision. Motionären anser att ett stärkande av den demokratiska beslutsstrukturen m.m. förmodligen kan ske genom en utvecklad reglering av revisionen i kommunallagen samt att en utredning med detta syfte bör tillsättas. En fråga som bör övervägas i en sådan utredning är om det vore lämpligt att inrätta regionala kommunrevisionsverk som har till uppgift att stödja sina kommuner och landsting med helt självständiga revisioner.

I motion 2013/14:K238 begär Henrik von Sydow (M) ett tillkännagivande om att utveckla en mer självständig och professionaliserad kommunal revision (yrkande 1) och att låta den kommunala revisionen omfatta även en effektivitetsrevision (yrkande 2). Motionären pekar bl.a. på att kommuner och landsting i dag svarar för de flesta av våra välfärdstjänster och tillsammans är en av Sveriges största arbetsgivare där antalet anställda har ökat kontinuerligt samt att uppdraget för den kommunala förvaltningen har fått en högre grad av komplexitet mot bakgrund av att de kommunala bolagen har blivit fler och att verksamheter i större utsträckning läggs ut på entreprenad. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen är det, anför Henrik von Sydow, nu än mer angeläget än tidigare att ställa högre och skärpta krav på kompetens, professionalism och transparens samt att utgå från internationellt vedertagna standarder också i revisionen av den kommunala verksamheten. För att säkerställa att politik och revision hålls åtskilda bör, enligt motionären, systemet med förtroendevalda lekmanarevisorer utvecklas till en mer professionaliserad kommunal revision. Den kommunala

revisionen bör organiseras i särskilda revisionsenheter som är fristående från fullmäktige och rapporterar direkt till fullmäktige där den politiska debatten och ansvarsutkrävandet ska ske.

Christer Akej (M) anför i motion 2013/14:K225 att det är viktigt att all kommunal verksamhet granskas och att skattebetalarnas pengar behandlas med försiktighet. Men då krävs det, enligt motionären, att granskningen sker av externa och auktoriserade revisorer utan anknytning till fullmäktige eller kommunstyrelse. Den förtroendevälsbaserade revisionen bör ses över till förmån för en professionellt baserad revisionsverksamhet. Detta föreslår Christer Akej att riksdagen ger regeringen till känna.

Även Finn Bengtsson (M) anser att möjligheten att inrätta en oberoende kommunrevision bör analyseras, motion 2013/14:K239. Motionären anser även att ansvarsfördelningen mellan kommunpolitiker och kommunala tjänstemän bör klargöras tydligare. I den delen anför han bl.a. att kommunala tjänstemän i många fall har betydande praktiskt ansvar som berör enskilda och olika viktiga förtroenden att förvalta, men att det formella ansvarsutkrävandet för sådana fall fortfarande åvilar de kommunala politikerna och kan utkrävas av folket i allmänna val vart fjärde år. Han föreslår en översyn av kommunallagen för att öka rättssäkerheten inom den kommunala förvaltningen, och framhåller att de två nämnda frågorna är viktiga komponenter att analysera.

## **Gällande regler**

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen ska det för granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning finnas revisorer. Revisorerna granskar enligt 9 kap. 9 § årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i företaget enligt 3 kap. 17 och 18 §§, även verksamheten i de företagen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Enligt 9 kap. 1 § ska nyvalda fullmäktige under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst fem revisorer väljas (2 §). Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet ska minst fem revisorer väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder. En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstinget.

## Utredningen om en kommunallag för framtiden

Utredningen om en kommunallag för framtiden ska (dir. 2012:105) bl.a. överväga om det finns behov av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och särskilt överväga behovet av en reglering av de anställdas beslutanderätt. I direktiven anförs (s. 12 f.) att de anställda inte har någon självständig beslutanderätt. I praxis anses de endast ha rätt att fatta sådana beslut som kan ses som rent verkställande och rent förberedande. Inom viss speciallagstiftning har dock anställda getts viss självständig beslutanderätt, t.ex. i skollagens reglering av förskolechefer respektive rektorer.

Vidare hänvisas i direktiven till förarbetena till den nu gällande kommunallagen där det anges att en reglering av de anställdas befogenheter att fatta beslut skulle kunna leda dels till en olycklig diskussion om förhållandet mellan förtroendevalda och anställda, dels till minskat utrymme för lokala anpassningar av organisationen (prop. 1990/91:117 s. 88 f.). Det anges vidare att de praktiska problemen med att de anställda får och behöver ökat utrymme kan lösas genom ökade delegationsmöjligheter. I praktiken har flertalet kommuner och landsting delegerat omfattande beslutsbefogenheter till de anställda. Kommunallagen återspeglar därför inte riktigt hur beslutsfattandet i praktiken sker i kommuner och landsting. Det är naturligt att beslut som innefattar politiska överväganden förbehålls de förtroendevalda. Vissa ärenden kan emellertid avse exempelvis ren myndighetsutövning eller vara av rutinartad karaktär. Frågan är om förutsättningarna för det politiska ansvarstagandet skulle kunna stärkas om man renodlar det politiska beslutsfattandet och i lag erkänner de anställdas roll i beslutsprocessen. Det finns därför, anförs det i direktiven, behov av att närmare analysera frågan, bl.a. utifrån de utgångspunkter som angavs vid utformningen av den nuvarande kommunallagen, och hur en sådan reglering skulle påverka exempelvis revisionsansvaret. Frågan bör också belysas ur ett medborgarperspektiv.

Regeringen beslutade den 14 november 2013 tilläggsdirektiv (dir. 2013:100) till Utredningen om en kommunallag för framtiden som bl.a. innefattar att överväga om den kommunala revisionen behöver förstärkas ytterligare. I tilläggsdirektiven (s. 6) skriver regeringen att en förbättrad revision ger ökade möjligheter till en god intern kontroll och en effektiv verksamhetsstyrning samt till medborgerlig insyn och minskad risk för korruption. Regeringen anser att det finns anledning att överväga om den kommunala revisionen behöver förstärkas ytterligare. Mot den bakgrunden ska utredningen analysera och vid behov lämna förslag på hur den kommunala revisionen kan förstärkas.

I uppdraget ingår att överväga en ytterligare professionalisering av den kommunala revisionen, men även revisionens granskningsuppdrag. En ytterligare professionalisering skulle kunna innebära att revisionen bedrivs enbart av yrkesrevisorer eller att de sakkunniga biträdenas roll i stället förstärks inom ramen för den nuvarande revisionen. Vidare ska utredningen analysera om ändringar eller förtydliganden i granskningsuppdraget kan



öka revisionens oberoende och skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig process för ansvarsprövning. I detta sammanhang ska utredningen analysera revisionens uppdrag att lämna uttalanden till fullmäktige i frågan om ansvarsfrihet för nämnder, fullmäktigeberedningar och enskilda förtroendevalda. Därutöver ska ordningen för fullmäktiges beredning av frågan om ansvarsfrihet och hantering av revisionsrapporter analyseras. Behovet av förändringar ska prövas utifrån effektivitet och insyn samt demokratisk legitimitet. I uppdraget ingår inte att föreslå att ansvaret för den kommunala revisionen ska övergå till någon annan huvudman.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015.

### **Tidigare behandling**

En motion om att stärka oberoendet i den kommunala revisionen behandlades i sak våren 2011 (bet. 2010/11:KU24 s. 34 f.). Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att ändringar i kommunallagen hade trätt i kraft årsskiftet 2010/11 som innebar att den kommunala revisionens oberoende hade stärkts. Utskottet var inte berett att då förorda ytterligare åtgärder och avstyrkte den då aktuella motionen. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2010/11:165).

Därefter har en motion om samma eller i huvudsak samma sak behandlats av utskottet i förenklad ordning våren 2013 (bet. 2012/13:KU22 s. 56).

### **Utskottets ställningstagande**

Frågan om den kommunala revisionen är föremål för utredning. Även frågan om ansvarsfördelning mellan kommunpolitiker och kommunala tjänstemän berörs av utredningsarbetet. Utskottet anser att resultatet av det pågående arbetet bör avvaktas och föreslår därför att riksdagen avslår motionerna.

## **Representation i nämnder, utskott och styrelser**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet föreslår att riksdagen avslår en motion (SD) om representation i nämnder, utskott och styrelser med hänvisning bl.a. till reglerna om proportionella val.

Jämför reservation 1 (SD).

### **Motionen**

Mattias Karlsson och Sven-Olof Sällström (båda SD) begär i motion 2013/14:K361 ett tillkännagivande om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges representation i dess nämnder,

utskott och styrelser. De menar att det, för att säkerställa att väljarnas förtroende förvaltas på bästa sätt, snarast bör säkras i lag att alla partier som är representerade i en folkvald församling ska ha rätt att ha en representant närvarande med yttranderätt, men inte nödvändigtvis rösträtt, i alla församlingens olika nämnder, arbetsutskott och styrelser.

### **Gällande regler**

Kommunfullmäktige ska, enligt 3 kap. 2 § kommunallagen, tillsätta en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige ska tillsätta en landstingsstyrelse. Vidare ska fullmäktige, enligt 3 § samma kapitel, tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

Val av ledamöter och ersättare i bl.a. nämnder och beredningar ska, enligt 5 kap. 46 § kommunallagen, vara proportionella under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

Om ett visst antal ledamöter begär det ska lagen alltså 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 minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen.

### **Vital kommunal demokrati**

Kommittén för en förstärkning av den kommunala ekonomin föreslog i sitt betänkande Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30) att en försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting skulle införas under perioden den 30 juni 2013 – 31 december 2022.

Sedan betänkandet remissbehandlats gjorde regeringen i propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013/14:5 s. 30) bedömningen att det finns behov av en fördjupad utredning vad gäller bl.a. möjligheterna till oppositionens insyn. Som kommittén påpekat i sin utredning, anförde regeringen, visar en nyligen genomförd större statsvetenskaplig undersökning att ett eventuellt införande av majoritetsstyre har ett svagt stöd bland ledamöterna i fullmäktigeförsamlingarna.

Vidare anförde regeringen att ett flertal remissinstanser också har uppgett att det inte är aktuellt för dem att pröva majoritetsstyre. Regeringen ansåg att det därför även fick anses vara oklart hur stor efterfrågan är att få genomföra en sådan försöksverksamhet som kommittén föreslagit. Vidare ansåg regeringen att det fanns en risk att det inte skulle genomföras några försök som går att utvärdera efter den föreslagna försöksperioden. Regeringen fann mot denna bakgrund sammanfattningsvis att frågan om majoritetsstyre på försök i kommuner och landsting bör utredas ytterligare.

## Tidigare behandling

En motion i samma fråga behandlades av utskottet i betänkande 2012/13: KU22. Utskottet uttalade (s. 18 f.) att reglerna om proportionella val medför att en minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen. Vidare noterade utskottet att om försök med majoritetsstyre skulle genomföras, som föreslagits av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt, skulle detta få betydelse för frågan om representation i kommun- och landstingsstyrelser. Utskottet avstyrkte motionen.

## Utskottets ställningstagande

Reglerna om proportionella val medför att en minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen. Vidare noterar utskottet att Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt lämnat förslag om försök med majoritetsstyre och att regeringen förklarat att frågan bör utredas vidare. Sådana försök skulle kunna få betydelse för frågan om representation i kommun- och landstingsstyrelser. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen.

## Rätten att överklaga kommunala beslut

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion (M) om översyn av rätten att överklaga kommunala beslut.

## Motionen

Christer Akej (M) begär i motion 213/14:K224 en översyn av klagorätten för den som inte är skriven i en kommun. Motionären anser att det borde finnas en distinktion inom lagstiftningen som begränsar möjligheten för medborgare som inte är fast bosatta inom kommunen att överklaga kommunala beslut. Vid överklagandet av ett kommunalbeslut är alla kommunmedlemmar klagoberättigade enligt 10 kap. 1 § kommunallagen. Som kommunmedlem räknas den medborgare som är folkbokförd inom kommunen, äger fast egendom inom kommunen eller betalar kommunalskatt i kommunen enligt 1 kap. 4 § kommunallagen. Man kan alltså vara medlem av flera kommuner om man exempelvis är mantalsskriven i en kommun och äger en fritidsfastighet i en annan kommun. Detta ger dock upphov till att medborgare som inte är mantalsskrivna i en kommun utan enbart

deltidsboende (om man har ett fritidshus i kommunen t.ex.) har lika stor möjlighet att påverka kommunala beslut som de medborgare som är fast bosatta och betalar kommunalskatt.

### **Gällande regler**

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har, enligt 10 kap. 1 § kommunallagen, rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen. Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

De beslut som får överklagas är enligt 2 § samma lag

- beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund
- beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art
- beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art samt
- sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 §.

Vissa beslut enligt plan- och bygglagen (2010:900) får, enligt 13 kap. 1 §, överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Det gäller

- kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan
- kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser
- kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning
- kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser
- kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning
- kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden
- ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Undantag gäller för vissa beslut som anges i 2 § samma kapitel, vilka inte kan överklagas.

Medlem av en kommun är, enligt 1 kap. 4 § kommunallagen, den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.

När 1990 års kommunallag infördes behölls kopplingen mellan medlemskap i en kommun och besvärsrätten i kommunalbesvärs mål (prop. 1990/91:117 s. 24 f., bet. 1990/91:KU38, prot. 1990/91:129.). Ställningstagandet grundade sig på tanken att en medlem av en kommun har en viss delaktighet i hur de kommunala angelägenheterna sköts. Mer eller mindre berör angelägenheterna kommuninvånarna i allmänhet och därmed har de ett berättigat intresse av att kunna utlösa en laglighetskontroll av de beslut som kommunen fattar. Tillhör man däremot inte den kommunala gemenskapen borde man å andra sidan inte heller ha rätt att begära en laglighetsprövning.

Vidare diskuterades då frågan om fastighetsinnehav som grund för medlemskap (prop. 1990/91:117 s. 25 f.):

Det ursprungliga motivet till att ägare eller brukare av fast egendom togs upp i kretsen av kommunmedlemmar var att de borde få utöva sin rösträtt för egendomen redan innan de blev taxerade för fastigheten. Sedan den till fastighetsinnehav knutna rösträtten upphört, har detta motiv för att låta innehav av fast egendom grunda medlemskap förfallit.

Trots detta har fastighetsinnehav som grund för medlemskap fått kvarstå i kommunallagstiftningen. Kommunallagskommittén kom i sitt betänkande (SOU 1952:14) Förslag till kommunallag m.m. – som låg till grund för 1953 års kommunallag – till den slutsatsen att om innehavare av fastigheter som inte taxerades till kommunalskatt skulle uteslutas från medlemskap, skulle detta drabba stat och landsting i de kommuner där de innehade fastigheter av olika slag. Frågan diskuterades även inför tillkomsten av nuvarande kommunallag. Departementschefen ansåg att någon ändring inte borde göras. Visserligen blev en fastighetsägare i regel taxerad till kommunalskatt i kommunen och därmed kommunmedlem. Den som förvärvat en fastighet i en annan kommun än hemortskommunen kunde emellertid ha ett berättigat intresse av att kunna anföra kommunalbesvär i den andra kommunen redan innan han blivit taxerad till kommunalskatt för fastigheten (prop. 1975/76:187 s. 333).

Frågan är om saken har kommit i ett annat läge sedan den ändringen gjordes fr.o.m. 1988 års taxering att fysiska personer beskattas för inkomst i hemortskommunen. Det innebär bl.a. att ägare av fritidsfastigheter inte längre erlägger skatt till den kommun där fastigheten är belägen. De är ändå kommunmedlemmar på grund av fastighetsinnehavet.

— — —  
Föremålet för ett fastighetsägande kan vara fastigheter med en rad olika funktioner som permanentbebodda småhus, fritidshus, hyresfastigheter, industrifastigheter, sjukhus samt teatrar och liknande samlingslokaler. Som ägare uppträder privatpersoner, juridiska personer, stat, kommun och landsting.

Fastigheterna kan bli föremål för en rad kommunala beslut. I många fall kan dessa enbart överklagas genom kommunalbesvär. Det gäller t.ex. beslut om att anta lokal ordningsstadga, beslut om att expropriera, beslut om förköp, beslut om kommunala föreskrifter och om avgifter enligt hälsoskyddslagen (1982:1020, ändrad senast 1988:926), beslut om taxa enligt miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1989:363), vissa

beslut enligt plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246, ändrad senast 1990:1376) samt beslut om taxa enligt renhållningslagen (1979:596, ändrad senast 1990:235) och beslut om att anta eller ändra en renhållningsordning.

Skulle man ta bort fastighetsägandet som en grund för medlemskap blir konsekvensen att rätten till kommunalbesvär på dessa områden försvinner. Dessutom kan det få vissa konsekvenser för tillämpningen av flera kommunalrättsliga grundprinciper, t.ex. likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen, som är svåra att överblicka i dag.

Frågan om man kan slopa ett medlemskap enbart grundat på fastighetsinnehav kräver därför ytterligare överväganden. Regeringen avser att ta initiativ till en sådan översyn.

Frågan förefaller inte ha berörts när den kommunala fastighetsavgiften infördes 2008 (prop. 2007/08:1 utg.omr. 25, prop. 2007/08:27).

Rätten att överklaga kommunens eller landstingets beslut och få det laglighetsprövat är den enda rättsverkan som direkt och uttryckligen knyter an till medlemskapet (Lena Dalman m.fl. Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5 uppl. 2011, s. 55). Klaganden behöver i regel inte styrka sitt medlemskap. Om det inte är uppenbart att klaganden inte är medlem tas överklagandet upp, dvs. det råder en medlemspresumtion.

Laglighetsprövningen avviker på åtskilliga punkter från andra system för överklagande (Lena Dalman m.fl. Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5 uppl. 2011, s. 579 f.). Den utgör en form av medborgartalan (actio popularis). Ändamålet är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett lagenligt sätt. Kännetecknande är att endast kommunmedlemmar får överklaga, att besluten endast kan angripas på de grunder som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till ett besluts laglighet. Det bör dock observeras att en laglighetsprövning – trots sitt namn – också kan omfatta skälighet och lämplighet i den mån som rekvisit i olika författningar ger ett sådant utrymme, t.ex. vid prövning av kommunens skyldighet att tillhandahålla skolskjuts eller barnomsorgsplats. Om överklagandet bifalls får beslutet bara upphävas, inte ersättas av ett nytt beslut (s.k. kassatorisk effekt).

I detta sammanhang bör även förvaltningsbesvär nämnas. Enligt 10 kap. 3 § kommunallagen gäller inte föreskrifterna i 1 och 2 §§ om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. Det innebär att en prövning enligt 10 kap. kommunallagen utesluter förvaltningsbesvär (Lena Dalman m.fl. Kommunallagen med kommentarer och praxis, 5 uppl. 2011, s. 589 med hänvisning). Laglighetsprövning gäller om det inte finns några särskilda föreskrifter i annan författning än kommunallagen om hur beslutet ska överklagas. I 31 § förvaltningslagen (1986:223) anges också att ett stort antal handläggningsregler samt överklaganderegler i lagen inte ska gälla i ärenden hos kommuner och landsting där besluten kan överklagas enligt 10 kap. kommunallagen. Kännetecknande för förvaltningsbesvären är att talerätten är begränsad till den som beslutet rör (22 § förvaltningslagen), att både laglighets- och lämplighets-

frågor kan prövas, och att bifall till klagandens talan kan leda till att besvärsinstansen sätter ett annat och nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Dessutom finns andra olikheter.

### **Utredningen om en kommunallag för framtiden**

Utredningen om en kommunallag för framtiden ska (dir. 2012:105) se över regelverket gällande laglighetsprövning av kommunala beslut och utreda om nuvarande bestämmelser är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av reglerna.

I direktiven anförs (s. 14) att det kan ifrågasättas om laglighetsprövningen i alla delar är ändamålsenligt utformad. Reglerna innebär exempelvis att det ställs relativt stora krav på den enskilde. Det sätt på vilket tillkännagivandet av de kommunala besluten ska ske, genom att anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla, har sin förklaring i den vida kretsen av taleberättigade personer. Detta ställer dock krav på ett stort engagemang från den enskildes sida att kontrollera när ett kommunalt beslut är fattat. Vidare måste den enskilde inom överklagandetiden precisera vilka omständigheter eller grunder som han eller hon stöder sitt överklagande på. Det ankommer även på den som överklagar att visa att beslutet är olagligt. Det krävs således att den enskilde sätter sig in i hur den kommunala beslutsprocessen fungerar och vet vilka formella krav som gäller för ett överklagande.

Vidare uppmärksammas i direktiven att det endast är kommun- respektive landstingsmedlemmar som har rätt att överklaga. Medlem av en kommun är den som är folkbokförd eller äger fast egendom i kommunen, eller den som ska betala kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. Endast den omständigheten att någon är berörd eller på något annat sätt har intresse av saken ger inte honom eller henne talerätt. Vid införandet av den nuvarande kommunallagen bedömde regeringen att det inte fanns skäl att utvidga juridiska personers rätt att överklaga eftersom dessa ytterst sällan uppträdde som klagande (se prop. 1990/91:117 s. 134). Juridiska personer, exempelvis aktiebolag, får därför endast överklaga ett kommunalt beslut om de äger fast egendom i kommunen eller landstinget. Sedan införandet av kommunallagen har det dock skett förändringar i samhället och i omvärlden, bl.a. har privata utförare getts tillträde till allt fler offentliga verksamhetsområden, EU-medlemskapet har medfört regler om statsstöd och konkurrens, marknadsaktörerna och medborgarna har blivit alltmer rörliga geografiskt etc. Det finns mot denna bakgrund skäl att, bl.a. i ett företagarperspektiv, på nytt överväga vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut.

## Utskottets ställningstagande

Utredningen om en kommunallag för framtiden ser över regelverket om laglighetsprövning av kommunala beslut och ska bl.a. i ett företagarperspektiv överväga vilka som ska ha rätt att överklaga kommunala beslut. Utskottet anser inte att det finns skäl att därutöver utreda ändringar av klagarätten och föreslår att riksdagen avslår motionen.

## Rekrytering till kommunala myndigheter

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion (SD) om rekrytering till kommunala myndigheter.

### Motionen

Markus Wiechel (SD) begär i motion 2013/14:K393 (yrkande 2) ett tillkännagivande om att rekryteringen till toppositioner inom kommunala myndigheter i större utsträckning bör ske genom internrekrytering i stället för att positionerna blir politiskt tillsatta. I stället för att personer med toppositioner, så som rektorer, blivit tillsatta från en bas med personer som arbetar inom en viss bransch har det enligt motionären blivit allt vanligare att positioner har blivit tillsatta med politiker. Detta har enligt motionären inneburit problem. För en god sammanhållning krävs, enligt motionären, att den som har en viktig position dels har en bred kunskap om det han eller hon arbetar med, dels att tilliten från övriga anställda är stor. Det kan enligt motionären vara mycket värt om personen i fråga har arbetat med andra saker inom samma organisation eller har en god relation till dem som redan arbetar där. I så hög grad som möjligt bör samtliga positioner tillsättas genom en väl förankrad internrekrytering i kommunala myndigheter.

### Gällande ordning

Vid beslut om tillsättande av en statlig tjänst får enligt 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen avseende endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Regeln om sakliga grunder gäller inte för tillsättning av kommunala tjänster. För sådana beslut blir prövningsgrunderna för laglighetsprövning i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) ytterst avgörande.

Inom den offentliga förvaltningen gäller också objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Där föreskrivs att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska iaktta saklighet och opartiskhet. På den kommunala sidan finns härutöver inte några generella regler i lag.



Ett anställningsbeslut av en statlig myndighet kan normalt överklagas förvaltningsrättsligt. Det överprövande organet kan ersätta det överklagade beslutet med ett annat. Således kan ett överklagande leda till att en felaktigt förbigången arbetssökande får anställningen i fråga.

På den kommunala sidan kan ett anställningsbeslut, som nämnts, angripas med laglighetsprövning. Sådana överklaganden prövas av en förvaltningsdomstol med Högsta förvaltningsdomstolen som sista instans. Prövningen avser endast beslutets laglighet, dvs. den formella handläggningen, och inte beslutets lämplighet. Domstolen kan upphäva det överklagade beslutet, men inte sätta ett annat beslut i dess ställe. Endast kommunmedlemmar har rätt att överklaga. Om ett anställningsbeslut har upphävts vid en laglighetsprövning kan ett nytt anställningsförfarande bli aktuellt. En arbetssökande som förbigåtts har emellertid inte någon företrädesrätt till tjänsten i fråga.

### **Tidigare behandling**

Principerna för tillsättning av kommunala tjänster har tidigare behandlats av utskottet hösten 1981 (bet. 1981/82:KU6). I den då aktuella motionen föreslogs att det skulle införas en lagbestämmelse som i likhet med vad som gäller på den statliga sidan ålägger kommunerna att vid tjänstetillsättningar fästa avseende endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Utskottet ansåg att även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Utskottet ville emellertid framhålla att den av motionärerna förordade lagstiftningen inte kunde genomföras utan en långtgående utbyggnad av besvärssystemet. En sådan förändring skulle bl.a. inverka på den kommunala självstyrelsen. Med hänvisning till det anförda avstyrktes motionen.

### **Utskottets ställningstagande**

Som utskottet har uttalat tidigare bör kommunerna i princip följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Utskottet är inte berett att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande som motionären föreslår. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen.

## Kommunindelning och kommunal samverkan

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om nya former för samverkan mellan kommuner (C) och om en kommunreform i Skåne (FP).

### Motionerna

Anders Ahlgren och Anders Åkesson (båda C), begär i motion 2013/14:K279, delvis, ett tillkännagivande om att samverkan mellan myndigheter och primär- och landstingskommuner bör ses över för att hitta nya effektiva transparenta samverkansformer mellan kommuner och (mellan) regioner, allt i syfte att finna effektiva organisatoriska alternativ till kommunsammanslagningar, alternativ som kan motverka centralisering och storskalighet. Motionärerna anför att ett decentralistiskt samhälle bygger på att beslut fattas så nära den enskilda människan som möjligt. När den lokala nivån inte klarar att uppnå tillräckligt hög service samarbetar man med sina grannar. Mot krav på centralisering och större kommuner anför motionärerna att det inte finns något som bevisar att storskalighet alltid ger ett bättre resultat. Därför är det för motionärerna angeläget att hitta nya och bättre samarbetsformer mellan kommuner och mellan regioner, former som motverkar centralisering och som är effektiva, transparenta och som engagerar de parter som behöver samverka för att nå resultat som är positiva för invånarna positiva.

Christer Nylander (FP) begär i motion 2013/14:N333 yrkande 4 ett tillkännagivande om en kommunreform i Skåne. Motionären anför att erfarenheterna från de senaste decenniernas befolkningsutveckling i Skåne ger en bild av att de större kommunerna kommer att fortsätta öka snabbare. Särskilt snabbt växer de västskånska kommunerna. I ett Skåne där rörligheten ökar får, enligt motionären, kommungränser inte bli hinder för rörlighet, och i ett Skåne som ska ta vara på tillväxtpotentialen måste kvalitet och effektivitet råda i den kommunala förvaltningen. Vidare pekar motionären på att ett företag i Öresundsregionen inte bara har två länders regelverk att förhålla sig till utan också 33 kommuners. Flera svenska kommuner är i dag för små för att upprätthålla kvalitet och effektivitet i servicen, vilket försämrar företagsklimatet och tillväxtförutsättningarna. Enligt motionären behövs det en ny stor kommunreform i Skåne. Initiativet bör komma underifrån, men staten bör aktivt bidra genom åtgärder som främjar sammanslagning.

### Gällande ordning

Sverige är indelat i kommuner och landsting; det framgår av 1 kap. 1 § kommunallagen.

Enligt 1 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, förkortad indelningslagen, får regeringen besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

Enligt 20 § samma kapitel kan en fråga om ändring i den kommunala indelningen väckas av en kommun eller medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen. Ansökningen om en sådan ändring ska inges till Kammarkollegiet. Regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

I ärenden om sådana indelningsändringar som avses i bl.a. 1 § ska Kammarkollegiet, enligt 21 §, göra den utredning som behövs eller, när det bedöms lämpligt, överlämna åt länsstyrelsen att göra utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får Kammarkollegiet uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen. En utredning om en ändring i den kommunala indelningen ska, enligt 22 §, omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen ska samråd ske med de kommuner som har intresse av frågan.

När det finns skäl till det ska, enligt 24 §, en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, ska han eller hon anmäla detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan.

## **Ansvarskommittén**

Ansvarskommittén överlämnade i februari 2007 slutbetänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10). I betänkandet föreslås en ny regional samhällsorganisation med en ny läns- och regionkommunindelning, utformad efter en rad kriterier. Ett av kriterierna är ett riktvärde för invånarantal mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare.

I betänkandet analyserar kommittén frågorna om huruvida det behövs en ny kommunindelningsreform och om de befolkningsmässigt krympande kommunerna i olika delar av landet kommer att få problem i olika avseenden. Kommitténs bedömning när det gäller de mindre kommunerna är att det för närvarande inte behöver genomföras någon kommunindelningsreform (s. 266). I ett längre perspektiv bedömer kommittén dock att vissa kommunsammanläggningar kommer att bli aktuella (s. 268). Enligt kommittén finns det anledning för staten att särskilt följa utvecklingen i de mindre kommunerna. Ett system för att tidigt upptäcka avvikelser, t.ex.

kvalitetsbrister eller bristande valmöjligheter för brukare utifrån ett likvärdighetsperspektiv, är angeläget. Det finns också, enligt kommittén, anledning att ge ett aktivt stöd till de kommuner som själva bedömer att en sammanläggning skulle leda till ökad förmåga att klara de kommunala uppgifterna och att möta medborgarnas framtida behov på ett bra sätt.

Enligt Ansvarskommittén är snart sagt alla kommuner med i flera samverkanskonstellationer för att lösa mer komplicerade uppgifter, för att effektivisera genom att ta till vara skalfördelar eller för att få tillgång till spetskompetens. Det är enligt kommittén uppenbart att interkommunal samverkan kommer att vara nödvändig även i framtiden. Kommitténs grundinställning är att interkommunal samverkan bör underlättas samtidigt som det ligger en fara i att för många och för mångformiga samverkanskonstellationer växer fram. En sådan utveckling kan enligt kommittén i sig motivera en prövning endera av bärkraften i dagens primärkommunala struktur eller av uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun alternativt mellan regionkommun och kommun. Staten kan enligt kommittén också behöva ta ett mer direkt ansvar när det gäller de mindre kommunerna, som verkar i motsatt riktning. Det skulle exempelvis kunna föranleda krav från statens sida på en utbyggd och formaliserad kommunal samverkan (s. 271).

### **Kommunala kompetensutredningen**

Kommunala kompetensutredningen behandlade frågan om kommunal samverkan mellan angränsande kommuner i en gemensam styrelse (SOU 2007:72). Utredningen föreslog att två eller fler angränsande kommuner skulle få möjlighet att bilda en gemensam styrelse. Genom bildandet av en gemensam styrelse skapas en plattform för att lyfta in olika uppgifter som kommunerna vill samverka kring. Utredningen lämnade förslag till en lag om försöksverksamhet med bildande av gemensam styrelse.

Utredningen fann inte skäl att föreslå någon generell regel för interkommunala avtal.

### **Vital kommunal demokrati**

#### *Kommittébetänkandet*

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt har haft i uppdrag att dels utreda former för kommunal samverkan och vid behov föreslå nya samverkansformer, dels särskilt analysera ett förslag om gemensam styrelse och om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen (dir. 2010:53). I sitt betänkande Vital kommunal demokrati (SOU 2010:30) bedömde kommittén (s. 27 f.) att trenden med ett ökat behov av samverkan sannolikt kommer att fortsätta, framför allt när det gäller de mindre kommunerna i glesbygd. När det gäller formerna för samverkan ansåg kommittén att det inte fanns några tydliga behov av nya reglerade

samverkansformer med politisk överbyggnad. Intresset gällde enligt kommittén i stället enkla och flexibla samverkansformer utan krav på politisk överbyggnad.

När det gällde upphandlingsreglernas betydelse för samverkan ansåg kommittén 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.

Undantaget från upphandlingskyldighet för icke-ekonomisk verksamhet, särskilt verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt, framstod enligt kommitténs uppfattning som en värdefull möjlighet för kommuner och landsting som vill samverka med varandra. Kommittén ansåg det vara mycket angeläget att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för detta undantag från upphandlingsreglerna utreds vidare.

Kommittén gjorde bedömningen att det ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv inte finns några direkta fördelar med att skapa nya offentligrättsliga samverkansformer. Vidare ansåg kommittén att en lagstiftning om gemensam styrelse inte borde införas.

### *Propositionen*

I propositionen Vital kommunal demokrati (prop. 2013/14:5, s. 61) förklarade sig regeringen se positivt på fördjupad samverkan mellan kommuner och landsting. Interkommunal samverkan är och kommer enligt regeringen fortsatt att vara nödvändig. Enligt regeringen borde det inte införas en ny lagreglerad samverkansform med politisk överbyggnad (s. 63). Vidare borde det enligt regeringen inte införas en generell möjlighet till avtalssamverkan (s. 64). En generell möjlighet till avtalssamverkan avseende myndighetsutövning borde enligt regeringen för närvarande inte utredas (s. 65).

### **Utredningen om en kommunallag för framtiden**

En särskild utredare ska bl.a. särskilt överväga hur den unionsrättsliga regleringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förhåller sig till regleringen av kommunal verksamhet (dir. 2012:105). Uppdraget ska i den delen redovisas senast den 31 mars 2015.

### **Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om offentlig upphandling, upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt tilldelning av koncessioner**

En särskild utredare har fått i uppdrag (Dir. 2012:96) att bl.a. ge förslag till hur vissa bestämmelser (som anges närmare i direktiven) i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling (KOM (2011) 896) och förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (KOM(2011) 895) bör genomföras i svensk

rätt enligt den lydelse direktiven får när de antagits. Förslagen ska ingå i två nya separata lagar om offentlig upphandling och om upphandling inom försörjningssektorerna, vilka ska ersätta lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) respektive lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Vidare ska utredaren bl.a. analysera och utarbeta författningsförslag avseende upphandlingar och koncessioner som inte eller endast delvis omfattas av direktiven, dvs. främst sådana som understiger direktivens tröskelvärden och som enligt nuvarande regler omfattas av 15 kap. LOU och LUF.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013. Utredningsuppdraget och tidpunkten för redovisning av uppdraget kan, anges det i direktiven, komma att behöva ändras beroende på de pågående förhandlingarna inom EU. I tilläggsdirektiv (dir. 2013:92) har regeringen beslutat förlänga utredningstiden. Uppdraget i dess helhet ska redovisas senast den 1 maj 2014.

### **Tidigare behandling**

Utskottet behandlade våren 2013 (bet. 2012/13:KU22) motioner om att antalet kommuner bör bli färre, om att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen, om kommunsammanslagningar och demokrati och om samarbete mellan kommuner eller sammanslagning av kommuner för en välfärd av god kvalitet för alla i hela landet. Utskottet hänvisade till att frågor om kommunindelning och kommunal samverkan har berörts av bl.a. Ansvarskommittén och Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt. Betänkandet Vital kommunal demokrati hade remissbehandlats och var då föremål för beredning i Regeringskansliet. Utskottet ansåg att resultatet av det pågående arbetet borde inväntas. Utskottet avstyrkte därför motionerna.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar det utredningsarbete m.m. som har skett och ser för närvarande inte skäl att förorda ytterligare översyn av nya samverkansformer som föreslås i motion 2013/14:K279.

När det gäller frågan om en kommunreform i Skåne noterar utskottet möjligheten för en kommun eller en medlem av en kommun att väcka en fråga om ändring i den kommunala indelningen genom en ansökan till Kammarkollegiet.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna.

## Titeln borgmästare

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion (M) om att ersätta titeln kommunstyrelsens ordförande med titeln borgmästare.

### Motionen

Thomas Finnborg (M) begär i motion 2013/14:K276 ett tillkännagivande till regeringen om att genomföra en översyn av möjligheterna att ersätta titeln ”kommunstyrelsens ordföranden” med titeln ”borgmästare” – allt annat lika. Motionären anför att ordet borgmästare i modern tid har kommit att bli synonymt med den roll, det mandat och det uppdrag som tillkommer innehavaren av titeln ”kommunstyrelsens ordförande”. Borgmästartiteln är mycket vanlig runt om i världen och kan därför sägas vara internationellt erkänd. I Sverige kan olika personer avses med titeln borgmästare; ibland avses kommunstyrelsens ordförande, ibland kommunfullmäktiges ordförande och ibland även kommunalråd. För att uppnå tydlighet bör regeringen genomföra en översyn av möjligheten att ersätta titeln ”kommunstyrelsens ordförande” med titeln ”borgmästare” – allt annat lika.

### Bakgrund och tidigare behandling

Historiskt sett har borgmästare förekommit i Sverige sedan 1200-talet. Stadens rättskipning och förvaltning sköttes under medeltiden av en krets borgare, det s.k. rådet, vars främsta medlem kallades borgmästare. De var ursprungligen kommunala förtroendemän men utsågs sedan 1600-talet av regeringen. Fram till 1965 var borgmästaren ordförande i magistraten, som tillsammans med allmän rådstuga och drätselkammaren var organ för städernas lokala förvaltning. Genom kommunallagsreformen 1953 togs magistraternas kommunala uppgifter i städerna bort. År 1965 överfördes magistratens återstående uppgifter på länsstyrelserna och polismyndigheterna. Magistraten utgjordes av samma personer som rådhusrätten, stadens domstol, där borgmästaren var ordförande. Titeln borgmästare upphörde 1971, då härads- och rådhusrätter ersattes av tingsrätter. Tingsrätt blev benämningen på allmän underrätt och lagman benämningen på tingsrättens ordförande. I städer utan magistrat fanns fram till 1953 alltid s.k. kommunalborgmästare som valdes av stadsfullmäktige. I vissa andra länder är borgmästare ofta benämningen på styresmän för kommuner.

I betänkandet 1997/98:KU4 anförde utskottet att det är svårt att argumentera för att titeln borgmästare generellt borde införas som en benämning på kommunstyrelsens ordförande, med hänsyn till att borgmästarfunktionen i Sverige historiskt sett inte i första hand var av politisk karaktär. Mot bak-

grund av att borgmästarebegreppet i det nutida Sverige framstår som diffust, borde det enligt utskottet inte införas generellt som förespråkades i den då aktuella motionen, vilken avstyrktes.

I betänkandet 1998/99:KU21 fann utskottets ingen anledning att ändra sin tidigare uttalade uppfattning i fråga om borgmästarebegreppet utan avstyrkte motionen.

Våren 2013 fann utskottet (bet. 2012/13:KU22) det allttjämt svårt att argumentera för att titeln borgmästare generellt införs som en benämning på kommunstyrelsens ordförande, med hänsyn till att borgmästarfunktionen i Sverige historiskt sett inte i första hand var av politisk karaktär. Mot bakgrund av att borgmästarebegreppet i det nutida Sverige framstår som diffust, ansåg utskottet att det inte borde införas generellt. Utskottet vidhöll således sin tidigare inställning och avstyrkte den då aktuella motionen.

### **Vital kommunal demokrati**

Riksdagen beslutade den 27 november 2013 om en ändring i 4 kap. 2 § kommunallagen så att det framgår av paragrafens andra stycke att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd eller oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer (prop. 2013/14:5, bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71).

I propositionen angav regeringen bl.a. (s. 97) att syftet med ändringen är att förtydliga att det i kommunallagen finns bestämmelser om förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på hel- eller deltid. Genom ändringen kommer lagen på ett korrekt sätt att återge att de förtroendevalda har olika roller i styrningen av kommuner och landsting. Någon förändring av gällande rätt är inte avsedd.

Vidare anförde regeringen att friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter kvarstår. Även andra benämningar än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd kan naturligtvis användas. Likaså kan dessa benämningar användas även för en förtroendevald som är verksam i mindre omfattning än ”betydande del av heltid”.

Utskottet tillstyrkte propositionens förslag i denna del. Riksdagen följde utskottet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet finner det fortfarande svårt att argumentera för att titeln borgmästare generellt införs som en benämning på kommunstyrelsens ordförande, med hänsyn till att borgmästarfunktionen i Sverige historiskt sett inte i första hand var av politisk karaktär. Vidare noterar utskottet att andra benämningar än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd kan användas för dessa institut. Utskottet vidhåller sin tidigare inställning och föreslår att riksdagen avslår motionen.



## Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion (S) om kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling.

Jämför reservation 2 (S, MP, V).

### Motionen

Lena Sommestad m.fl. (S) yrkar i motion 2013/14:K375 ett tillkännagivande om att verka för kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling. De pekar bl.a. på att tolkning som bedrivs på uppdrag av kommuner och landsting är en verksamhet som inte bara kräver stor språklig kompetens utan också en god insikt i de regelverk som styr offentlig verksamhet, såsom bestämmelser om sekretess, opartiskhet etc. Motionärerna anför att var och en som behöver tolkning i sin kontakt med t.ex. äldreomsorg eller sjukvård ska kunna känna sig trygg med att tolken både förstår och rätt förmedlar information och budskap i varje situation. God tolkning säkerställer att vård, social service och rättskipning kan fungera på lika villkor för hela befolkningen. Ett problem för kommunala tolkförmedlingar som agerar på den öppna marknaden är, enligt motionärerna, att de saknar ett tydligt lagstöd för försäljning av tjänster till andra än den egna kommunen eller det egna landstinget.

### Kommunala befogenheter

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. En förutsättning för den kommunala kompetensen är alltså att de intressen som kommunen vill tillgodose är lokaliserade i kommunen (Strömberg, Kommunal rätt, 14 uppl. 1992, s. 31). Det är inte nödvändigt, och inte heller tillräckligt, att den verksamhet som kommunen vill främja ska bedrivas inom kommunens gränser. Men intresset av verksamheten måste vara anknutet till kommunen. Vidare omfattar den kommunala kompetensen endast sådana angelägenheter som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Detta regleras i 2 kap. 1 § första stycket kommunallagen (1991:900).

Enligt rättspraxis finns det utrymme för kommuner och landsting att agera på ett sätt som är förenligt med lokaliseringsprincipen även om insatserna sker utanför det geografiska området (prop. 2008/09:21 s. 20). Vid domstolsprövningar där tillämpning av lokaliseringsprincipen varit aktuell har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för kommunen eller kommunmed-

lemmarna; bevisbördan för nyttan med insatsen ligger på den enskilda kommunen. Även en kommuns befogenhet att samverka kan ge ett särskilt innehåll till lokaliseringsprincipen (se vidare prop. 2008/09:21 s. 20).

Undantag från lokaliseringsprincipen kräver lagstöd. En kortfattad beskrivning av sådana undantag finns i proposition 2008/09:21 (s. 21 f.) Vissa undantag från lokaliseringsprincipen finns i 1 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Vidare bör nämnas att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Det föreskrivs i 2 kap. 7 § kommunallagen. Och enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Vissa undantag från dessa regler finns i 1 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

### **Tolkförmedlingsutredningen**

Enligt Tolkförmedlingsutredningens betänkande Tolkförmedling – kvalitet registrering tillsyn (SOU 2004:15 s. 15) bedrev samtliga kommunala tolkförmedlingar, då ca 40, förmedlingsverksamhet åt andra kommuner eller kunder som inte tillhör den egna kommunen. Nästan samtliga kommunala förmedlingar hade dimensionerats för att klara två till tre gånger större efterfrågan av tolktjänster än vad som följde av den egna kommunens beställningar av tolkar. Kommunala tolkförmedlingar svarade för mer än hälften av marknadens totala omsättning och var i högre grad än privata förmedlingar verksamma i glesbygd.

Tolkförmedlingsutredningen föreslog, i sammandrag,

- att det införs en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar med undantag för de kommunala tolkförmedlingar som endast tillgodoser den egna kommunens behov av tolkar
- att tillsynsmyndigheten ges i uppdrag att ansvara för att en god tolkförmedlingssed utvecklas
- kompetensutvidgande bestämmelser för kommunala tolkförmedlingar kombinerat med krav på att dessa förmedlingar ska särredovisa sin verksamhet
- att regeringen tar initiativ till att information till och utbildning av upphandlare av tolktjänster och tolkförmedlingar förbättras
- att regeringen gör en översyn av kontakttolkutbildningen inom folkbildningen
- att en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor genomförs i samverkan med tolkförmedlingarnas branschorganisationer, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.

När det gällde kompetensutvidgande bestämmelser för kommunala tolkförmedlingar anförde utredningen i sin sammanfattning följande.

Kommunala tolkförmedlingar följer inte alltid kommunallagens principer om självkostnad, lokalisering och likställighet. Kommunala förmedlingars försäljning av tolktjänster till andra än den egna kommunen eller landstinget kan vara oförenlig med kommunallagens bestämmelser. Genom att införa tydliga och klara regler för hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedlingsverksamhet säkerställs dels tillgången på tolktjänster över hela landet dels bättre konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala tolkförmedlingar som verkar på samma marknad.

Det bör därför införas en kompetensutvidgande rätt för kommuner, landsting och kommunala företag att bedriva konkurrensutsatt verksamhet på området för tolkförmedling. Förslaget innebär att kommunal tolkförmedling undantas från de angivna principerna i kommunallagen. Samtidigt införs krav på att förmedlingsverksamheten särredovisas.

Genom detta förslag förtydligas rätten för kommunala tolkförmedlingar att bedriva verksamhet med nuvarande inriktning. Det skall även ses i ljuset av att de kommunala tolkförmedlingarna svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning samt att de kommunala tolkförmedlingarna i högre grad än privata förmedlingar är verksamma i glesbygd.

Betänkandet remissbehandlades under 2004. Den fortsatta beredningen efter remissammanställningen medförde inga förslag till åtgärder. Med hänvisning till att Statskontoret belyst och analyserat vissa tolkfrågor i rapporten En tolkningsfråga Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar (Statskontoret 2012:2) har betänkandet lagts till handlingarna och inga ytterligare åtgärder är aktuella att vidta när det gäller betänkandet.

### **Statskontorets rapport En tolkningsfråga (2012:2)**

Regeringen beslutade i december 2010 att ge Statskontoret i uppdrag att belysa och analysera vissa tolkfrågor (2010-12-16, Ju2010/7500/DOM [delvis], IJ2010/2205/IU). Statskontoret gavs i uppdrag att identifiera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning och organisation för auktorisering av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister och belysa möjliga alternativ till nuvarande struktur. Vidare ingick det i Statskontorets uppdrag att analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar respektive tolkar med godkänt resultat genomgått sammanhållen grundutbildning av tolkar kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan. I regeringsbeslutet nämndes under rubriken Ärendet att det i betänkandet Tolkförmedling, kvalitet, registrering, tillsyn (SOU 2004:15) föreslås bl.a. en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar och att Kammarkollegiet ska ansvara för den föreslagna tillsynen.

I sammanfattningen av sin rapport framhåller Statskontoret bl.a. att ansvarsfördelning och organisation bör ligga fast. Statskontoret har inte identifierat några särskilda problem eller tydliga nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för att auktorisera tolkar,

och ser inga skäl att ändra den. Att ändra organisationen skulle innebära kostnader och risker för att verksamheten åtminstone på kort sikt skulle störas, utan att det samtidigt leder till några uppenbara förbättringar.

En väl fungerande auktorisation är en förutsättning för att det ska gå att öka antalet auktoriserade tolkar. De problem som finns med auktorisationen i dag har inte att göra med hur verksamheten är organiserad eller utförs. Däremot finns starka önskemål om att utvidga verksamheten med fler språk och tätare tester. Möjligheterna att uppfylla önskemålen beror i hög grad på vilka resurser som sätts av till verksamheten.

Statskontoret pekar på ett behov av fler och bättre tolkar. Av de tolkar som fanns vid tiden för rapporten saknade merparten formell kompetens, dvs. auktorisation eller utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen av tolkar. Statskontorets uppdrag var att analysera hur utbudet av tolkar med formell kompetens kunde öka. En slutsats av Statskontorets analys var att det inte finns någon enskild åtgärd som staten kan vidta för att åstadkomma en tolkmarknad som en gång för alla tillfredsställer alla önskemål och behov. I det statliga åtagandet på området ingår att svara för auktorisation av tolkar och att finansiera den sammanhållna grundutbildningen. Statskontoret anser att resurserna på de områdena i första hand bör satsas på att skapa en bättre balans mellan utbud och efterfrågan när det gäller de vanligaste språken. Nio av tio tolkade timmar sker på något av de 20 vanligaste språken. Där skulle förbättringen göra störst nytta.

Statskontoret anför att en åtgärd för att öka utbudet av tolkar är att öka antalet utbildningsplatser. Ett villkor för att det ska lyckas är att det finns tillräckligt många som vill utnyttja platserna, vilket är långt ifrån självklart. Dessutom är det relativt få som fullföljer utbildningen. Att minska avhoppen och utnyttja de befintliga utbildningsplatserna bättre skulle enligt Statskontoret vara betydligt mer kostnadseffektivt än att öka antalet platser.

Statskontoret menar att den enskilda åtgärd som på kort sikt kan öka antalet formellt kompetenta tolkar mest, och dessutom till begränsade kostnader, är att ge de tolkar som saknar formell utbildning möjlighet att validera och få ett intyg på sin kompetens. Först när den möjligheten är uttömd går det att göra en god bedömning av de eventuella behoven av att öka volymen på grundutbildningen.

### **Utskottets ställningstagande**

Det synes finnas vissa möjligheter att lösa situationer av det slag som motionärerna pekar på redan inom ramen för dagens regelverk. Utskottet anser inte att frågan om kompetensutvidgande bestämmelser i detta avseende behöver utredas, utan föreslår att riksdagen avslår motionen.

## Kommunala planer om vindkraft

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion (S) om ett tillkännagivande om kommunala planer om vindkraft.

### Motionen

Jörgen Hellman m.fl. (S) begär i motion 2013/14:K302 ett tillkännagivande till regeringen om kommuner som har antagit s.k. vindbruksplaner. Motionärerna menar att det kommunala självstyret har djupa historiska rötter och är en central del i spelreglerna mellan kommuner och staten. I de kommuner som har antagit vindbruksplaner ska det, anför motionärerna, vara den planen som är vägledande för placering av vindkraftverk och inga andra dokument. Vindbruksplanerna är framtagna med ett omsorgsfullt lokalt underlagsmaterial, vilket ger ett mer gediget beslutsunderlag än riksintressena. Dessa vindbruksplaner är framtagna genom en omfattande demokratisk process, vilket inte riksintressena är. Vidare anför motionärerna att inskränkningar i det kommunala vetot innebär att det kommunala planmonopolet sätts ur spel och det är ett misstroende mot kommunpolitiker att inte ge dem rätten att kunna bestämma över kommunens utveckling och att det kommunala vetot även är en demokratifråga. Motionärerna framhåller att kommunernas vindbruksplaner utgör ett viktigt styrdokument och inte främst vindkraftsexploatörernas intressen.

### Gällande regler

#### *Riksintressen för vindbruk*

I 3 kap. miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. Enligt 8 § första stycket ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl.a. energiproduktion så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. I uttrycket ”så långt möjligt” ligger (prop. 1997/98:45 del 2 s. 30) att den avvägning som ska göras mellan det skyddade intresset och motstående intressen ska innefatta hänsynstagande till de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av det skydd paragrafen ger. I första hand är avsikten att ge utrymme i det enskilda fallet för samhällsekonomiska hänsynstaganden, t.ex. med hänsyn till regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Även konsekvenserna för enskilda intressen ska vägas in. I uttrycket ligger dock också att enbart ekonomiska hänsynstaganden inte får äventyra de värden som bestämmelsen avser att skydda, annat än om en samlad bedömning visar att detta främjar en från allmän synpunkt god hushållning.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att områden som är av riksintresse för anläggningar som avses i första stycket ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Bestämmelsen i andra stycket innebär, enligt författningskommentaren (prop. 1997/87:45 del 2, s. 34), att staten ges möjlighet att se till att reservation av mark görs för ett visst ändamål men innebär inget slutligt ställningstagande från statens sida. Av detta följer inte heller automatiskt att kommunen tvingas godta ett visst företag på den aktuella platsen.

Nämnas kan att regeringen i december 2013 (dir. 2013:126) gav i uppdrag till en särskild utredare att göra en översyn av 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse, som är ändamålsenligt, anpassningsbart över tiden, fokuserat på väsentliga och aktuella behov och som inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet ska vara rättssäkert, enkelt, överskådligt och begripligt samt underlätta en enhetlig tillämpning i hela landet. Ett delbetänkande om bostadsförsörjning i relation till riksintressesystemet ska redovisas senast den 15 augusti 2014. Uppdraget i sin helhet ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 1 december 2015.

### *Riksintressen i översiktsplaner*

Varje kommun ska, enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen (PBL), ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande; det framgår av 3 § samma kapitel.

I översiktsplanen ska kommunen, enligt 3 kap. 4 §, redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt. Vidare ska det av översiktsplanen framgå bl.a. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer; det framgår av 3 kap. 5 § 3.

Innan en översiktsplan beslutas ska planförslaget ställas ut och granskas. Länsstyrelsen ska, enligt 3 kap. 16 § PBL, under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över förslaget där det bl.a. ska framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med översiktsplanen, och om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del ska det anmärkas i planen; det sagda framgår av 3 kap. 20 § PBL.

Kommunfullmäktige ska, enligt 3 kap. 27 § PBL, minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 3 kap. 5 §.

### *Prövning av vindkraftverk i detaljplaner m.m.*

En kommun ska, under vissa förutsättningar, med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk. Detta regleras i 4 kap. 3 § PBL. En sådan prövning ska kommunen göra om

- vindkraftverket omfattas av krav på bygglov eller anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 eller 8 §,
- det råder stor efterfrågan på området för bebyggande och
- kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan.

Av författningskommentaren till bestämmelsen (prop. 2009/10:170 s. 426) framgår att bestämmelsen i 4 kap. 3 § överensstämmer med 5 kap. 1 § andra stycket 2 i den tidigare plan- och bygglagen. I bestämmelsen tydliggörs att prövningen inte behöver ske med detaljplan om vindkraftverket kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked eller anmälan. Eftersom det enligt miljöbalken ställs krav på tillstånd för vindkraftverk som har en betydande miljöpåverkan, kan det inte bli aktuellt enbart med en prövning av bygglov, förhandsbesked eller anmälan för sådana vindkraftverk.

En kommun som har beslutat att anta, ändra eller upphäva planer ska underrätta länsstyrelsen om det, enligt vad som närmare framgår av 5 kap. 29, 38 och 39 §§ PBL.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt bl.a. 3 kap. miljöbalken inte tillgodoses; detta följer av 11 kap. 10 § andra stycket 1 PBL. (I 3 kap. 8 § miljöbalken föreskrivs att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering så långt det är möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Områden som är av riksintresse för sådana anläggningar ska, enligt paragrafens andra stycke, skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.)

Enligt 11 kap. 11 § PBL ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet bl.a. om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Om länsstyrelsen beslutar att överpröva ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen, enligt 11 kap. 12 § andra stycket, besluta att lovet eller förhandsbeskedet inte ska gälla förrän prövningen har avslutats.

Regeringen får, enligt 11 kap. 15 §, förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose bl.a. ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1, vilket är ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

Om kommunen inte följer ett planföreläggande får regeringen, enligt 16 §,

- besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas (1) och
- anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (2).

### *Kommunalt veto*

Enligt 16 kap. 4 § miljöbalken får tillstånd till en anläggning för vindkraft endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Detta gäller dock inte om regeringen har tillåtit verksamheten.

Paragrafen innebär att prövningsmyndigheten vid en prövning av en ansökan om tillstånd till uppförande av en vindkraftsanläggning endast får ge ett tillstånd om kommunen har tillstyrkt det (prop. 2008/09:146 s. 55). Regeringen kan tillåta verksamhet med stöd av 17 kap. 6 § miljöbalken, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd.

### *Kommunal självstyrelse*

I 1 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.

I 14 kap. 2 § regeringsformen anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. Enligt 3 § samma kapitel gäller en proportionalitetsprincip: en inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen får ske och enligt den proportionalitetsprincip som uttrycks i 14 kap. 3 § regeringsformen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen.



## Motionsförslag som behandlas i förenklad ordning

### **Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motioner som rör samma eller i huvudsak samma frågor som har behandlats tidigare under mandatperioden.

I betänkandet behandlas motionsförslag som rör samma eller i huvudsak samma frågor som utskottet har behandlat tidigare under mandatperioden. Det gäller yrkanden om en kommunreform i Sverige, motion 2013/14:K228 (M), om att underlätta frivilliga kommunsammanslagningar, motion 2013/14:K347 (M), och om en riksomfattande kommunsammanslagningsreform, motion 2013/14:K254 (FP), se betänkande 2012/13:KU22. Det gäller vidare yrkanden om att allmänna val bör föregå bildandet av eventuella regionkommuner och storlandsting, motion 2013/14:K232 (M), se betänkandena 2010/11:KU24 och 2012/13:KU22, om möjlighet till föräldradedighet från politiska uppdrag, motion 2013/14:K311 (FP), se betänkande 2012/13:KU22, om obligatoriska pensionärsråd, motion 2013/14:K321 (S), se betänkande 2012/13:KU22, om initierande av ett utvecklingssamarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om en förändring av kommunens tjänster i riktning mot högre delaktighet från enskilda och medborgare i både beslut och utförande, motion 2013/14:N210 yrkande 9 (MP), se betänkandena 2010/11:KU24 och 2012/13:KU22, om en handlingsplan för att öka antalet förtroendevalda och stärka fritidspolitikerns roll, motion 2013/14:K250 yrkande 4 (MP), se betänkandena 2011/12:KU3 och 2013/13:KU22, om kommunala folkomröstningar, motion 2013/14:K364 yrkande 2 (SD), se betänkande 2012/13:KU22, om tillåtande av kommunal överskotts-försäljning, motion 2013/14:A314 yrkande 2 (S), se betänkandena 2010/11:KU24 och 2012/13:KU22, om översyn av kommunallagen för att göra det möjligt att stimulera företag att etablera sig i kommunen och underlätta för redan etablerade företag att utvecklas och växa, motion 2013/14:K338 (S), se betänkande 2012/13:KU22, och om att ändra kommunallagen så att de kommunala bolagen kan verka på villkor som är likvärdiga de som privata och statliga bolag har, motion 2013/14:U316 yrkande 44 (MP), se betänkande 2010/11:KU24.

Utskottet vidhåller de tidigare bedömningarna i dessa frågor och finner inte skäl att nu ta upp dem till närmare behandling.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Representation i nämnder, utskott och styrelser, punkt 2 (SD)**

av Jonas Åkerlund (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:K361 av Mattias Karlsson och Sven-Olof Sällström (båda SD).

#### *Ställningstagande*

Nämnder, utskott och styrelser är ofta betydligt mindre än den församling de tillhör. Detta innebär att om representativiteten ska säkras finns det ofta inte plats i arbetsgruppen för alla partier som har valts in i församlingen. Detta får till följd att mindre partier inte kan delta i det politiska arbetet på samma villkor som större partier, och inte delta alls i vissa beslut, trots att de är invalda i församlingen.

I diskussionerna som föregår beslut är det rimligt att alla representerade partier får föra fram de åsikter de fått mandat av medborgarna att lyfta. Jag vill särskilt framhålla att detta är viktigt då vissa beslut tas direkt av nämnder och arbetsutskott, och således aldrig lyfts i den större församlingen. Dessutom är det i de olika nämnderna som de verkliga diskussionerna sker, och det är där alla fakta lyfts och klagörs, i beredningen av olika ärenden som senare ska upp till beslut. Utan att själva ha en representant närvarande vid dessa diskussioner är det svårt för enskilda partigrupper att fatta väl underbyggda beslut och ta ställning i frågor.

För att säkerställa att väljarnas förtroende förvaltas på bästa sätt menar jag att det snarast bör säkras i lag att alla partier som är representerade i en folkvald församling ska ha rätt att ha en representant närvarande med yttranderätt, men inte nödvändigtvis rösträtt, i alla församlingens olika nämnder, arbetsutskott och styrelser. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

## 2. **Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling, punkt 7 (S, MP, V)**

av Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:K375 av Lena Sommestad m.fl. (S).

### *Ställningstagande*

I dag bedrivs en stor del av tolkningen inom offentlig sektor av privata aktörer, vars tjänster upphandlas på den öppna marknaden. Ett problem för kommunala tolkförmedlingar, som agerar på denna öppna marknad, är att de saknar ett tydligt lagstöd för försäljning av tolktjänster till andra än den egna kommunen eller landstinget. Detta är problematiskt av flera skäl.

Det blir svårt för mindre kommuner, som saknar egna möjligheter att utveckla specialiserade tolktjänster, att köpa in tolktjänster som förmedlas i offentlig regi. Särskilt svårt kan det bli i glesbygd, där få privata aktörer är verksamma. De begränsningar, som kommunala tolkförmedlingar möter på marknaden, kan också göra det svårt för de kommunalt drivna tolkförmedlingarna att utveckla och stärka den egna verksamheten. Detta är ett bekymmer, eftersom tolkförmedling i offentlig regi har särskilda förutsättningar att utveckla den specifika kompetens som krävs för offentliga uppdrag.

Problemet med att kommunala tolkförmedlingar saknar lagstöd för försäljning av tolktjänster till andra än den egna kommunen eller det egna landstinget uppmärksammades i Tolkförmedlingsutredningen, Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn (SOU 2004:15). Utredningen föreslog kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling. Genom att införa tydliga och klara regler för hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedlingsverksamhet i hela landet skulle man, enligt utredningen, dels kunna säkerställa tillgången till tolktjänster i hela landet, dels skapa bättre konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga aktörer.

Det är enligt vår mening angeläget att ett sådant förslag läggs fram, i syfte att säkerställa att en kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar får förmedla tolktjänster till andra än den egna kommunen eller landstinget.

Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner från allmänna motionstiden hösten 2013

*2013/14:K224 av Christer Akej (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över klagorätt för ej skrivna i en kommun.

*2013/14:K225 av Christer Akej (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förtroendevalda revisorer.

*2013/14:K228 av Lars-Arne Staxäng (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att överväga möjligheten till starkare kommuner som kan ge sina medborgare bättre service.

*2013/14:K232 av Cecilia Widegren (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att allmänna val bör föregå bildandet av eventuella regionkommuner och storlandsting.

*2013/14:K236 av Jan Lindholm (MP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om svagheterna med den kommunala revisionens självständighet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en översyn av kommunallagen när det gäller uppföljning och revision.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av inrättandet av självständiga regionala kommunrevisionsverk.

*2013/14:K238 av Henrik von Sydow (M):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten att utveckla en mer självständig och professionaliserad kommunal revision.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över möjligheten att låta den kommunala revisionen omfatta även en effektivitetsrevision.

*2013/14:K239 av Finn Bengtsson (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av kommunallagen med syfte att öka rättssäkerheten inom den kommunala förvaltningen.

*2013/14:K250 av Lise Nordin m.fl. (MP):*

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en handlingsplan för att öka antalet förtroendevalda och stärka fritidspolitikers roll.

*2013/14:K254 av Nina Larsson (FP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utreda en riksomfattande kommunsammanslagningsreform.

*2013/14:K276 av Thomas Finnborg (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att genomföra en översyn av möjligheterna till att ersätta titeln ”kommunstyrelsens ordföranden” med titeln ”borgmästare” – allt annat lika.

*2013/14:K279 av Anders Ahlgren och Anders Åkesson (båda C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en översyn av regelverket för att ta bort eller förenkla de bestämmelser som i dag försvårar samverkan mellan statliga myndigheter; också samverkan mellan myndigheter och primär- och landskommuner bör ses över för att hitta nya effektiva transparenta samverkansformer mellan kommuner och (mellan) regioner, allt i syfte att finna effektiva organisatoriska alternativ till kommunsammanslagningar, alternativ som kan motverka centralisering och storskalighet.

Behandlas i den del som avser kommunala och regionala frågor.

*2013/14:K302 av Jörgen Hellman m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om kommuner som antagit vindbruksplaner.

*2013/14:K311 av Emma Carlsson Löfdahl (FP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheten att vara föräldraledig från alla former av politiska uppdrag.

*2013/14:K321 av Jennie Nilsson m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om obligatoriska pensionärsråd.

*2013/14:K338 av Carina Adolfsson Elgestam m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett tillägg till den översyn av kommunallagen som pågår.

*2013/14:K347 av Edward Riedl och Anette Åkesson (båda M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att se över statens möjlighet att underlätta frivilliga kommunsammanslagningar.

*2013/14:K361 av Mattias Karlsson och Sven-Olof Sällström (båda SD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges representation i dess nämnder, utskott och styrelser.

*2013/14:K364 av David Lång och Mikael Jansson (båda SD):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det ska räcka med att 5 procent av invånarna i en kommun kräver folkomröstning för att den ska genomföras.

*2013/14:K375 av Lena Sommestad m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling.

*2013/14:K393 av Markus Wiechel (SD):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att i större utsträckning låta rekryteringen av toppositioner inom kommunala myndigheter ske genom internrekrytering i stället för att de blir politiskt tillsatta.

*2013/14:U316 av Åsa Romson m.fl. (MP):*

44. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ändra kommunallagen så att de kommunala bolagen kan verka på villkor som är likvärdiga med dem som privata och statliga bolag har.

*2013/14:N210 av Jonas Eriksson m.fl. (MP):*

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett utvecklingsarbete bör initieras tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Hela Sveriges ska leva, Forum för frivilligt socialt arbete, Coompanion och några

intresserade pilotkommuner om en förändring av kommunens tjänster i riktning mot högre delaktighet från enskilda medborgare i både beslut och utförande.

*2013/14:N333 av Christer Nylander (FP):*

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en kommunreform i Skåne.

*2013/14:A314 av Pia Nilsson (S):*

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommunal överskotts försäljning ska vara tillåten.