

Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU34

Kommunala och regionala frågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22 om kommunala och regionala frågor. Yrkandena gäller den kommunala självstyrelsen, försökskommuner, kommunsamverkan och kommunsammanslagningar, ekonomisk förvaltning m.m., antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, byte av partitillhörighet, styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, representation och minoritetsskydd, förtroendevaldas rätt till insyn, distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden, fullmäktigesammanträden på måndagar, talartid i fullmäktige, förtroendevaldas roll och villkor, revision och ansvarsprövning, kommunalt lag- och domstolstrots, kommunala folkomröstningar, medborgerlig förslagsrätt, tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas, undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad, kommunala tillståndsprocesser, pensionärsråd samt regionalisering.

I betänkandet finns 17 reservationer (M, SD, C, L).

Behandlade förslag

Cirka 80 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	8
Utskottets överväganden.....	9
Den kommunala självstyrelsen.....	9
Försökskommuner.....	13
Kommunsamverkan och kommunsammanslagningar.....	16
Ekonomisk förvaltning m.m.....	19
Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige.....	24
Byte av partitillhörighet.....	26
Styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder.....	30
Representation och minoritetsskydd.....	31
Förtroendevaldas rätt till insyn.....	36
Distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden.....	38
Fullmäktigesammanträden på måndagar.....	43
Talartid i fullmäktige.....	44
Förtroendevaldas roll och villkor.....	46
Revision och ansvarsprövning.....	50
Kommunalt lag- och domstolstrots.....	55
Kommunala folkomröstningar m.m.....	60
Medborgerlig förslagsrätt.....	64
Tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas.....	66
Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad.....	68
Kommunala tillståndsprocesser.....	74
Pensionärsråd.....	78
Regionalisering.....	80
Reservationer.....	85
1. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (M).....	85
2. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (SD).....	86
3. Försökskommuner, punkt 2 (L).....	86
4. Kommunsamverkan och kommunsammanslagningar, punkt 3 (L).....	87
5. Ekonomisk förvaltning m.m., punkt 4 (SD).....	88
6. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, punkt 5 (SD).....	89
7. Byte av partitillhörighet, punkt 6 (SD).....	89
8. Styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, punkt 7 (SD).....	90
9. Representation och minoritetsskydd, punkt 8 (SD).....	91
10. Förtroendevaldas rätt till insyn, punkt 9 (SD).....	92
11. Distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden, punkt 10 (M).....	92
12. Revision och ansvarsprövning, punkt 14 (SD).....	93
13. Revision och ansvarsprövning, punkt 14 (L).....	94
14. Kommunalt lag- och domstolstrots, punkt 15 (L).....	94
15. Kommunala folkomröstningar m.m., punkt 16 (SD).....	95
16. Tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas, punkt 18 (C).....	96
17. Kommunala tillståndsprocesser, punkt 20 (M).....	97
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	98
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21.....	98

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22 102

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Den kommunala självstyrelsen

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1,

2020/21:1942 av Boriana Åberg (M),

2020/21:3488 av Lars Hjärmered m.fl. (M) yrkandena 11 och 12,

2021/22:1166 av Magnus Ek (C),

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och

2021/22:3689 av Lars Hjärmered m.fl. (M) yrkandena 22 och 23.

Reservation 1 (M)

Reservation 2 (SD)

2. Försökskommuner

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:1360 av Sten Bergheden (M) och

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 16.

Reservation 3 (L)

3. Kommunsamverkan och kommunsammanslagningar

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1416 av Arman Teimouri (L),

2020/21:3247 av Arman Teimouri m.fl. (L) yrkande 6 och

2021/22:3379 av Arman Teimouri m.fl. (L) yrkande 6.

Reservation 4 (L)

4. Ekonomisk förvaltning m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:153 av Hampus Hagman (KD),

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2,

2021/22:347 av Hampus Hagman (KD),

2021/22:3006 av Eric Palmqvist (SD) och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 5 (SD)

5. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 6 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 6.

Reservation 6 (SD)

6. Byte av partitillhörighet

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5,
2020/21:1524 av Roger Haddad (L),
2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 7,
2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 7 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5.

Reservation 7 (SD)

7. Styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9.

Reservation 8 (SD)

8. Representation och minoritetsskydd

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7,
2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 5,
2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 5 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7.

Reservation 9 (SD)

9. Förtroendevaldas rätt till insyn

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10.

Reservation 10 (SD)

10. Distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden

Riksdagen avslår motion

2021/22:3790 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 5.

Reservation 11 (M)

11. Fullmäktigesammanträden på måndagar

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 3 och
2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 3.

12. Talartid i fullmäktige

Riksdagen avslår motion

2021/22:669 av Michael Rubbestad (SD).

13. Förtroendevaldas roll och villkor

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:509 av Emma Carlsson Löfdahl (-) och
2020/21:3630 av Hans Rothenberg (M).

14. Revision och ansvarsprövning

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4,

2020/21:1420 av Arman Teimouri (L),

2020/21:1687 av Niklas Wykman (M),

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,

2021/22:668 av Michael Rubbestad (SD),

2021/22:1730 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M) och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 12 (SD)

Reservation 13 (L)

15. Kommunalt lag- och domstolströts

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 6 och

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 14.

Reservation 14 (L)

16. Kommunala folkomröstningar m.m.

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:224 av Staffan Eklöf (SD),

2020/21:229 av Staffan Eklöf (SD),

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8,

2021/22:382 av Staffan Eklöf (SD),

2021/22:385 av Staffan Eklöf (SD),

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8.

Reservation 15 (SD)

17. Medborgerlig förslagsrätt

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1519 av Robert Hannah (L) yrkandena 2 och 3 samt

2021/22:2363 av Robert Hannah (L) yrkandena 2 och 3.

18. Tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas

Riksdagen avslår motion

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 34.

Reservation 16 (C)

19. Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:398 av Jens Holm m.fl. (V) yrkande 1,

2020/21:1100 av Betty Malmberg (M) yrkande 3,
2020/21:1491 av Joakim Järrebring (S),
2020/21:2127 av Denis Begic och Teres Lindberg (båda S),
2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 80 och 82,
2020/21:3479 av Maria Stockhaus m.fl. (M) yrkande 6,
2020/21:3488 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 16,
2021/22:446 av Jens Holm m.fl. (V) yrkande 1,
2021/22:2935 av Betty Malmberg (M) yrkande 3,
2021/22:3689 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 14,
2021/22:3753 av Maria Stockhaus m.fl. (M) yrkande 8 och
2021/22:3879 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkandena 79 och 81.

20. Kommunal tillståndsprocesser

Riksdagen avslår motion

2021/22:3690 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 18.

Reservation 17 (M)

21. Pensionärsråd

Riksdagen avslår motion

2021/22:1128 av Magnus Stuart (M).

22. Regionalisering

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:2269 av Sten Bergheden (M) yrkandena 1–3 och

2021/22:2238 av Sten Bergheden (M) yrkandena 1–3.

Stockholm den 10 maj 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Lars Andersson (SD) och Nina Lundström (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet ca 80 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21 och 2021/22. Motionsyrkandena handlar om den kommunala självstyrelsen, försökskommuner, kommunsamverkan och kommunsammanslagningar, ekonomisk förvaltning m.m., antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, byte av partitillhörighet, styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, representation och minoritetsskydd, förtroendevaldas rätt till insyn, distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden, fullmäktigesammanträden på måndagar, talartid i fullmäktige, förtroendevaldas roll och villkor, revision och ansvarsprövning, kommunalt lag- och domstolstrots, kommunala folkomröstningar, medborgerlig förslagsrätt, tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas, undantag från lokaliseringsprincipen, kommunala tillståndsprocesser, pensionärsråd samt regionalisering.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan till betänkandet.

Utskottets överväganden

Den kommunala självstyrelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att stärka den kommunala självstyrelsen.

Jämför reservation 1 (M) och 2 (SD).

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:3488 av Lars Hjärmered m.fl. (M) begärs tillkännagivanden om att minska den statliga detaljstyrningen av kommunerna (yrkande 11) samt om att införa undantag i den statliga regleringen för småkommuner (yrkande 12). Motionärerna anser att den statliga styrningen av kommunerna bör minska för att minska den administrativa bördan, förbättra kommunernas möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala behov och skapa förutsättningar för innovation. Eftersom statliga regler och administration innebär en relativt större börda för små kommuner anser motionärerna vidare att undantag i den statliga regleringen bör införas för dessa kommuner. Likalydande yrkanden finns i kommittémotion 2021/22:3689 av Lars Hjärmered m.fl. (M) yrkandena 22 och 23.

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 1) ett tillkännagivande om att återta den kommunala självstyrelsen. Motionärerna anför att den kommunala självstyrelsen är en central och viktig princip som har urholkats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Vidare menar motionärerna att kommunerna bör återfå den makt som tagits ifrån dem exempelvis genom lagstiftning som tvingar kommunerna att ta emot flyktingar. Motionärerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med konkreta förslag på hur den kommunala självstyrelsen kan stärkas.

Enligt motion 2020/21:1942 av Borianan Åberg (M) bör en utredning tillsättas med syfte att lägga fram förslag om nödvändiga förändringar av lagstiftningen för att återupprätta den kommunala självstyrelsen. Även Magnus Ek (C) föreslår i motion 2021/22:1166 en översyn av hur det kommunala självstyret har kringskurits och hur det kan stärkas.

Gällande rätt

I 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Särskilda bestämmelser om kommunerna finns i 14 kap. RF. Av 2 § följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I 3 § finns en proportionalitetsprincip som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Av 8 kap. 2 § första stycket 3 RF framgår att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 21 § andra stycket 5 ska Lagrådets yttrande inhämtas innan riksdagen beslutar om en lag om kommunal beskattning eller en lag som innebär åligganden för kommunerna.

Om förslagen i ett kommittébetänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet, enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Pågående arbete

Uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och regioner

Sedan december 2017 har Statskontoret i uppdrag att följa hur den statliga styrningen av kommuner och regioner utvecklas. Som en del av uppdraget publicerade Statskontoret i januari 2019 även en fördjupad analys på området i rapporten Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2).

Statskontorets analys visar att den statliga styrningen av kommuner och regioner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och att den i dag är mycket omfattande och detaljerad. Detta gäller främst de riktade statsbidragen men också kunskapsstyrningen (t.ex. riktlinjer och handböcker) och statens styrning med mål och inriktningsdokument. I ett lite längre perspektiv har även regelstyrningen blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och regioner. Även EU påverkar på olika sätt kommunernas och regionernas verksamhet, t.ex. genom regelstyrning, ekonomisk styrning och kunskapsstyrning.

Kommunutredningen

Kommunutredningen överlämnade i februari 2020 slutbetänkandet Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). I betänkandet framhålls att kommunerna har stora och ökande utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniserings-takten. I fråga om kommunal självstyrelse och statlig styrning redovisar utredningen följande sammanfattande slutsatser (s. 115 f.):

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är i jämförelse med de flesta andra europeiska länder mycket omfattande och svenska kommuner har

ansvaret för en stor del av de offentliga uppgifterna. Kommunerna har också en viktig roll som demokratisk arena samt som aktör i den lokala samhällsutvecklingen. Den kommunala självstyrelsen har historiska rötter och kommunerna utgör en central del i det demokratiska systemet och i uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten. Balansgången mellan likvärdighet och självbestämmande präglar i stor utsträckning debatten om den kommunala självstyrelsens omfattning. En viktig princip som var vägledande när den kommunala självstyrelsen infördes i regeringsformen är att riksdagen genom stiftande av vanlig lag ska kunna anpassa den kommunala självstyrelsens omfattning till samhällsutvecklingen.

Staten har ett grundläggande ansvar för att kommunerna har förutsättningar och kapacitet att sköta sitt uppdrag. Staten har också vidtagit en rad åtgärder för att stärka kommunernas kapacitet. Kommunsammanläggningarna i början av 1950-talet respektive i början av 1970-talet, införandet av det kommunalekonomiska utjämnings-systemet, förändringar i det ekonomiska regelverket och underlättandet av kommunal samverkan, är åtgärder som staten har vidtagit. Finansieringsprincipen är också en viktig del i statens åtgärder för att skapa goda förutsättningar för kommunerna att hantera nya uppgifter och höjda ambitioner i befintlig verksamhet.

Det finns mycket som pekar mot att den statliga styrningen av kommunerna har ökat under senare år. Frågan om att skapa likvärdiga förutsättningar för medborgarna har i stor utsträckning varit i förgrunden. En viktig aspekt är också att det kommunala uppdraget har blivit mer omfattande och komplext jämfört med på 1970-talet då välfärdsstaten fortfarande var under expansion. Statens styrning genom riktade statsbidrag har också vuxit i omfattning under senare år. Framför allt SKR men även Riksrevisionen har riktat kritik mot den omfattande användningen av riktade statsbidrag, inte minst inom skolans område.

I betänkandet redovisas en strategi för stärkt kapacitet i kommunerna och förslag lämnas inom en rad olika områden. Utredningen föreslår bl.a. åtgärder för att stimulera strategisk kommunsamverkan och frivilliga sammanläggningar; en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag m.m. för att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar; att en kommundellegation inrättas inom Regeringskansliet för att föra en dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder; att Statskontoret ges ett kunskapsutvecklande uppdrag när det gäller kommunernas förutsättningar och utvecklingsbehov; att en statsbidragsprincip införs som innebär att färre riktade statsbidrag ska användas för att styra kommunernas verksamhet, samt en bred översyn av det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Utredningen menar att strategin och förslagen kan bidra till att stärka den kommunala självstyrelsen. Att ge kommunerna bättre förutsättningar och stärkt kapacitet att långsiktigt kunna utföra sina uppgifter bidrar i förlängningen till att värna den decentraliserade samhällsmodellen med starka kommuner som har rådighet över sin egen organisation och sina egna verksamheter.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del av vårt demokratiska system (yttr. 2015/16:KU5y). Utskottet konstaterade då att det inte finns någon formellt fastlagd definition av vad som avses med kommunal självstyrelse. I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakten och därmed den kommunala självstyrelsen enligt utskottet av en helhetssyn, vilket framhölls i 1973 års förarbeten. Generellt sett gäller alltså att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällliga mål. Utgår man från detta synsätt är det enligt utskottet varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

Utskottet konstaterade vidare att kommunernas och regionernas ställning markerades vid 2011 års grundlagsreform genom att bestämmelser om kommunerna fördes in i ett nytt kapitel i regeringsformen. Den tydligare markeringen av principen om kommunal självstyrelse i 14 kap. 2 § RF innebar inte att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det ska även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och regioner i speciallagstiftning, i de fall detta motiveras av vikten av att åstadkomma en reglering som ger likvärdig service för invånarna, oberoende av var de är bosatta. I dessa fall måste dock den proportionalitetsprincip som föreskrivs i 14 kap. 3 § regeringsformen beaktas. Som det uttalas i motiven till den bestämmelsen är det inte ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställs mot andra intressen och att det uppstår en omfattande diskussion om kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det är i sådana sammanhang viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden (prop. 2008/09:80 s. 211 f.).

Konstitutionsutskottet har inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning granskat förekomsten av proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen (bet. 2016/17:KU10). Utskottets granskning visade att det i det stora flertalet lagstiftningsärenden som rör kommunerna har gjorts en proportionalitetsprövning som redovisas i propositionen. Utskottet framhöll bl.a. att det förhållandet att ett lagförslag avser genomförande av EU-rätt i sig inte är en grund för att avstå från en proportionalitetsprövning. I fråga om innehållet i proportionalitetsprövningen betonade utskottet vikten av att möjligheterna att vidta mindre ingripande åtgärder undersöks som ett led i proportionalitetsprövningen och att de överväganden som görs i det avseendet tydligt framgår av propositionen.

Våren 2017 behandlade utskottet ett motionsyrkande om en utredning som tydliggör definitionen och funktionen av den kommunala självstyrelsen

(bet. 2016/17:KU17). Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om den kommunala självstyrelsen och fann inte skäl att ta initiativ till en sådan utredning. Motionen avstyrktes.

Utskottet har därefter vid två tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om att stärka den kommunala självstyrelsen. Våren 2019 hänvisade utskottet till sina tidigare uttalanden och fann inte skäl att ta något sådant initiativ som yrkades på i motionen (bet. 2018/19:KU31). Motionsyrkandet avstyrktes. Våren 2020 framhöll utskottet i sitt ställningstagande att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del i vårt demokratiska system (bet. 2019/20:KU15). Utskottet konstaterade att principen gavs en tydligare markering i regeringsformen genom 2011 års grundlagsreform. Vidare konstaterade utskottet att frågan behandlas i Kommunutredningens slutbetänkande som då nyligen hade remitterats. Mot den bakgrunden hänvisade utskottet till sina tidigare ställningstaganden och fann inte skäl att ta något initiativ till ett sådant tillkännagivande som föreslogs i motionen. Motionsyrkandet avstyrktes. En reservation lämnades (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare uttalanden om den kommunala självstyrelsen. Utskottet konstaterar vidare att Kommunutredningen i sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) redovisar en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att möta samhällsutvecklingen och lämnar förslag som kan bidra till att stärka den kommunala självstyrelsen. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motionsyrkandena.

Försökskommuner

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om införande av försökskommuner.

Jämför reservation 3 (L).

Motionerna

I kommittémotion 2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 16 begärs ett tillkännagivande om införande av s.k. reformkommuner. Motionärerna anför att de lokala förutsättningarna och engagemanget avgör om en bygd kan skapa en god framtid, men att detta alltför ofta hindras av stelbent lagstiftning som reglerar verksamheter sektorsvis. Motionärerna vill att det i en kommun, eller i en del av en kommun, ska vara möjligt att pröva arbetsformer som innebär utökad samarbete mellan olika förvaltningsenheter inom kommunen, mellan kommuner, med regioner och statliga myndigheter och aktörer i

civilsamhället. Syftet med verksamheten ska vara lärande och den bör därför vara begränsad och utformad så att den kan följas upp och utvärderas.

Även Sten Bergheden (M) efterfrågar i motion 2021/22:1360 någon form av nytt frikommun- och regionförsök. Motionären begär ett tillkännagivande om en översyn av möjligheten att bevilja ett antal kommuner undantag från vissa lagar och regler för att på försök få pröva nya sätt att lösa sina uppgifter.

Bakgrund

Stat-kommunberedningen föreslog 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle genomföras. Riksdagen beslutade i juni 1984 att en sådan försöksverksamhet, det s.k. frikommunförsöket, skulle inledas. Riksdagsbeslutet innefattade dels en lag (1984:382, omtryckt 1988:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, dels ett principiellt bemyndigande för regeringen att inom ramen för försöksverksamheten medge avsteg från vad riksdagen beslutat i samband med anvisning av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet och liknande åtgärder. I samband med att frikommunförsöken avslutades 1991 gjorde regeringen bedömningen att de hade spelat en viktig roll för att förnya och utveckla kommunernas verksamhet (prop. 1991/92:13 s. 8).

Pågående arbete

Utredningsförslag om kommunal försöksverksamhet

Kommunutredningen föreslår i sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) att regeringen ska initiera en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Tillitsdelegationen föreslår i sitt betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) försöksverksamhet med tillitsbaserad styrning och ledning på lokal och nationell nivå. Kommittén för teknologisk innovation och etik föreslår i en skrivelse (Fi2021/03479) till regeringen att regeringen ska utarbeta en strategi som främjar en ökad användning av försöksverksamhet i hela landet. Välfärdskommissionen föreslår bl.a. att en brett inriktad försöksverksamhet i kommuner och regioner initieras med målet att identifiera områden där permanenta förändringar bör övervägas för att bidra till kommuners och regioners långsiktiga kapacitet att klara välfärdsuppdraget (Fi2019/04300).

Utredning om försöksverksamhet i kommuner och regioner

I november 2021 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att främja försöksverksamheter i kommuner och regioner (dir. 2021:110). Det kan exempelvis handla om nya sätt att samverka på eller hur ny teknik kan användas. Syftet med utredningen är att öka kommunernas och regionernas

kapacitet att hantera de samhällsutmaningar de står inför. Utredaren ska bl.a. identifiera uppslag till försöksverksamheter, bedöma om och i så fall hur staten bör främja och stödja försöksverksamheterna, samt analysera vilka hinder staten kan och bör undanröja för att möjliggöra genomförandet av försöksverksamheterna. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag och eventuellt föreslå andra statliga insatser.

En delredovisning av uppdraget att främja och stödja försöksverksamhet som inte kräver författningsändringar ska lämnas senast i september 2022. I direktiven framhålls att de försöksverksamheter som ska omfattas ska vara innovativa jämfört med vad som kan anses vara ett normalt utvecklingsarbete. Utredaren ska därför ta ställning till hur länge försöksverksamheterna bör pågå, löpande följa försöksverksamheterna, vid behov föreslå och motivera vilka ytterligare åtgärder staten bör vidta för att stödja, främja och följa försöksverksamheterna, sprida information, lärdomar och erfarenheter från försöksverksamheterna, samt lämna förslag på hur försöksverksamheterna kan följas upp och utvärderas.

Förslag om sådan försöksverksamhet som kräver författningsförslag för att kunna genomföras, t.ex. i form av tidsbegränsade undantag från gällande bestämmelser, ska lämnas i samband med slutredovisningen av uppdraget senast den 14 december 2023.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade våren 2020 ett motionsyrkande om att införa ett nytt frikommunförsök (bet. 2019/20:KU15). Utskottet konstaterade då att förslag om ett nytt frikommunförsök fanns i betänkanden av såväl Tillitsdelegationen som Kommunutredningen, som var under beredning. Utskottet avstyrkte motionsyrkandet med hänvisning till att beredningen inte borde föregripas. En reservation lämnades (M).

Utskottets ställningstagande

En särskild utredare har fått i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur försöksverksamhet i kommunsektorn kan främjas, bl.a. genom att se över behoven av och möjligheterna till tidsbegränsade undantag från gällande bestämmelser för vissa kommuner som vill pröva nya sätt att lösa sina uppgifter. Med hänsyn till att resultatet av det pågående arbetet inte bör föregripas avstyrker utskottet motionsyrkandena.

Kommunsamverkan och kommunsammanslagningar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om åtgärder för ökad kommunsamverkan och kommunsammanslagningar.

Jämför reservation 4 (L).

Motionerna

Arman Teimouri m.fl. (L) föreslår i kommittémotionerna 2020/21:3247 och 2021/22:3379 (båda yrkande 6) ett tillkännagivande om att regeringen bör skapa förutsättningar för kommunsammanslagningar på frivillig väg och undanröja hinder för ökad samverkan mellan kommunerna. Motionärerna anser att ett ökat samarbete mellan kommunerna är positivt och att regeringen bör uppmanas att bedriva ett utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller frivilliga sammanläggningar utöver den omfattande kommunala samverkan som bedrivs i dag.

I motion 2020/21:1416 av Arman Teimouri (L) begärs att frågan om en riksomfattande kommunsammanslagning utreds. Motionären anför att alltför stora kapacitetsskillnader mellan kommunerna i förlängningen inverkar negativt på enskilda individers förutsättningar. Det lokala medbestämmandet och den samhällsservice som kommunerna ansvarar för bör därför organiseras på ett sätt som svarar mot de utmaningar landet står inför.

Gällande rätt

Kommunindelning

Sverige är enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, indelat i kommuner och regioner. Av 14 kap. 6 § RF följer att grunderna för ändring i kommunindelningen meddelas i lag. Enligt 1 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner (indelningslagen), får regeringen besluta om ändringar i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra en bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid en 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 fattas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

Enligt 1 kap. 20 § indelningslagen kan en fråga om ändring i den kommunala indelningen väckas av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen. En ansökan om en sådan ändring ska lämnas in till Kammarkollegiet. Regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

Kommunal samverkan

Av 2 kap. 1 § KL följer att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).

I 9 kap. KL finns bestämmelser om kommunal samverkan genom kommunalförbund, gemensamma nämnder och avtalssamverkan. En generell möjlighet för kommuner och regioner att avtalssamverka infördes i kommunallagen den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:151, bet. 2017/18:KU30, rskr. 2017/18:304). Av 37 § följer att en kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region utan hinder av lokaliseringsprincipen.

Bestämmelser av betydelse för möjligheten till samverkan finns även i andra kapitel i lagen, t.ex. i 10 kap. som bl.a. reglerar kommunala bolag. Regler om samverkan finns också i speciallagstiftning, t.ex. i 4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt regleringen i den lagen får kommuner och regioner på begäran bistå andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse. Vidare finns det reglering som möjliggör för kommunala bolag att på vissa områden, t.ex. i fråga om elproduktion, bedriva verksamhet med undantag från lokaliseringsprincipen.

Pågående arbete

Kommunutredningen, som tillkallades i februari 2017, hade i uppdrag bl.a. att analysera i vilken utsträckning strukturella åtgärder, som exempelvis samverkan mellan kommuner och frivilliga kommunsammanläggningar, kan stärka kommunernas strategiska kapacitet. I direktiven angavs att eventuella förslag om kommunsammanläggningar skulle bygga på frivillighet. I uppdraget ingick bl.a. också att utreda utvidgade och förenklade möjligheter till avtalssamverkan. Kommittén överlämnade i oktober 2017 delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan (SOU 2017:77). I enlighet med förslagen i betänkandet infördes nya bestämmelser om generella möjligheter till avtalssamverkan i kommunallagen den 1 juli 2018 (jfr ovan).

I februari 2020 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande, Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) med ett flertal förslag som syftar till att stärka den kommunala kapaciteten. I fråga om strukturella åtgärder gör utredningen följande bedömning (s. 597):

Samverkan mellan kommuner skapar förutsättningar för stärkt driftskapacitet i kommunerna. En mer strategisk samverkan bör dock utvecklas för att större effekter på kommunernas kapacitet ska erhållas. Sammanläggningar av kommuner kan stärka både kommunernas drifts- och utvecklingskapacitet. Utvecklingen i ett framtidsperspektiv pekar på ett behov av förändringar i kommunstrukturen för att värna den decentraliserade samhällsmodellen. En förutsättning för kommunsammanläggningar är att de bygger på frivillighet.

Staten bör främja en utveckling som leder till att kommuner utvecklar mer strategisk samverkan eller genomför frivilliga kommunsammanslagningar.

För att stimulera strategisk samverkan och frivilliga sammanslagningar föreslår utredningen att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lagar, förordningar eller myndighetsföreskrifter för att pröva nya strukturförändrande eller verksamhetsanknutna åtgärder. För dialog med kommuner om kapacitetsstärkande åtgärder, särskilt om strategisk samverkan och frivilliga sammanslagningar, samt för att sköta uppdraget om försöksverksamhet föreslås att en kommundelation inrättas inom Regeringskansliet. Vidare bör Statskontoret, enligt utredningen, ges ett kunskapsutvecklande uppdrag för att identifiera och belysa behov av åtgärder vad gäller effektivisering och strukturförändringar för kommunerna med hänsyn till utvecklingen inom kommunsektorn och dess omvärld. Uppdraget bör innefatta bl.a. att följa utvecklingen och effekterna av olika kommunala samverkansformer. Utredningen föreslår även att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete för att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanslagning samt att staten tar över skulder från kommuner som frivilligt genomför kommunsammanslagningar.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat frågor om kommunsammanslagningar och frågor om kommunal samverkan.

Våren 2015 behandlade utskottet motionsyrkanden om en kommunreform och frivilliga kommunsammanslagningar (bet. 2014/15:KU18). Utskottet konstaterade att en fråga om ändring i den kommunala indelningen enligt indelningslagen kan initieras såväl av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen som av regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen, vilka kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Utskottet fann därför inte anledning att ställa sig bakom motionerna.

Utskottet vidhöll i betänkande 2016/17:KU17 sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkanden om att utreda förutsättningarna för en ny kommunreform.

Motionsyrkanden om kommunsammanslagningar behandlades av utskottet även våren 2018, våren 2019 och våren 2020 (bet. 2017/18:KU33, bet. 2018/19:KU31 och bet. 2019/20:KU15). Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till att Kommunutredningens pågående arbete inte borde föregripas.

Frågan om nya former av kommunala samarbeten behandlades av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet ansåg att det då pågående

utredningsarbetet om avtalssamverkan inte borde föregripas och avstyrkte motionsyrkandena.

Frågan om nya former av kommunala samarbeten behandlades även av utskottet i betänkande 2017/18:KU33. Utskottet hänvisade till förslagen i proposition 2017/18:151 om en generell möjlighet att avtalssamverka och till att det i Kommunutredningens fortsatta arbete ingick att analysera i vilken utsträckning bl.a. kommunal samverkan kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Mot den bakgrunden ansåg utskottet att det inte fanns skäl till något tillkännagivande till regeringen. Motionsyrkandet avstyrktes.

Våren 2019 behandlade utskottet ett motionsyrkande om nya former av kommunala samarbeten (bet. 2018/19:KU31). Utskottet hänvisade till att nya bestämmelser som ger kommuner och regioner generella möjligheter att avtalssamverka införts i kommunallagen. Utskottet noterade vidare Kommunutredningens pågående uppdrag och ansåg att resultatet av det arbetet inte borde föregripas. Motionsyrkandet avstyrktes därmed.

Utskottets ställningstagande

Nya bestämmelser som ger kommuner och regioner generella möjligheter att avtalssamverka infördes i kommunallagen den 1 juli 2018. Vidare konstaterar utskottet att Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) innehåller ett flertal förslag som syftar till att stärka kommunernas kapacitet bl.a. genom åtgärder för att främja ökad strategisk samverkan och frivilliga kommunsammanslagningar. Med hänsyn till att betänkandet nu bereds, och att den beredningen inte bör föregripas, avstyrker utskottet motionsyrkandena.

Ekonomisk förvaltning m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om riskanalys vid kommunala investeringar, införande av ett regelverk för hanteringen när en kommun hamnar på obestånd, samt en utredning i syfte att begränsa hur kommuner får använda utdelning ur kommunala bolag.

Jämför reservation 5 (SD).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 2) ett tillkännagivande om att en riskanalys alltid bör genomföras när en kommun eller region vill investera i verksamheter eller kommunala bolag som ligger utanför kärnverksamheterna. Utgångspunkten bör vara att det inte ska bli någon ekonomisk förlust för kommunens eller

regionens invånare. Om analysen visar att projektet är alltför riskfyllt bör hinder föreligga.

Eric Palmqvist (SD) begär i motion 2021/22:3006 ett tillkännagivande om att ta fram ett regelverk för hanteringen när en kommun hamnar på obestånd. Motionären anför att många kommuner står inför ekonomiska utmaningar och att det finns en risk för kommunala konkurser. I motionen efterfrågas därför ett regelverk som bl.a. reglerar statens åtagande, om och när en kommun ska tillåtas göra konkurs, samt vad som händer med kommunala tillgångar och den lokala självstyrelsen.

Hampus Hagman (KD) yrkar i motionerna 2020/21:153 och 2021/22:347 att en utredning bör tillsättas som syftar till att begränsa hur kommuner får använda utdelning ur kommunala bolag. Kommunalt ägda bolag ska inte kunna användas för att dölja att kommuner expanderar sin verksamhet på ett sätt som skatteintäkterna inte räcker till för.

Gällande rätt

Kommunernas ställning och verksamhet

Av 1 kap. 7 § RF följer att riket är indelat i kommuner på lokal och regional nivå. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. För skötseln av sina angelägenheter får kommunerna ta ut skatt (14 kap. 1–3 §§ RF).

Grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner ska enligt 14 kap. 6 § RF meddelas i lag. I enlighet med nämnda bestämmelse kan en kommun upplösas endast i den ordning och enligt de förutsättningar som anges i indelningslagen. I princip handlar det om sammanläggning eller delning av kommuner. I indelningslagen regleras hur kommunernas tillgångar och skulder ska regleras vid en indelningsändring.

Enligt kommunallagen får kommuner och regioner driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. Kommunernas och regionernas verksamhet ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen, dvs. de får inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. 6 och 7 §§).

Kommunernas och regionernas ekonomiska förvaltning

I kommunallagen och lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, förkortad LKBR, finns bestämmelser om hur kommuner och regioner ska sköta sin ekonomiska förvaltning.

Enligt 11 kap. 1 § KL är målet för den ekonomiska förvaltningen att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom kommunala bolag, stiftelser och föreningar. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk

hushållning. Av förarbetena framgår att en god ekonomisk hushållning innefattar att på olika sätt skapa goda förutsättningar för att i ett mer långsiktigt perspektiv klara den kommunala verksamheten och ekonomin, även om det uppstår olika typer av störningar, t.ex. i form av försämrade skatteintäkter. Vidare uttalas att de lokala riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i kommunens eller regionens ekonomiska ställning, vilka faktorer som främst kommer att påverka dess verksamhet och ekonomi i framtiden samt en bedömning av faktorernas betydelse och påverkbarhet. Det kan t.ex. gälla planerade investeringar och låneskulder. Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen respektive regionen och hur den mer konkret kan uppnås (prop. 2011/12:172 s. 31 f. och prop. 2016/17:171 s. 422 f.).

Ett exempel på vad som utgör god ekonomisk hushållning finns i 11 kap. 2 § KL, som ställer krav på god avkastning och betryggande säkerhet i kommunernas och regionernas medelsförvaltning. Enligt förarbetena innebär kravet bl.a. att den kommunala förmögenheten inte får äventyras genom riskfyllda ekonomiska transaktioner och placeringar, samt att medlen ska hanteras så att det finns garantier för att kommunerna och regionerna ska kunna fullgöra sina uppgifter (prop. 2016/17:171 s. 423).

Enligt 11 kap. 5 § KL ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten ska som huvudregel upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. Införandet av balanskravet skulle förhindra en fortlöpande urgröpfung av den kommunala ekonomin och skapa förutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling (prop. 1996/97:52 s. 29 f.). Undantag från balanskravet får göras dels i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 11 kap. 14 §, dels om det finns synnerliga skäl (prop. 2016/17:171 s. 424 f.). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt ska det regleras under de närmast följande tre åren (11 kap. 12 § KL). Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Fullmäktige får enligt 11 kap. 13 § KL besluta att ett negativt balanskravsresultat inte ska regleras om det finns synnerliga skäl.

För att utjämna intäkter över en konjunkturcykel får kommuner och regioner under vissa förutsättningar reservera medel till en resultatutjämningsreserv, som vid behov kan tas i anspråk för att täcka underskott i verksamheten (11 kap. 14 §).

Kommuners och regioners förvaltningsberättelser ska enligt 11 kap. 10 § LKBR innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justering för förändring av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultat). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt, ska förvaltningsberättelsen ange när och på vilket sätt det negativa balanskravsresultatet ska regleras (11 kap. 11 §). Av 13 kap. 1 § LKBR följer vidare att en delårsrapport för verksamheten ska upprättas minst en gång under räkenskapsåret. Enligt 11 kap. 16 § KL ska delårsrapporten behandlas av fullmäktige.

Överlämnande av kommunala angelägenheter

Som angetts ovan får kommuner och regioner driva näringsverksamhet enligt vissa förutsättningar i kommunallagen. I 10 kap. KL finns bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter. Där framgår att fullmäktige i vissa fall får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person, t.ex. kommunala bolag, eller en enskild individ. För helägda bolag samt kommunala stiftelser och föreningar finns det krav på att bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, att se till att det fastställda kommunala ändamål och de kommunala befogenheter som utgör ram för verksamheten anges i bolagsordningen, att fullmäktige utser styrelseledamöter, att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell art eller annars av större vikt innan de fattas, samt att fullmäktige ser till att bolaget ger allmänheten insyn i verksamheten (10 kap. 3 och 6 §§). För delägda bolag gäller att innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som gäller för helägda bolag i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (10 kap. 4 §).

Rättspraxis om möjligheten att försätta en kommun i konkurs

Frågan om en kommun kan försättas i konkurs regleras inte uttryckligt i lag, men i rättspraxis har det inte ansetts möjligt. I ett rättsfall där en person ansökte om att en kommun skulle försättas i konkurs anförde tingsrätten att kommunernas existens och styrelseskick har ett starkt grundlagsskydd i regeringsformen och att det på grund av detta inte ansågs vara möjligt att genom ett konkursförfarande sätta den kommunala demokratin ur spel genom att ersätta kommunfullmäktige med en konkursförvaltare. Det ansågs inte heller möjligt att genom ett konkursbeslut, och därav följande avveckling av kommunen, ingripa i kommunindelningen som gjorts med stöd i regeringsformen. Beslutet överklagades, men lämnades utan bifall eftersom hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten (RH 1996:75).

Pågående arbete

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner överlämnade i september 2021 betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). Utredningens övergripande uppdrag var att bedöma om kommunallagens regelverk för ekonomisk förvaltning ger kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar. I betänkandet konstaterar utredningen att den inte ser några betydande ekonomiska problem på sektornivå men att det finns kommuner och regioner som haft en väsentligt sämre utveckling. Utredningen bedömer att det nuvarande regelverket i huvudsak har fungerat väl men att det behövs vissa förändringar, bl.a. för att stärka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen och minska

möjligheterna att skjuta upp nödvändiga anpassningsåtgärder när ekonomin är i dåligt skick.

Utredningen föreslår bl.a. följande (kap. 6):

- Begreppet god ekonomisk hushållning i kommunallagen ersätts med god kommunal hushållning för att tydliggöra att ekonomistyrningen omfattar både ekonomi och verksamhet och att det ytterst är ekonomin som sätter gränsen för verksamheten.
- Kommuner och regioner ska en gång per mandatperiod anta ett tioårigt program med mål och riktlinjer för hur god kommunal hushållning ska uppnås. I programmet ska även riktlinjer för tillåten risk vid lån och placeringar anges.
- Balanskravet skärps genom att undantag från kravet endast ska vara möjligt om kommunen eller regionen har en stark finansiell ställning av viss grad.
- En statlig intäktsgaranti införs för att försäkra kommuner och regioner mot allvariga intäktsbortfall vid en djup lågkonjunktur.
- Kraven på budgetens innehåll förtydligas för att stärka ekonomistyrningen och insynen. Om fullmäktige beslutar om en kostnad som inte kan finansieras inom det budgeterade resultatet ska en ny budget fastställas.
- För att stärka uppföljningen av verksamheten föreslås bl.a. att delårsrapporten tidigareläggs, samtidigt som kraven på att vidta åtgärder vid avvikelser skärps.
- Revisorerna föreslås få ett utökad uppdrag att granska regelefterlevnad inom den ekonomiska förvaltningen. En statlig myndighet föreslås också få i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i frågor som rör ekonomisk styrning och förvaltning och att följa den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av regelverket i sektorn.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner med krav på åtgärder för att förhindra kommuner och regioner från alltför riskfyllda investeringar har tidigare behandlats i utskottet. I samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag avstyrkte utskottet ett sådant yrkande med hänvisning till att regeringen inte föreslog någon förändring i sak av bestämmelserna om ekonomisk förvaltning och att utskottet inte fann skäl att ta något initiativ till sådana ändringar som yrkades (bet. 2016/17:KU30).

Även våren 2019 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om kommunernas ekonomiska förvaltning med hänvisning till att kommunallagen nyligen hade varit föremål för en översyn och att utskottet inte fann skäl att ta något initiativ till ändringar i bestämmelserna (bet. 2018/19:KU31). En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes ett motionsyrkande om riskanalys vid kommunala investeringar med samma lydelse som de nu aktuella yrkandena efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15). I samma betänkande avstyrkte utskottet även ett yrkande om utdelning ur kommunala bolag motsvarande de som nu behandlas. Utskottet konstaterade att det finns ett regelverk för ekonomisk förvaltning i kommuner och regioner samt för överlämnande av kommunala angelägenheter till en juridisk person. Med det i beaktande ansåg utskottet inte att det fanns skäl att ta initiativ till en sådan utredning som yrkades.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ta något initiativ med anledning av motionsyrkanden om riskanalys vid kommunala investeringar och om införande av ett regelverk för kommunala konkurser. Utskottet kan vidare konstatera att kommunernas och regionernas ekonomiska förvaltning nyligen har varit föremål för en översyn av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Utredningen har lämnat förslag som syftar till att stärka kommunernas och regionernas förutsättningar att möta framtida utmaningar inom de ekonomiska ramar som står till förfogande. Förslagen är nu under beredning. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motionerna 2020/21:685 (SD) yrkande 2, 2021/22:3289 (SD) yrkande 2 och 2021/22:3006 (SD).

När det gäller yrkanden om att se över hur utdelningen ur kommunala bolag kan begränsas hänvisar utskottet till sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionerna 2020/21:153 (KD) och 2021/22:347 (KD).

Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en översyn av de bestämmelser som reglerar antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige.

Jämför reservation 6 (SD).

Motionerna

I kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 6) begär Matheus Enholm m.fl. (SD) en översyn av de bestämmelser som reglerar antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige. Utgångspunkten för översynen ska vara att öka kommunernas och regionernas handlingsutrymme i detta avseende samtidigt som en god medborgerlig förankring ska garanteras.

Gällande rätt

I 5 kap. 5 § KL föreskrivs att fullmäktige bestämmer hur många ledamöter fullmäktige ska ha. Antalet ska bestämmas till ett udda tal och till minst

- 21 i kommuner med högst 8 000 röstberättigade
- 31 i kommuner med över 8 000 röstberättigade och i regioner med högst 140 000 röstberättigade
- 41 i kommuner med över 16 000 röstberättigade
- 51 i kommuner med över 24 000 röstberättigade och i regioner med över 140 000 röstberättigade
- 61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade
- 71 i regioner med över 200 000 röstberättigade
- 101 i kommuner med över 600 000 röstberättigade och i regioner med över 300 000 röstberättigade.

För ledamöter i fullmäktige ska det finnas ersättare, enligt 5 kap. 8 § KL. Fullmäktige bestämmer hur många ersättarna ska vara. Antalet ska utgöra en viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti får i fullmäktige. Syftet med lagens utformning är att säkra en god medborgerlig förankring och samtidigt säkerställa att den beslutande församlingen fungerar på ett effektivt sätt (prop. 1975/76:187 s. 345).

Tidigare riksdagsbehandling

Hösten 2013 behandlade utskottet proposition 2013/14:5 Vital kommunal demokrati. Utskottet och riksdagen ställde sig bakom ett förslag med minskat antal fullmäktigeledamöter i de minsta kommunerna (bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71). Utskottet framhöll bl.a. följande i sitt ställningstagande:

Det ska vidare betonas att propositionens förslag innebär en möjlighet och inte en skyldighet för kommunerna att fatta beslut om att minska fullmäktige. Det står fullmäktige fritt att besluta att antalet ledamöter i fullmäktige ska vara högre än minimiantalet. Som påpekas i betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30 s. 60) behöver inte ett mindre fullmäktige betyda att antalet förtroendevalda måste minska eftersom antalet ledamöter i nämnderna inte behöver minska.

Ett motionsyrkande om en översyn av bestämmelserna om antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige behandlades av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet konstaterade att bestämmelsen om antalet ledamöter i fullmäktige senast ändrades den 1 februari 2014 och att systemet med latituder som reglerar det minsta tillåtna antalet ledamöter hade behållits i förslaget till en ny kommunallag. Utskottet hänvisade även till sitt tidigare uttalande att det står fullmäktige fritt att besluta att antalet ledamöter i fullmäktige ska vara högre än det angivna minimiantalet. Därmed var utskottet inte berett att ta något initiativ till en sådan översyn som motionärerna efterfrågade. Motionsyrkandet avstyrktes.

Vid behandlingen av ett likalydande motionsyrkande våren 2019 anförde utskottet att kommunallagen nyligen varit föremål för en översyn (bet. 2018/19:KU31). Utskottet var inte berett att ta något initiativ till en ny översyn av de aktuella bestämmelserna och avstyrkte motionsyrkandet. En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes ett likalydande motionsyrkande efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden och är inte berett att ta något initiativ till en sådan översyn som motionärerna efterfrågar. Motionsyrkandena avstyrks därmed.

Byte av partitillhörighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet.

Jämför reservation 7 (SD).

Motionerna

I kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 5) begär Matheus Enholm m.fl. (SD) en utredning av hur de förtroendevaldas mandat tydligare kan knytas till de politiska partierna så att folkviljan kan få bättre genomslag i kommunpolitiken. Motionärerna anser att förtroendevalda som lämnar sitt parti för att bli s.k. politiska vildar i fullmäktige ska kunna fråntas sina uppdrag i nämnder, styrelser, bolag och stiftelser där partiet är representerat.

Markus Wiechel m.fl. (SD) begär i motionerna 2020/21:3392 och 2021/22:256 (båda yrkande 7) ett tillkännagivande om att partitillsatta positioner i kommuner och regioner bör bli partimandat, snarare än personmandat. Motionärerna anser att om ett parti förlorar förtroendet för en ledamot på grund av hans eller hennes misskötsamhet borde partiet få byta ut representanten. Skulle det dessutom gå så långt att ledamoten lämnar partiet och blir s.k. politisk vilde uppstår ett demokratiskt problem, eftersom väljare riskerar att sakna representation.

Även Roger Haddad (L) begär i motion 2020/21:1524 ett tillkännagivande om att kommunallagen bör ändras så att det blir möjligt att entlediga en förtroendevald som lämnat sitt parti från en position som tillsatts efter nominering av partierna. Det parti som har nominerat den förtroendevalde till positionen bör få rätt att återbesätta den.

Gällande rätt

Riksdagsordningen

I 12 kap. 13 § andra stycket riksdagsordningen (RO) anges att om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp upphör ledamotens uppdrag i ett organ eller en delegation som anges i en tilläggsbestämmelse till paragrafen. Av tilläggsbestämmelse 12.13.1 RO framgår att det rör sig om uppdrag i utskott och EU-nämnden, vissa delegationer, Riksbankens fullmäktige, riksdagens råd för Riksrevisionen, Riksdagens överklagandenämnd, riksdagsstyrelsen, Utrikesnämnden och valberedningen.

Ändringen, som trädde i kraft den 1 januari 2022, utgjorde ett av de förslag till ändringar i riksdagsordningen som lämnades av den parlamentariskt sammansatta kommittén 2019 års riksdagsöversyn (framst. 2020/21:RS5, bet. 2021/22:KU3, rskr. 2021/22:44). Bestämmelsens innebörd är att en riksdagsledamot som lämnar sin partigrupp därmed också ska lämna de uppdrag i utskott och andra riksdagsorgan som ledamoten har valts till av kammaren i kraft av sin partitillhörighet. I riksdagsstyrelsens framställning motiverades förslaget, när det särskilt gäller uppdragen i utskotten, med hänvisning till vad utredningen anfört (s. 42 f.):

Ledamotsuppdraget är personligt, och en ledamot som har valts till ett visst uppdrag av riksdagen kan inte tvingas att lämna det.

Samtidigt har partierna en central roll. Riksdagens mandat fördelas mellan partier, och de ledamöter som väljs in i riksdagen tillhör ett parti. Utskotten väljs i början av valperioden, och är proportionellt sammansatta i förhållande till partigruppernas storlek i kammaren. Utskottens främsta uppgift är att vara beredande organ för kammaren, och utskottens sammansättning bör avspegla de politiska majoritetsförhållandena i kammaren i så stor utsträckning som möjligt. [– –]

Platserna i utskotten fördelas mellan partierna (eller grupper av partier som samverkar i karteller) som i praktiken inom sig fördelar de platser respektive parti har fått. En ledamot som väljs in i ett utskott väljs alltså in genom att tillhöra en partigrupp. Man kan alltså säga att i den bemärkelsen är platsen i ett utskott inte personlig, utan ledamoten har fått den genom att tillhöra partiet. Om en ledamot lämnar sin partigrupp har grunden för att ledamoten fick ett uppdrag i ett utskott således försvunnit.

Kommunallagen

Beslutanderätten i kommuner och regioner utövas av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val. Enligt 4 kap. 3 § KL väljs ledamöter och ersättare i fullmäktige bland dem som har rösträtt. Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i Island eller Norge, eller har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen (1 kap. 7 §). Rösträtt vid val till regionfullmäktige har den som är röstberättigad vid val till kommunfullmäktige i en kommun inom regionen (1 kap. 8 §).

Fullmäktige utser kommunal- och regionråd (4 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i nämnder och fullmäktigeberedningar (5 kap. 2 §), ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund (9 kap. 3 §), ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd (9 kap. 24 §), styrelseledamöter och lekmannarevisorer i kommunala bolag, föreningar och stiftelser (10 kap. 3, 5 och 6 §§) samt revisorer (12 kap. 4 §).

Med förtroendevalda avses i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, kommunal- och regionråd samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund (4 kap. 1 §). Fullmäktige väljer också ledamöter i t.ex. kommunala bolag, stiftelser och föreningar (10 kap. 3, 4 och 6 §§). Dessa är inte förtroendevalda i kommunallagens mening.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt nämnda bestämmelser. Vid val av andra förtroendevalda än till fullmäktige gäller i huvudsak samma valbarhetskriterier. Bedömningen av valbarheten ska dock göras vid varje valtillfälle oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd (4 kap. 3 §). Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller den regionen inte valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige, i en nämnd, i en fullmäktigeberedning eller i ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening (4 kap. 5 §). Vissa valbarheshinder finns även för anställda inom kommunen eller regionen (7 kap. 3 §). Några andra begränsningar i form av valbarhets- och behörighetsvillkor finns inte.

Bestämmelser om upphörande av uppdraget för förtroendevalda finns i 4 kap. KL. I 4 kap. 9 och 10 §§ regleras vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod. Fullmäktige får enligt 9 § återkalla uppdraget för en förtroendevald som har valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för ett brott av viss svårhetsgrad. Enligt 10 § får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd (eller för samtliga förtroendevalda som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid, dvs. kommunalråd m.fl.) bl.a. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Det krävs att majoritetsförhållanden verkligen har ändrats (RÅ 2010 ref. 57).

Tidigare riksdagsbehandling

Motioner om ökat partiinflytande över uppdrag som tilldelats en förtroendevald efter nominering av partierna när den förtroendevalde under en pågående mandatperiod byter partitillhörighet har tidigare behandlats av utskottet vid flera tillfällen.

Våren 2002 behandlade utskottet en motion om partibytares rätt i förhållande till de uppdrag de tilldelats efter nominering av partigruppen i riksdagen eller fullmäktige (bet. 2001/02:KU13). Utskottet instämde i vad som

anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under en pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det varit partigruppernas sak att besätta. Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i de grundläggande principer som det rådande valsystemet bygger på. Enligt utskottet borde ordningen alltså vara den att frågan om vem som ska inneha den typ av uppdrag som nu var aktuellt är upp till respektive partigrupp, och att eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang är att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Därmed var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför.

Vid behandlingen av liknande yrkanden våren 2004 och våren 2007 vidhöll utskottet detta ställningstagande (bet. 2003/04:KU9 och bet. 2006/07:KU11).

Våren 2017 behandlade utskottet motionsyrkanden motsvarande de nu aktuella i samband med regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avslag yrkandena.

Även våren 2018 och våren 2019 behandlade utskottet yrkanden med i huvudsak samma lydelse som de nu aktuella (bet. 2017/18:KU33 och bet. 2018/19:KU31). Utskottet delade motionärernas uppfattning att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om en förtroendevald under pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som har tilldelats honom eller henne genom indirekta val. För att finna en lösning på problemet skulle det enligt utskottet krävas en omfattande analys av regelverket. Eftersom kommunallagen nyligen hade varit föremål för en reform var utskottet inte berett att ta något initiativ till en ny översyn.

Våren 2020 avstyrkte utskottet återigen motsvarande motionsyrkanden med hänvisning till sina tidigare uttalanden (bet. 2019/20:KU15). Utskottet noterade samtidigt att det pågick en översyn av bl.a. principerna för hur riksdagsledamöter i utskotten utses och att utredningen skulle analysera den nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. En reservation lämnades (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden i frågan och är inte nu berett att ta något initiativ med anledning av de aktuella motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

Styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om styrelsens och nämndernas ansvarsfördelning.

Jämför reservation 8 (SD).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 9) ett tillkännagivande om styrelsens och nämndernas ansvarsfördelning. Genom 2017 års kommunallag har fullmäktige fått möjlighet att bestämma att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Motionärerna menar att de nya bestämmelserna om styrelsens ställning har medfört ett otydligt ansvarsutkrävande. De framhåller också att nämnderna oftast har bättre kunskap inom sina ansvarsområden än styrelsen, som har ett mer övergripande ansvar. Motionärerna förespråkar därför en återgång till tidigare lagstiftning när det gäller styrelsens och nämndernas ansvarsfördelning.

Gällande rätt

En ny kommunallag (2017:725), förkortad KL, trädde i kraft den 1 januari 2018 (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335–336). Genom den nya lagen har fullmäktige fått möjlighet att ge styrelsen befogenhet att fatta beslut som annars skulle ha legat inom nämndernas förvaltning. Syftet med förändringen var att ge ökade möjligheter att styra verksamheten strategiskt och att stärka styrelsens samordnande roll (prop. 2016/17:171 s. 158 f.).

I 3 kap. 3 § KL anges att fullmäktige ska tillsätta en styrelse. Enligt 3 kap. 4 § KL ska fullmäktige även tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter enligt lag eller annan författning och för övrig verksamhet.

Närmare bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder finns i 6 kap. KL. Av 6 kap. 8 § följer att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Styrelsen får dock inte ges rätt att fatta beslut som rör andra nämnders myndighetsutövning, tillämpningen av lag eller ärenden som i övrigt rör enskilda. Styrelsen kan inte ges någon generell beslutanderätt, utan fullmäktige måste ange de förhållanden som beslutanderätten omfattar. Det kan enligt förarbetena t.ex. gälla övergripande ekonomiska beslut, såsom ett generellt anställningsstopp. Det kan även bli aktuellt att tilldela styrelsen en överordnad roll, med en möjlighet att fatta beslut som är bindande för nämnderna på personal-, säkerhets- och miljöområdena, där det kan finnas ett stort värde för

den strategiska styrningen i att styrelsen kan ges en mer styrande roll. Ett annat exempel som anges i förarbetena är när två nämnder är oense i något hänseende. Styrelsen ska då kunna fatta det avgörande beslutet i frågan (prop. 2016/17:171 s. 161). Regeringen framhåller i propositionen att det ställs stora krav på att fullmäktige utformar sina beslut på ett sådant sätt att det tydligt klargörs vilka förhållanden styrelsen ska ges befogenhet att besluta om. Detta gäller främst för att se till att beslutet utformas i enlighet med regeringsformens bestämmelser om myndigheternas självständighet men är också viktigt för den egna organisationen och för medlemmarnas möjlighet att följa och granska verksamheten. Regeringen understryker att väl övervägda och väl avgränsade beslut av fullmäktige minimerar risken för oklarheter i ansvarsfördelningen (s. 163).

Tidigare riksdagsbehandling

I samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30) avstyrkte utskottet en motion om styrelsens och nämndernas ansvarsfördelning. Utskottet ansåg att förslaget i propositionen om att ge styrelsen en stärkt ställning i förhållande till övriga nämnder var väl avvägt.

Våren 2019 vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte ett motionsyrkande om styrelsernas och nämndernas ansvarsfördelning (bet. 2018/19:KU31). En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes ett motsvarande motionsyrkande efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt ställningstagande att bestämmelserna om styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder är väl avvägda. Utskottet avstyrker därmed motionsyrkandena.

Representation och minoritetsskydd

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om stärkt minoritetsskydd i fråga om representation i styrelse, nämnder och utskott samt vid återremiss och interpellationer.

Jämför reservation 9 (SD).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 7) ett tillkännagivande om att stärka

minoritetsskyddet. Motionärerna anför att det är viktigt att de politiska partier som har blivit invalda i fullmäktige får god insyn och kan vara delaktiga i det politiska arbetet, t.ex. genom att delta i nämndernas och styrelsens arbete. Det finns enligt motionärerna exempel på att kommuner har minskat antalet platser i nämnder och styrelse för att hålla vissa partier borta från insyn. Ett sådant agerande är i grunden odemokratiskt. Det bör därför införas någon form av minoritetsskydd för att säkerställa insyn även för de partier som hamnar utanför samverkan i fullmäktige. Motionärerna efterlyser vidare ett minoritetsskydd i fråga om hur ett beredningsorgan ska följa de instruktioner som ges vid en återremiss, innan ett ärende får skickas tillbaka till fullmäktige för avgörande. Ett mycket starkt minoritetsskydd för interpellationer bör också säkerställas.

I motionerna 2020/21:3392 och 2021/22:256 (båda yrkande 5) av Markus Wiechel m.fl. (SD) begärs ett tillkännagivande om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges rätt att närvara i dess nämnder, utskott och styrelse. Motionärerna anför att fördelningen av platser i nämnder, utskott och styrelse ofta innebär att mindre partier blir utan representation i dessa organ. För att säkerställa att väljarnas förtroende förvaltas på bästa sätt bör det regleras i lag att alla partier i en folkvald församling ska ha rätt att ha en representant närvarande med yttranderätt, men inte nödvändigtvis rösträtt, i församlingens alla nämnder, utskott och styrelse.

Gällande rätt

Ledamöter och ersättare i styrelse, nämnder och utskott

I varje kommun och i varje region finns det en beslutande församling, ett fullmäktige. Av 3 kap. 3 och 4 §§ KL följer att fullmäktige ska tillsätta en styrelse och de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter. Enligt 3 kap. 5 § får fullmäktige bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott. Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott får nämnden själv bestämma att utskott ska finnas.

Val av ledamöter och ersättare i bl.a. nämnder ska enligt 5 kap. 58 § KL vara proportionella under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Detta innebär att ledamöter i bl.a. styrelser och nämnder i kommuner och regioner ska utses proportionellt i enlighet med mandatställningen i fullmäktige om en viss kvot av 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.

Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer (6 kap. 16 § KL). I styrelsen ska antalet ledamöter och antalet ersättare vara minst fem. Om ersättarna inte väljs proportionellt ska fullmäktige bestämma i vilken ordning de ska tjänstgöra. Har ersättarna valts

proportionellt ska de tjänstgöra enligt den turordning som anges i 25 § lagen om proportionellt valsätt.

Av 6 kap. 42 § KL följer att en nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i 2 § lagen om proportionellt valsätt ska då tillämpas.

Återremiss

Om beslutsunderlaget i ett ärende behöver kompletteras kan fullmäktige besluta om återremiss (5 kap. 50 § KL). Ärendet skickas då tillbaka till ett beredande organ som kan vara en nämnd, en fullmäktigeberedning eller styrelsen. Det beredande organet ska därefter bereda ärendet på nytt och lämna ett förslag till beslut i ärendet. Ett ärende ska återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare återremitterats på begäran av en minoritet. Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Interpellationer

Möjligheterna för ledamöter i fullmäktige att ställa interpellationer regleras huvudsakligen i 5 kap. 59–63 §§ KL. Interpellationer ska avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning och får inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild. Interpellationerna ska ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller regionen. Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas. Beslutet fattas med enkel majoritet, enligt huvudregeln i 5 kap. 55 § KL.

Pågående arbete m.m.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt och Utredningen om en kommunallag för framtiden föreslog båda en försöksverksamhet med majoritetsstyre för kommuner och regioner (SOU 2012:30 och SOU 2015:24). För försöksverksamheten föreslogs att minoriteten skulle garanteras viss information om och insyn i styrelsens ärenden.

Regeringen gjorde i proposition 2016/17:171 En ny kommunallag bedömningen att det inte finns något behov av att genomföra en försöksverksamhet med majoritetsstyre. Regeringen anförde att förslaget var förknippat med en rad problem, såsom svårigheter att garantera oppositionens insyn och arbetsförutsättningar och risken för konflikter mellan styrelsen och övriga nämnder om den politiska sammansättningen i styrelsen och de övriga

nämnderna skiljer sig alltför mycket åt. Den avgörande invändningen var enligt regeringen härutöver att det var oklart på vilket sätt en försöksverksamhet med majoritetsstyre skulle vitalisera den kommunala demokratin. Regeringen föreslog mot denna bakgrund inte någon lagstiftning.

Regeringens proposition Val och beslut i kommuner och regioner

Den 1 mars 2022 överlämnade regeringen proposition 2021/22:125 Val och beslut i kommuner och regioner till riksdagen. I propositionen föreslås bl.a. en ny lag om proportionella val i kommuner och regioner samt regler om att fyllnadsval ska hållas för att ersätta avgående ledamöter som valts proportionellt. Regeringen betonar att det materiella innehållet i den nya lagen om proportionella val i stora delar kommer att vara detsamma som i den nuvarande regleringen, som syftar till att säkerställa minoritetsskydd. Detta är enligt regeringen en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati och utgör en garanti för samlingsstyre i de fall en uppgörelse mellan partierna – som innebär att företrädare från såväl de styrande partierna som oppositionen ingår i bl.a. styrelse och nämnder – inte går att nå. I fråga om möjligheten till fyllnadsval för att ersätta avgående ledamöter som valts proportionellt föreslår regeringen att det i de berörda bestämmelserna även fastställs att fullmäktige, så långt det är möjligt, ska säkerställa att representationen i en nämnd inte förändras vid fyllnadsval. På så vis, menar regeringen, upprätthålls det minoritetsskydd som de proportionella valen är ämnade att skapa.

Propositionen bereds i konstitutionsutskottet under våren 2022.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid flera tidigare tillfällen behandlat motioner om minoritetsskydd av det slag som efterfrågas i de nu aktuella motionerna.

Utskottet har då avstyrkt motioner om representation i styrelsen, nämnder och utskott och anfört 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 (bet. 2012/13:KU22, bet. 2013/14:KU12 och bet. 2014/15:KU18). I det sistnämnda betänkandet konstaterade utskottet även att det fanns ett utredningsförslag om försöksverksamhet med majoritetsstyre som, om det genomfördes, skulle få betydelse för frågan om representation i kommun- och landstingsstyrelser. Sverigedemokraterna har i samtliga fall reserverat sig mot utskottets beslut och yrkat bifall till motionerna.

Motionsyrkanden om representation i styrelse, nämnder och utskott behandlades även av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet noterade det utredningsarbete som hade gjorts och såg inte skäl att förespråka ytterligare utredning. Motionsyrkandena avstyrktes.

Våren 2018 och våren 2019 vidhöll utskottet sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motioner om representation i styrelse, nämnder och utskott (bet. 2017/18:KU33 och bet. 2018/19:KU31). Våren 2018 lämnades en reservation (SD, -).

Även våren 2020 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges närvarorätt i dess nämnder, utskott och styrelser (bet. 2019/20:KU15). Utskottet konstaterade att regeringen nyligen hade gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner och att det pågående arbetet inte borde föregripas.

Utskottet har även avstyrkt motioner om minoritetsskydd vid bl.a. återremiss och interpellationer.

Ett motionsyrkande om minoritetsskydd vid extra val, återremiss och interpellationer avstyrktes av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet anförde att det inte var berett att föreslå några ändringar av bestämmelserna.

Även våren 2019 avstyrkte utskottet ett yrkande om minoritetsskydd vid extra val, återremiss och interpellationer (bet. 2018/19:KU31). Utskottet anförde att kommunallagen nyligen hade varit föremål för en översyn och var inte berett att föreslå några ändringar av bestämmelserna. En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes ett motionsyrkande om minoritetsskydd vid återremiss och interpellationer efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ställa sig bakom det som yrkas i motionerna om partiets representation i styrelse, nämnder och utskott. Utskottet noterar vidare att regeringens förslag till ny lag om proportionella val i kommuner och regioner, som för närvarande bereds i utskottet, säkerställer en ändamålsenlig tillämpning av bestämmelsen om proportionella val och därmed det minoritetsskydd sådana val är avsedda att skapa. Utskottet är inte heller berett att föreslå några ändringar av kommunallagens bestämmelser om återremiss eller interpellationer. Motionsyrkandena avstyrks.

Förtroendevaldas rätt till insyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förtroendevaldas rätt till insyn.

Jämför reservation 10 (SD).

Motionerna

I två likalydande yrkanden begär Matheus Enholm m.fl. (SD) i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 10) ett tillkännagivande om förtroendevaldas rätt till insyn. Motionärerna anför att det med ett delegationsbeslut alltid bör följa en återrapporteringsplikt till nämndens ledamöter och att det bör finnas regler som säkerställer förbättrad tydlighet. Det finns enligt motionärerna flera skäl till detta. Ett sådant skäl är att flera kommuner har valt att delegera politiskt känsliga beslut till ordförande, presidium eller tjänstemän samtidigt som man har varit väldigt sparsam med att redogöra för ärendets hantering i nämnden. En ledamot av en kommunal nämnd kan då vara ovetande om vilka beslut som har fattats.

Gällande rätt

I kommunallagen finns bestämmelser som reglerar möjligheten till delegering av nämndernas beslutanderätt. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § KL ge i uppdrag åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller en ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden beslutar själv i vilken utsträckning ett sådant beslut ska anmälas till nämnden (6 kap. 40 § KL). Ett beslut som inte anmäls ska dock protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan (8 kap. 10 § KL). Motsvarande bestämmelser om delegation till anställda hos kommunen eller regionen och anmälan av beslut som fattats med stöd av sådan delegation finns i 7 kap. 5 och 8 §§ KL. I 6 kap. 38 § KL anges att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller vissa typer av ärenden, t.ex. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. Av 6 kap. 39 § KL följer vidare att en nämnd får ge i uppdrag åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska alltid anmälas vid nämndens nästa sammanträde (6 kap. 40 § KL).

Möjligheten till vidaredelegation regleras i 7 kap. 6 § KL. Om en nämnd med stöd av ovan angivna bestämmelser ger i uppdrag åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur ge i uppdrag åt en annan anställd inom kommunen eller regionen att fatta beslutet. I likhet med vad som i övrigt gäller

vid delegering av ärenden till anställda beslutar nämnden själv i vilken utsträckning ett sådant beslut ska anmälas till nämnden (7 kap. 8 § KL).

Genom 2017 års kommunallag förenklades reglerna för anmälan av delegationsbeslut genom att nämnderna själva får bestämma vilka beslut som ska anmälas (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335–336). Den tidigare ordningen med anmälningsskyldighet för alla delegationsbeslut ansågs innebära en administrativ börda för nämnderna. Av förarbetena framgår att vissa remissinstanser ansett att förslaget begränsar nämndens möjlighet att utöva tillsyn över förvaltningens verksamhet, och att de hade rest frågetecken när det gäller nämndens möjlighet till insyn. Regeringen anför i propositionen bl.a. följande (s. 212):

Eftersom de förtroendevalda fortfarande har möjlighet att besluta om vilka typer av beslut som ska anmälas till nämnden, t.ex. om nämnden anser sig ha ett särskilt intresse av vissa typer av beslut, anser regeringen att förslaget inte äventyrar de förtroendevaldas insyn. Det bör dock noteras, vilket Kammarrätten i Stockholm också påpekar, att den politiska majoriteten i en nämnd kommer att kunna fatta beslut om vilka delegationsbeslut som inte behöver anmälas. Regeringen anser dock inte att en sådan situation skulle påverka minoritetens insyn. Även de förtroendevalda kommer att på ett enkelt sätt kunna följa delegationsbeslut som inte anmäls via den kommunala anslagstavlan. Detta innebär att om en konflikt uppstår om att en viss kategori beslut inte längre ska anmälas så har minoriteten ändå möjlighet att enkelt följa dessa beslut.

Pågående arbete

Den 1 mars 2022 överlämnade regeringen proposition 2021/22:125 Val och beslut i kommuner och regioner till riksdagen. I propositionen föreslås att möjligheten för kommuner och regioner att delegera beslutanderätten till anställda m.fl. utökas till att även omfatta delegation till en automatiserad beslutsfunktion. Nämndernas möjlighet att använda sig av automatiserat beslutsfattande föreslås dock vara mer begränsad än övrig delegation. Enligt regeringen bör den nya delegationsmöjligheten omfattas av samma regler som övrig delegation, bl.a. när det gäller anmälan av delegerade beslut. Regeringen anför, i överensstämmelse med den utredning som legat till grund för propositionen, att nämnden är ansvarig för de automatiserade besluten – precis som för övriga delegaters beslut – och att det därför bör överlåtas till nämnden att bestämma i vilken utsträckning beslut som fattats automatiserat ska anmälas till den.

Propositionen bereds i konstitutionsutskottet under våren 2022.

Tidigare riksdagsbehandling

Som redovisats ovan föreslog regeringen i proposition 2016/17:171 En ny kommunallag att reglerna för anmälan av delegationsbeslut skulle förenklas. I samband med beredningen av propositionen avstyrkte utskottet ett likalydande motionsyrkande som de nu aktuella (bet. 2016/17:KU30). Utskottet ansåg att

förslagen i propositionen framstod som väl avvägda och att det därför saknades anledning att föreslå något tillkännagivande till regeringen i frågan.

Även våren 2019 avstyrkte utskottet ett likalydande motionsyrkande. Utskottet anförde att reglerna för anmälan av delegationsbeslut hade förenklats genom den nya kommunallag som nyligen trätt i kraft och vidhöll sitt tidigare ställningstagande (bet. 2018/19:KU31). En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes ett likalydande motionsyrkande efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande att kommunallagens bestämmelser om anmälan av delegationsbeslut framstår som väl avvägda och är därför inte berett att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande som motionärerna föreslår. Motionsyrkandena avstyrks.

Distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om regleringen av distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden.

Jämför reservation 11 (M).

Motionen

Karin Enström m.fl. (M) begär i kommittémotion 2021/22:3790 yrkande 5 ett tillkännagivande om att regeringen skyndsamt bör agera för att kommunallagens reglering av distansdeltagande vid sammanträden ska bli mer ändamålsenlig. Motionärerna anför att kommunallagen har en, i förhållande till exempelvis riksdagsordningens reglering av utskottssammanträden, skarp reglering av vilka krav som ställs för distansdeltagande. Allt fler fullmäktige- och nämndsammanträden har genomförts med flera eller alla ledamöter på distans under coronapandemin. Samtidigt finns det få, om ens några, mjukvaruplattformar för videokonferenser som uppfyller både kommunallagens krav på likvärdiga villkor och dataskyddsförordningens krav på hantering av personuppgifter. Regeringen bör därför agera för att förbättra förutsättningarna för kommunerna att hantera situationer som den som infunnit sig under pandemin.

Gällande rätt

Deltagande på distans i kommunerna

Enligt 5 kap. 16 § KL får ledamöter delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Om fullmäktige har beslutat att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska arbetsordningen för fullmäktige reglera i vilken utsträckning sådant deltagande får ske (5 kap. 72 §).

Av 6 kap. 24 § KL framgår att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter får delta i en nämnds sammanträden på distans och att deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 5 kap. 16 §. En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges respektive nämndens sammanträde.

Enligt 6 kap. 25 § KL ska nämndsammanträden som huvudregel hållas inom stängda dörrar. En nämnds sammanträde ska alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess hos nämnden.

Möjligheten att delta på distans i fullmäktiges och nämndernas sammanträden infördes 2014 (prop. 2013/14:5, bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71). Regeringen anförde i propositionen att en sådan möjlighet, i ett sammanhang där det stora flertalet är oavlönade fritidspolitiker, möjligen skulle kunna förenkla att kombinera förtroendeuppdrag med annan sysselsättning och därmed underlätta deltagande i den kommunala politiken. Samtidigt framhöll regeringen att det fysiska mötet, som ger tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten utanför sammanträdets ram, är viktigt. Deltagande på distans borde därför i första hand betraktas som ett komplement som ger möjlighet till ett deltagande i beslutsfattandet som annars inte hade kommit till stånd alls (s. 33 f.). Som skäl för kraven på ljud- och bildöverföringen anfördes att deltagarna måste kunna identifiera varandra för att säkerställa att inga utomstående personer tar del av sekretessbelagda uppgifter eller deltar i en omröstning. Att alla deltagare både kan se och höra varandra tydligt framhölls också som en förutsättning för att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i fullmäktiges eller nämndens överläggningar (s. 35 f.). En ledamot kan delta i fullmäktiges eller en nämnds sammanträde utan att de ovannämnda kraven är uppfyllda, t.ex. via telefon utan bildöverföring. Ledamoten kan då inte anses närvarande och får inte delta i avgörandet av ärendena, men kan tillåtas att yttra sig (s. 99).

Deltagande på distans i riksdagen

Enligt 4 kap. 1 § RF hålls riksmöte i Stockholm, om inte riksdagen eller talmannen bestämmer annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet (SOU 1972:15 s. 131). Med riksdagen avses även utskotten

(bet. 1993/94:KU18 s. 49 f.). Av 7 kap. 16 § RO följer att utskotten som huvudregel sammanträder inom stängda dörrar.

Med närvaro vid ett sammanträde avses personlig inställelse. Med anledning av coronapandemin infördes dock i juni 2020 en tilläggsgästbestämmelse i riksdagsordningen, som under vissa förutsättningar medger distansdeltagande vid utskottssammanträden (RO 7.16.1). Enligt bestämmelsen får riksdagen eller talmannen, om det finns synnerliga skäl, besluta att deltagande på distans vid utskottssammanträden får medges. Om ett sådant beslut har fattats får ett utskott medge att en ledamot eller en suppleant deltar på distans vid ett sammanträde. EU-nämnden får medge distansdeltagande om det finns särskilda skäl för det. En ledamot eller en suppleant som deltar på distans ska anses närvarande vid sammanträdet. Den som leder sammanträdet får inte delta på distans.

Bestämmelsen tillkom efter ett utskottsinitiativ av konstitutionsutskottet (bet. 2019/20:KU16). Enligt utskottet innebär kravet på att det måste finnas synnerliga skäl att det endast är i rena undantagsfall och under extraordinära förhållanden som en ledamot bör kunna medges att delta på distans. De situationer det rör sig om kan sägas utgöra olika former av samhällsliga kriser i hela eller delar av landet, t.ex. en pandemi, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt eller omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett utskottssammanträde i Stockholm. I situationer när det inte anses finnas synnerliga skäl ska alltså fysisk närvaro förutsättas. Utskottet framhöll i sitt ställningstagande att avgränsningen till extraordinära situationer innebär att de skäl som ligger till grund för distansdeltagande vid utskottssammanträden skiljer sig i stor utsträckning från de som ligger till grund för distansdeltagande i kommunerna.

I fråga om tekniska och säkerhetsmässiga förutsättningar för distansdeltagande konstaterade utskottet att kravet på att utskottssammanträdena i regel är slutna gäller även för sammanträden vid vilka distansdeltagande förekommer. Utskottet anförde att alltför högt ställda krav kan innebära att de tekniska förutsättningarna för att kunna genomföra ett sammanträde saknas. Som grundläggande krav framhölls dock att den tekniköverföring som används måste vara stabil och av hög kvalitet samt att det måste gå att identifiera vilka ledamöter som deltar på distans och säkerställa att inga obehöriga personer tar del av vad som sägs vid sammanträdet. Oavsett vad som avhandlas på sammanträdet bör, när så är möjligt, alltid både ljud- och bildöverföring eftersträvas. En bedömning av om de säkerhetsmässiga förutsättningarna lever upp till kraven måste göras vid inledningen av varje sammanträde och kan innebära att distansdeltagande inte kan medges under hela eller delar av sammanträdet. Det är ytterst ordförandens ansvar att säkerställa att sammanträdet genomförs i enlighet med riksdagsordningens bestämmelser.

Pågående arbete m.m.

Erfarenheter av digitala möten i kommuner och regioner

Den möjlighet till distansdeltagande som infördes i kommunallagen 2014 har inte använts i någon större omfattning förrän våren 2020 i samband med pandemin. Mot bakgrund av den ökade tillämpningen av distansdeltagande genomförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under januari–februari 2021 en enkätundersökning bland kommunerna och regionerna för att få en samlad bild av erfarenheterna av digitala möten under pandemin. Enkäten besvarades av 275 kommuner och 17 regioner. Undersökningen redovisades i april 2021 i rapporten Politiska möten i kommuner och regioner under 2020.

Undersökningen visar att ca 90 procent av fullmäktigeförsamlingarna i kommuner och regioner under 2020 fattade beslut om att möjliggöra distansdeltagande i fullmäktige. Av dessa genomförde omkring 70 procent digitala sammanträden under 2020. När det gäller styrelserna framgår att nästan 90 procent av kommunstyrelserna och samtliga regionstyrelser genomförde digitala distansmöten under 2020. Nästan 90 procent av kommunerna och samtliga regioner uppgav vidare att någon nämnd hade sammanträtt med ledamöter deltagande på distans.

I rapportens avslutande reflektioner konstateras att den utmaning som främst lyfts i de öppna svaren i enkätundersökningen och vid SKR:s erfarenhetsseminarier är vad som krävs för att samtliga deltagare ska anses se och höra varandra enligt lagens mening. SKR framhöll i rapporten som sin tolkning av lagstiftningen att deltagande på lika villkor innebär att alla deltagare ska kunna se och höra varandra på motsvarande sätt som vid ett fysiskt sammanträde. Det bör inte, menade SKR, anses innebära att samtliga distansdeltagande ledamöter hela tiden ser och hör alla andra ledamöter, då så inte heller brukar vara fallet vid fysiskt deltagande vid ett sammanträde, åtminstone inte i fullmäktige.

Dom från kammarrätten

Under 2020 och 2021 överklagades beslut fattade vid fullmäktigesammanträden på distans genom laglighetsprövning och upphävdes av domstol med hänvisning till att de distansdeltagande ledamöterna inte ansetts vara närvarande.

Förvaltningsrätten i Luleå uttalade i en dom den 22 januari 2021 att det faktum att de distansdeltagande ledamöterna inte vid något tillfälle kunnat se övriga ledamöter i sammanträdeslokalen inneburit en sådan brist att de grundläggande kraven för distansdeltagande inte kunde anses uppfyllda (mål nr 2620-20 och 2661-20). Frågan gällde laglighetsprövning av ett antal beslut som kommunfullmäktige i Luleå fattat när vissa ledamöter deltog på distans. Domstolen fann att det fanns grund att upphäva besluten eftersom de ledamöter som deltagit på distans inte kunde anses närvarande i kommunallagens mening. Domen överklagades till Kammarrätten i Sundsvall, som i en dom den 14 juni 2021 instämde i förvaltningsrättens bedömning och

avslag överklagandet (mål nr 276-277-21). Kammarrätten uttalade att en förutsättning för att kunna delta på lika villkor är att det som distansdeltagaren har möjlighet att överblicka kan jämföras med vad den fysiskt närvarande deltagaren kan se. Även om det inte kan krävas att den distansdeltagande ska kunna se samtliga andra ledamöter hela tiden måste möjligheten som sådan att se samtliga ledamöter finnas. Syftet med att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra är att varje ledamot efter egen förmåga ska kunna försäkra sig om att besluten tas på ett formellt korrekt sätt med rätt personer närvarande. Att den möjligheten inte funnits under sammanträdet ansågs utgöra ett så pass allvarligt formellt fel att det inte kunde anses ha saknat betydelse för ärendenas utgång. Domen har vunnit laga kraft.

Hemställan till regeringen från SKR

SKR har lämnat in en hemställan till Finansdepartementet om en översyn av reglerna om distanssammanträden i kommunallagen, daterad den 29 januari 2021 (Fi2021/00389). I skrivelsen anfördes att en extensiv tillämpning av kommunallagens bestämmelser om distansdeltagande har gjort det möjligt för många kommuner och regioner att följa givna rekommendationer för att förhindra smittspridning och samtidigt upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen, men att det har uppkommit osäkerhet om de rättsliga förutsättningarna för sådant deltagande. Enligt SKR ställer den nuvarande utformningen av bestämmelserna stora krav på de tekniska förutsättningarna för distansdeltagande och förarbetsuttalandena tar sikte på andra omständigheter än de nu aktuella. Det är också en angelägen fråga, menar SKR, hur digitaliseringens möjligheter kan tas till vara i den kommunala beslutsprocessen på längre sikt. Det kräver att viktiga demokratiska aspekter och rättssäkerhetsfrågor analyseras.

Mot den bakgrunden begär SKR i skrivelsen att regeringen ska ta initiativ för att inom ramen för snabbast möjliga lagstiftningsprocess förtydliga de rättsliga förutsättningarna för deltagande på distans vid kommunala och regionala sammanträden, samt tillfälligt och enligt vissa förutsättningar begränsa möjligheterna att upphäva kommunala och regionala beslut med hänvisning till formella brister vid tillämpningen av 5 kap. 16 § KL. Hemställan omfattar därutöver att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att med långsiktigt perspektiv utvärdera och utveckla den nuvarande regleringen av deltagande på distans.

Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare behandling

Som framgått ovan behandlade utskottet våren 2013 regeringens proposition 2013/14:5 Vital kommunal demokrati, med förslag om att införa en möjlighet till distansdeltagande i fullmäktiges och nämndernas sammanträden (bet. 2013/14:KU7). Utskottet tillstyrkte regeringens förslag och betonade att syftet med förslaget var att förstärka demokratin genom att öka möjligheterna

till deltagande. Utskottet uttalade att deltagande på distans bara kan vara ett komplement till det värdefulla fysiska mötet vid ett sammanträde. Vidare framhöll utskottet att det vid sammanträden med deltagande på distans ställs särskilda krav, t.ex. vid omröstningar och vid behandling av sekretessbelagda uppgifter.

Utskottets ställningstagande

Mot bakgrund av att det pågår ett arbete i den aktuella frågan inom Regeringskansliet med anledning bl.a. av en hemställan från SKR är utskottet inte berett att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande som motionärerna föreslår. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Fullmäktigesammanträden på måndagar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att fullmäktigesammanträden ska äga rum på måndagar.

Motionerna

Markus Wiechel m.fl. (SD) anser i motionerna 2020/21:3392 och 2021/22:256 (båda yrkande 3) att fullmäktigesammanträden i samtliga kommuner bör hållas på måndagar. Motionärerna anför att flera riksdagsledamöter också sitter i kommunfullmäktige runt om i landet. För att de ska kunna närvara vid fullmäktigesammanträdena och därmed behålla närheten till valkretsen och väljarna bör en ordning införas som innebär att alla kommunfullmäktigesammanträden äger rum på måndagar.

Gällande rätt

Av 5 kap. 12 § KL följer att fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden ska hållas. Sammanträde ska hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs. Uppgifter om tid, plats och vilka ärenden som ska behandlas ska tillkännages på kommunens eller regionens anslagstavla minst en vecka före sammanträdet (5 kap. 13 §).

Enligt riksdagsordningen (RO) beslutar talmannen efter samråd med gruppledarna om planeringen av arbetet i riksdagens kammare och om när kammaren ska sammanträda (6 kap. 2 § och tillägsbestämmelse 6.2.1 RO). Arbetsplenum i kammaren äger normalt inte rum på måndagar. Riksdagens utskott och EU-nämnden sammanträder när riksdagsarbetet kräver det (7 kap. 15 § RO). Utskotten sammanträder i huvudsak på tisdagar och torsdagar och EU-nämnden på fredagar.

Tidigare riksdagsbehandling

Motionsyrkanden om fullmäktigesammanträden på måndagar behandlades av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. Utskottet fann inte skäl att ställa sig bakom yrkandena (bet. 2016/17:KU30).

Vid behandlingen av likalydande motionsyrkanden 2018 och 2019 vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionsyrkanden om fullmäktigesammanträden på måndagar (bet. 2017/18:KU33 och bet. 2018/19:KU31).

Våren 2020 avstyrktes ett motsvarande motionsyrkande efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

I likhet med tidigare ställningstaganden anser utskottet inte att det finns skäl att ställa sig bakom det som begärs i motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

Talartid i fullmäktige

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om talartid i fullmäktige.

Motionen

Michael Rubbestad (SD) begär i motion 2021/22:669 ett tillkännagivande om att det i kommunallagen bör införas bestämmelser som möjliggör begränsningar av talartiden i kommunfullmäktige. I motionen anförs att många kommuner antar rekommendationer om talartid och antal inlägg i debatter i sin arbetsordning, men att en ledamot närhelst den så önskar kan avvika från dessa. Motionären anför att även om folkvaldas yttrandefrihet är viktig är det rimligt med någon form av begränsning av talartid och antal debattinlägg. Om debattregler ska införas och hur de i så fall ska vara utformade bör enligt motionären beslutas av ett enigt fullmäktige i respektive kommun.

Gällande rätt

Regeringsformen

Av 2 kap. 1 § första stycket RF följer att varje medborgare är tillförsäkrad vissa grundläggande fri- och rättigheter gentemot det allmänna, däribland yttrandefrihet. Denna yttrandefrihet får enligt 2 kap. 20 § RF endast begränsas genom lag och endast utifrån vissa intressen som anges i regeringsformen. Enligt 2 kap. 21 § RF får begränsningar enligt 20 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förutom de allmänna krav som gäller i fråga om fri- och rättighetsbegränsningar enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF uppställs i 23 § särskilda förutsättningar för begränsning av de centrala opinionsfriheterna, yttrandefriheten och informationsfriheten. Enligt 23 § första stycket får yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Enligt 23 § andra stycket ska, vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras med stöd av första stycket, särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att nödvändiga begränsningar inte träffar yttrande- och informationsfrihetens ”kärna” (prop. 1975/76:209 s. 108 f.). Föreskrifter som meddelas för att närmare reglera ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden ska, enligt 23 § tredje stycket, emellertid inte anses som en begränsning av yttrandefriheten förutsatt att de inte avser yttrandets innehåll.

Kommunallagen

Enligt 5 kap. 43 § första stycket KL leder ordföranden fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Av andra stycket nämnda paragraf följer att ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Enligt 5 kap. 71 § ska fullmäktige anta en arbetsordning av vilken det ska framgå vad som i övrigt ska gälla för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärenden. Av 5 kap. 72 § följer vad som ska regleras i arbetsordningen.

I rättspraxis har en bestämmelse i en kommunfullmäktiges arbetsordning om att en talare som avlägsnar sig från ämnet kan fråntas ordet inte ansetts utgöra någon begränsning av yttrandefriheten utan snarare en sådan s.k. ordningsföreskrift som avses i 2 kap. 23 § tredje stycket RF. En bestämmelse som var utformad så att den innefattade rätt för fullmäktiges ordförande att frånta en talare ordet på grund av själva innehållet i yttrandet har dock ansetts strida mot nuvarande 2 kap. 20 § RF med hänvisning till att sådan befogenhet måste ha stöd i lag och att sådant stöd saknades (RÅ 81 2:1, jfr RÅ 81 2:15).

Riksdagsordningen

Av 4 kap. 6 § RF följer att varje riksdagsledamot och statsråd, när ett ärende ska avgöras i kammaren, får yttra sig i enlighet med de närmare bestämmelser som meddelas i riksdagsordningen. I 6 kap. 15 § RO fastställs att varje ledamot och statsråd, med de undantag som föreskrivs i riksdagsordningen, fritt får

yttra sig i alla frågor som är under behandling och om lagligheten av allt som sker vid sammanträdet. Vissa undantag från principen om den fria yttranderätten föreskrivs bl.a. i fråga om anförandenas antal och längd. Enligt 6 kap. 21 § första stycket RO får riksdagen i en tilläggsbestämmelse begränsa antalet anföranden som en talare får hålla under överläggningen i en fråga och tiden för varje anförande. Enligt andra stycket samma paragraf får kammaren, i samband med överläggningen i en viss fråga, på förslag av talmannen och utan föregående överläggning besluta om en begränsning av det slag som avses i första stycket. Av tredje stycket följer att var och en som vill yttra sig i en fråga dock får tala i minst fyra minuter.

Möjligheten till generella debattbegränsningsföreskrifter enligt 6 kap 21 § första stycket RO har utnyttjats t.ex. genom tilläggsbestämmelsen 6.21.1 RO. Enligt denna bestämmelse får den som inte gjort någon förhandsanmälan inte yttra sig längre tid än fyra minuter, om inte talmannen medger längre tid, och ett nytt anförande från någon som tidigare haft ordet vid överläggningen i en viss fråga får inte överstiga två minuter. Möjligheten att i samband med överläggningen i viss fråga besluta om debattbegränsning enligt 6 kap. 21 § andra stycket RO har hittills inte använts. Vid interpellationsdebatter och frågestunder gäller vidare särskilda regler.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte att det finns skäl att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande som motionären föreslår. Motionsyrkandet avstyrks.

Förtroendevaldas roll och villkor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om förtroendevaldas roll och villkor.

Motionerna

Hans Rothenberg (M) efterfrågar i motion 2020/21:3630 en översyn av förutsättningarna för att tillvarata medborgares engagemang att som fritidspolitiker kunna verka inom rikspolitiken. Enligt motionären är möjligheten till praktiskt politiskt deltagande på riksnivån, genom uppdrag såsom offentliga utredningar och medverkan i insynsråd, i princip obefintlig eftersom sådana uppdrag vanligtvis är kopplade till ett pågående eller tidigare ledamotskap av riksdagen.

Emma Carlsson Löfdahl (-) begär i motion 2020/21:509 ett tillkännagivande om att en möjlighet att vara föräldraledig från alla former av politiska uppdrag bör införas. I motionen uppmärksammas avhopp bland förtroende-

valda på grund av att det är svårt att få ihop uppdrag som fritidspolitiker med att vara förälder.

Gällande rätt

Utnämning av ledamöter i kommittéer och insynsråd

En kommitté är en tillfällig myndighet som regeringen tillsätter för att genomföra ett utredningsuppdrag. I Statsrådsberedningens publikation *Kommittéhandboken* (Ds 2000:1) beskrivs processen för inrättandet av en kommitté. Uppdraget anges i direktiv för kommittén, som beslutas vid ett regeringssammanträde. Samtidigt bemyndigar regeringen det föredragande statsrådet att bestämma vilka personer som ska medverka i kommittén. Det ansvariga statsrådet utser sedan de personer som i olika funktioner ska delta i arbetet. Om oppositionspartier ska vara företrädade i kommittén, utser statsrådet dessa ledamöter efter förslag från partierna.

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) kan regeringen välja att i s.k. enrådighetsmyndigheter inrätta ett insynsråd med uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd (9 §). Ledamöter i insynsråd utses av regeringen för en bestämd tid (22 §). I promemorian *Handledning om förordnande av ledamöter i insynsråd från Finansdepartementet* (2020-11-27) beskrivs processen för förordnande av ledamöter i insynsråd. I promemorian anges särskilt om politiker i insynsråden att de ofta har den kompetens och de personliga egenskaper som lämpar sig för att säkerställa medborgerlig insyn i den statliga förvaltningen. Det är Statsrådsberedningens samordningskansli som utifrån verksamhetens karaktär bedömer om politiker bör ingå i myndighetens insynsråd. Då insyn från politiker bedöms vara relevant ska ledamöterna nomineras av riksdagspartiernas riksdagsgrupper.

Föräldraledighet för förtroendevalda

Bestämmelser om förtroendevalda finns i 4 kap. KL. Som förtroendevalda räknas bl.a. de som är ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar, de som fullgör förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid och som ska benämnas t.ex. kommunal- och regionråd samt revisorerna (4 kap. 1 och 2 §§).

En arbetstagare som är anställd och som är förälder har enligt föräldraledighetslagen (1995:584) rätt till olika former av föräldraledighet. Denna rätt gäller också vissa andra än föräldrar, t.ex. den som utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn. Rätten till föräldrapenning under föräldraledigheten regleras i socialförsäkringsbalken (2010:110). Förtroendevalda i kommuner och regioner fullgör ett förtroendeuppdrag och har inte en anställning. Föräldraledighetslagens bestämmelser gäller därför inte för de förtroendevalda. Vissa kommuner och

regioner har ändå valt att införa möjligheter till föräldraledighet genom bestämmelser i lokala reglementen.

Genom 2017 års kommunallag tydliggjordes att kommuner och regioner kan besluta att ge kommunal- och regionråd möjlighet att vara föräldralediga (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335–336). Av 4 kap. 18 § KL följer att fullmäktige får bevilja den som inom kommunen eller regionen fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag, som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens eller regionens anställda. Regeringen anför i propositionen (s. 182) att en ordning för att möjliggöra för ett kommunal- eller regionråd att vara föräldraledig eller sjukskriven är viktig för att underlätta en bred representation och goda villkor för de förtroendevalda. Att vara förtroendevald varken kan eller bör dock jämföras med att ha en anställning, enligt regeringens mening. Detta innebär att kommunal- och regionråd inte i lag ska ges sådana rättigheter till ledighet som gäller för anställda. Det finns enligt regeringen inte heller skäl att inordna regleringen av ledighet för förtroendevalda i socialförsäkringssystemet. Regeringen anser vidare att en reglering ska ge ett stort utrymme för lokal anpassning. De närmare villkor som ska gälla kan bestämmas av fullmäktige i ett reglemente eller annat styrdokument.

Pågående arbete m.m.

2014 års Demokratiutredning hade i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder som kan bidra till att fler personer erbjuds och väljer att åta sig politiska förtroendeuppdrag. I utredningens betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) analyseras mot den bakgrunden villkoren för förtroendevalda på lokal nivå att utöva sina uppdrag. I betänkandet konstateras att förtroendeuppdragen blivit mer krävande och att tidsåtgången och svårigheterna att kombinera ett politiskt uppdrag med arbets- och familjeliv är en vanlig anledning till avhopp bland förtroendevalda. Utredningen bedömde bl.a. att kommuner och regioner bör underlätta för förtroendevalda att fullgöra sina uppdrag vid sidan av heltidsarbete eller hem- och familjesysslor, t.ex. genom att utarbeta rekommendationer för hur möten kan hållas kortare och effektivare, tillämpa stopptider för kvällsmöten och möjliggöra distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden. Vidare framhölls bl.a. att kommuner och regioner kan underlätta för förtroendevalda med barn i behov av tillsyn genom att besluta om mer generösa regler för förskola och barnomsorg. Utredningen lämnade även förslag om utökade möjligheter till ledighet för förtroendevalda, bl.a. när det gäller föräldraledighet.

I juni 2017 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om åtgärder för att öka antalet förtroendevalda (bet. 2016/17:KU17 s. 9, rskr. 2016/17:337). I budgetpropositionen för 2020 anförde regeringen att den ansåg tillkännagivandet slutbehandlat med hänvisning dels till att möjligheten till föräldraledighet för kommunal- och regionråd förtydligats genom den nya

kommunallagen, dels till att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor haft i uppdrag att 2014–2017 genomföra insatser för att få fler unga kvinnor och män att ta på sig uppdrag som politiskt förtroendevalda samt motverka avhopp bland unga politiker. Regeringen anförde samtidigt att det huvudsakliga ansvaret för att förbättra den sociala representativiteten ligger hos de politiska partierna (prop. 2019/20:1 utg.omr. 1 s. 66).

De förtroendevaldas villkor och de ökade avhoppet inom kommunpolitiken uppmärksammas i Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8), som överlämnades i februari 2020. Att många avhopp sker av privata skäl tyder, enligt utredningen, på vissa svårigheter att kombinera förtroendeuppdrag med arbets-, familje- och fritidsliv. Utredningen framhåller att bl.a. attityder hos arbetsgivare och praktiska arrangemang, såsom mötestider och möjlighet till distansdeltagande, kan spela stor roll för fritidspolitikernas möjlighet att hinna med sitt förtroendeuppdrag. Sammanfattningsvis konstateras att bra villkor för de förtroendevalda, för att t.ex. kunna kombinera det politiska uppdraget med annan sysselsättning och familjeliv, är en viktig faktor för rekrytering till förtroendeuppdrag. Utredningen pekar i sammanhanget på att de förtroendevaldas villkor uppmärksammades av 2014 års Demokratiutredning, vilket ledde till ett antal konkreta förändringar, bl.a. stärka möjligheter för förtroendevalda att vara föräldralediga eller sjukskrivna.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat motioner om åtgärder för att öka antalet förtroendevalda och stärka fritidspolitikernas roll. Våren 2012 ansåg utskottet att dessa önskemål förtjänade beaktande men att det i första hand får vara en fråga för kommuner, regioner och de politiska partierna hur detta ska uppnås (bet. 2011/12:KU3). Utskottet avstyrkte därför motionerna. Utskottet upprepade detta ställningstagande våren 2015 och konstaterade då också att demokratiutredningens arbete kunde komma att bidra med värdefulla insikter i frågan (bet. 2014/15:KU18).

Våren 2015 behandlade utskottet även motioner om förtroendevaldas villkor, bl.a. rätten till föräldraledighet för fritidspolitiker. Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till den pågående beredningen av betänkandet En kommunallag för framtiden och arbetet i 2014 års Demokratiutredning (bet. 2014/15:KU18).

Som redovisats ovan riktade riksdagen i juni 2017 ett tillkännagivande till regeringen med anledning av utskottets behandling av motioner om åtgärder för att öka antalet förtroendevalda (bet. 2016/17:KU17). I juni 2017 behandlade utskottet även motionsyrkanden om bl.a. föräldraledighet för förtroendevalda i samband med behandlingen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet ställde sig

bakom förslaget i propositionen och avstyrkte motionsyrkanden med hänvisning till att de fick anses tillgodosedda.

Våren 2018 och våren 2020 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om möjlighet till föräldraledighet från alla former av politiska uppdrag. Utskottet hänvisade till de bestämmelser som trätt i kraft genom den nya kommunallagen som innebär att kommuner och regioner kan besluta att ge kommunal- och regionråd möjlighet att vara t.ex. föräldralediga. Mot den bakgrunden var utskottet inte berett att ta initiativ till ytterligare ändringar av villkoren för förtroendevalda och andra som har politiska uppdrag (bet. 2017/18:KU33 och bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Att skapa goda villkor för förtroendevalda och att tillvarata fritidspolitikers engagemang är viktigt för en väl fungerande demokrati. Utskottet konstaterar, liksom tidigare, att möjligheten till bl.a. föräldraledighet för vissa förtroendevalda tydliggjordes genom nya bestämmelser i kommunallagen som trädde i kraft i januari 2018. De närmare villkoren för förtroendevalda är dock i hög grad en fråga för kommunerna, regionerna och de politiska partierna. Mot den bakgrunden avstyrker utskottet motion 2020/21:509 (-).

Utskottet konstaterar vidare att de förtroendevaldas förutsättningar att tilldelas uppdrag inom rikspolitiken i huvudsak är en fråga för de politiska partierna. Utskottet avstyrker därför även motion 2020/21:3630 (M).

Revision och ansvarsprövning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om den kommunala revisionen och en utredning av kommunallagens bestämmelser om ansvarsfrihet och anmärkning.

Jämför reservation 12 (SD) och 13 (L).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) anför i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 4) att frågan om oppositionens möjlighet att genom revision få insyn i den ekonomiska förvaltningen i kommunerna bör utredas. Som exempel på hur insynen kan öka nämner motionärerna att oppositionen får utse revisorer.

Markus Wiechel m.fl. (SD) begär i motionerna 2020/21:3392 och 2021/22:256 (båda yrkande 8) ett tillkännagivande om att de revisorer som granskar politiker inte ska tillsättas av politiker. Motionärerna anser att det bör ifrågasättas att kommunpolitikerna kan välja sina partivänner för granskning

av den egna verksamheten. Regeringen bör enligt motionärerna ändra detta förfarande.

Niklas Wykman (M) begär i motion 2020/21:1687 ett tillkännagivande om behovet av förstärkt revision i landets kommuner. Motionären menar att sakkunniga revisorer bör stå för den huvudsakliga granskningen och föredra revisionsresultatet för fullmäktige. Revisorerna på kommunal nivå bör också ges verktyg som motsvarar de som Riksrevisionen har på statlig nivå. Ett likalydande yrkande finns i motion 2021/22:1730 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M). Även Arman Teimouri (L) efterlyser i motion 2020/21:1420 ett tillkännagivande om en komplettering av kommunallagen för att möjliggöra en oberoende och professionell revision av kommuner och regioner, motsvarande Riksrevisionens granskning av staten.

I motion 2021/22:668 av Michael Rubbestad (SD) efterfrågas en utredning av kommunallagens bestämmelser om ansvarsfrihet och anmärkning. Motionären anför att bestämmelserna i nuvarande lydelse kan missbrukas av en majoritetsopposition för att på tveksamma grunder vägra ansvarsfrihet, väcka skadeståndstalan samt återkalla uppdraget för en eller flera ledamöter utan att revisionen konstaterat några brister. Därmed, menar motionären, kan en misstroendeförklaring av ett styre ske genom en icke beviljad ansvarsfrihet helt utan saklig grund.

Gällande rätt

Den kommunala revisionen

Enligt 3 kap. 10 § KL ska kommuner och regioner utse revisorer för granskning av den kommunala verksamheten. Närmare reglering av revisorerna finns i 10 och 12 kap. KL. Enligt 12 kap. 4 § KL ska fullmäktige efter ett ordinarie val välja revisorer för granskning av verksamheten under de fyra följande åren. Vid en samlad revision av hela verksamheten ska minst fem revisorer väljas (12 kap. 5 §). 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. Av 4 kap. 3 § KL följer att den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige inte är valbar som revisor inom kommunen eller regionen. Genom 2017 års kommunallag förtydligades valbarhetshindren genom en bestämmelse som anger att en revisor inte heller ska kunna väljas till ledamot eller ersättare i fullmäktige (4 kap. 4 § KL).

Revisorerna granskar enligt 12 kap. 1 § årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden. I sin granskning ska revisorerna biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionsred (12 kap. 8 §). I den nya kommunallag som trädde i kraft i januari 2018 stärktes de sakkunnigas roll genom införandet av en ovillkorlig rätt att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen (5 kap. 32 § KL). Revisorerna ska enligt 12 kap. 12 § KL varje år till fullmäktige lämna en berättelse med

redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret (revisionsberättelse). Av 12 kap. 13 § följer att anmärkning får riktas mot de förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar och att revisionsberättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

Revisorerna granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmanarevisorer som utsetts i juridiska personer enligt 10 kap. 2–6 §§ KL, även verksamheten i de juridiska personerna. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Förslag till budget för revisorerna upprättas enligt 11 kap. 8 § KL av fullmäktiges presidium. Bestämmelsen infördes genom 2017 års kommunallag i syfte att stärka revisionens oberoende gentemot de granskade organen (prop. 2016/17:171 s. 241 f.).

I förarbetena till 2017 års kommunallag gjorde regeringen bedömningen att den rådande ordningen med förtroendevalda revisorer som ansvarar för både förvaltnings- och redovisningsrevision skulle behållas (prop. 2016/17:171). Regeringen anförde i huvudsak följande (s. 240 f.):

Den kommunala revisionen har varit föremål för flera reformer de senaste decennierna. Många åtgärder har vidtagits för att stärka oberoendet och professionaliteten. All verksamhet i kommuner bygger på nämndmodellen där förtroendevalda är ansvariga. Inom en sådan modell är det inte anmärkningsvärt att även fullmäktiges kontroll genom revision bedrivs på motsvarande sätt. Om systemet med förtroendevalda revisorer avskaffades skulle det innebära en förändring av kommunernas organisationsmodell och ett ingrepp i det kommunala självstyret. Den kommunala förvaltningsrevisionen är till sin karaktär politisk, och de som granskas är till stor del förtroendevalda. Granskningen ska därför ledas av förtroendevalda. De förtroendevalda revisorerna har stor kompetens när det gäller hur kommunen eller landstinget är organiserat och om lokala förhållanden. Det kan ifrågasättas om en helt yrkesmässig revision kan upprätthålla motsvarande kunskap. Om revisionen t.ex. ska upphandlas kan upparbetad kompetens förloras varje gång en ny upphandling görs. Långsiktigheten i revisionsarbetet blir då lidande. Det bör också uppmärksammas att den politiska minoritetens insyn i revisionen med en sådan modell riskerar att försvinna. Det nuvarande systemet har också i allt väsentligt fungerat väl.

Ansvarsfrihet och anmärkning

Av 5 kap. 24 § KL följer att fullmäktige vid ett sammanträde senast i juni året efter det år som revisionen avser, ska besluta om ansvarsfrihet ska beviljas eller vägras. Beslutet ska motiveras om det inte är uppenbart obehövligt. Om revisorerna i revisionsberättelsen riktat anmärkning mot en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller mot enskilda förtroendevalda i sådana organ, ska fullmäktige besluta om även fullmäktige ska rikta anmärkningen. Fullmäktige får rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det. Beslut om anmärkning ska motiveras.

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Fullmäktige ska dock inhämta förklaringar från de ansvariga över anmärkningar i revisionsberättelsen. Revisorerna och deras sakkunniga ska alltid ges tillfälle att yttra sig vid fullmäktiges behandling av revisionsberättelsen (5 kap. 32 § KL). Skulle ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan ska väckas (5 kap. 25 § KL). Fullmäktige får vidare, utan ytterligare beredning, återkalla uppdraget för en förtroendevald som har vägrats ansvarsfrihet (4 kap. 9 § och 5 kap. 32 § KL).

Enligt förarbetena till kommunallagens bestämmelse om ansvarsfrihet och anmärkning innebär kravet på motivering av fullmäktiges beslut om ansvarsfrihet att det ska framgå av beslutet vilka omständigheter som legat till grund för detsamma. I de fall fullmäktige avviker från revisorernas bedömning måste det framgå av fullmäktiges motivering i vilket avseende man gör en annan bedömning än revisorerna. I förarbetena framhålls att ett beslut att vägra ansvarsfrihet är en mycket ingripande åtgärd som kräver en omsorgsfull prövning i varje enskilt fall. Att i lag precisera vilka bedömningsgrunder som ska gälla för fullmäktiges ansvarsprövning har varken ansetts lämpligt eller möjligt. Det har dock ansetts rimligt att fullmäktige i sin prövning utgår från samma förhållanden som de som ligger till grund för revisorernas bedömning. Även i fråga om kravet på motivering av ett beslut av fullmäktige att rikta anmärkning även om revisorerna inte gjort det, anförs att omfattningen av motiveringen får bedömas utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Av motiveringen måste det dock framgå vilka bedömningar och eventuella nya omständigheter som motiverar fullmäktiges beslut att rikta anmärkning (prop. 2005/06:55 s. 26 och s. 55 f.).

Av bestämmelserna i 5 kap. 24 § KL följer att fullmäktige är i princip oförhindrat att bevilja ansvarsfrihet på vilka grunder som helst. När det gäller vägran att bevilja ansvarsfrihet har dock fullmäktige inte samma handlingsfrihet. Enligt rättspraxis krävs för vägrad ansvarsfrihet att den förtroendevalde agerat på ett sätt som stört en kommunal förvaltningsuppgift eller åstadkommit ekonomisk skada för kommunen eller regionen. Att det inte står fullmäktige fritt att vägra ansvarsfrihet har ansetts uppenbart redan av det skälet att fullmäktige i samband med vägrad ansvarsfrihet utan föregående beredning får besluta om återkallelse av den förtroendevaldes uppdrag (RÅ 1999 ref. 5).

Pågående arbete

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner överlämnade i september 2021 betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). I betänkandet lämnas bl.a. förslag om skärpt revision och kontroll. Enligt utredningen bör revisionen få ett utökat uppdrag att granska regelefterlevnad inom den ekonomiska förvaltningen. Vidare föreslås bl.a. införande av ett krav på att fullmäktige ska behandla årsredovisning, revisionsberättelse och ansvarsprövning vid samma tillfälle för att förstärka

synligheten av sambanden mellan underlagen och ansvarsprövningen. Utredningen föreslår vidare ett förtydligande om att fullmäktige, efter anmärkning från revisorerna, ska motivera beslut om anmärkning med tillägget att beslut om såväl att rikta som att inte rikta en anmärkning ska motiveras. Krav ska också införas på att revisionsberättelser ska publiceras på kommunens eller regionens webbplats.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare behandlat motioner om en förstärkning av den kommunala revisionen. Motionerna har avstyrkts av utskottet med hänvisning dels till redan genomförda ändringar i kommunallagen som innebar en sådan förstärkning (bet. 2010/11:KU24), dels till den då pågående beredningen av de förslag som lämnats av Utredningen om en kommunallag för framtiden (bet. 2014/15:KU18).

Frågan om en förstärkning av den kommunala revisionen behandlades även av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Utskottet delade regeringens uppfattning att den rådande ordningen med förtroendevalda revisorer som ansvarar för både förvaltnings- och redovisningsrevision borde behållas. Utskottet konstaterade att regeringen i propositionen dessutom lämnat vissa förslag som ytterligare skulle förstärka revisionens oberoende. Det saknades därför enligt utskottet skäl att ställa sig bakom motionerna. Motionsyrkandena avstyrktes.

Våren 2018 behandlade utskottet på nytt motioner om bl.a. en förstärkning av den kommunala revisionen (bet. 2017/18:KU33). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och avstyrkte motionerna.

Även våren 2019 avstyrkte utskottet motioner om bl.a. oberoende och insyn i den kommunala revisionen med hänvisning till sina tidigare uttalanden och att man inte fann skäl att ställa sig bakom vad som yrkades (bet. 2018/19:KU31). En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes motionsyrkandena om den kommunala revisionen efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare uttalanden om den kommunala revisionen. Vidare konstaterar utskottet att Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75) har lämnat förslag som rör den kommunala revisionen och fullmäktiges ansvarsprövning. Den pågående beredningen av förslagen inom Regeringskansliet bör inte föregripas. Motionsyrkandena avstyrks.

Kommunalt lag- och domstolströts

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om en översyn för att minska utrymmet för kommunalt lag- och domstolströts.

Jämför reservation 14 (L).

Motionerna

I kommittémotionerna 2020/21:3267 yrkande 6 och 2021/22:3388 yrkande 14 begär Tina Acketoft m.fl. (L) ett tillkännagivande om att det, vid sidan av ett moderniserat ämbetsansvar, behövs en bredare översyn för att minska utrymmet för s.k. lag- och domstolströts i kommuner, regioner och kommunalförbund. Motionärerna anför att det har förekommit fall där varken myndigheter eller domstolar har kunnat hindra kommuner från att utan påföljd genomdriva beslut i strid med gällande rätt. I motionen noteras att ESO-rapporten Maktutövning under lagarna? (2015:2) har pekat ut ett antal åtgärder, bl.a. i fråga om skyldigheten att rätta beslut som upphävts av domstol och skärpta regler om när ett beslut kan verkställas.

Gällande rätt

Regeringsformen

I 1 kap. 1 § andra stycket RF anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I tredje stycket samma paragraf fastslås att den offentliga makten utövas under lagarna (legalitetsprincipen).

Kommunallagen

Av 6 kap. 6 § KL framgår nämndernas eget ansvar för och skyldighet att kontrollera den egna verksamheten. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. I nämndernas beredningsarbete ingår således att pröva lagligheten av kommunala beslut.

Enligt 12 kap. 1 § KL granskar de kommunala revisorerna årligen i den omfattning som följer av god revisionsred all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden.

Enligt huvudregeln i 12 kap. 3 § KL får revisorerna inte granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt ett undantag från huvudregeln får dock granskningen omfatta sådana ärenden när den gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Om

revisorerna i sin granskning finner att det finns misstanke om att ett sådant domstolsavgörande åsidosatts ska de anmäla det till den berörda nämnden (12 kap. 1 §). Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna ska återrapportera resultatet av revisionen till fullmäktige via en årlig revisionsberättelse. Anmärkning får riktas mot de förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar och revisionsberättelsen ska innehålla ett särskilt uttalande om huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte (12 kap. 12 och 13 §§).

I 13 kap. KL finns regler om rätten att laglighetspröva kommunala beslut. Varje medlem av en kommun eller en region har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att inom viss tid överklaga beslutet till förvaltningsrätten (13 kap. 1, 5 och 8 §§). Ett beslut som kan överklagas enligt kommunallagen får verkställas innan det har vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas (13 kap. 14 §). Om ett beslut som har upphävts efter laglighetsprövning redan har verkställts ska det organ som fattat beslutet se till att rättelse sker i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål (13 kap. 15 §).

Förvaltningslagen

Beslut som kommunala nämnder fattar enligt speciallagstiftning som innehåller bestämmelser om överklagande kan överklagas enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Av 42 § FL följer att myndighetsbeslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får som huvudregel verkställas först när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats (35 § FL). Bestämmelsen, som infördes genom den nya förvaltningslagen i juli 2018, ska säkerställa att ett överklagbart beslut inte verkställs på ett kanske irreparabelt sätt innan den som kan överklaga har getts en reell möjlighet att få beslutet överprövat (prop. 2016/17:180 s. 210). I de fall ett beslut blir gällande omedelbart får överinstansen bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (48 § FL).

Statlig tillsyn och sanktioner

Det finns ett stort antal statliga förvaltningsmyndigheter som utövar tillsyn över den kommunala verksamheten, såsom Skolinspektionen, Naturvårdsverket och Inspektionen för vård och omsorg. Tillsynsmyndigheternas kompetens i förhållande till tillsynsobjekten varierar, men det främsta syftet med tillsynen är att kontrollera om tillsynsobjekten i sin verksamhet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och att vid behov kunna ta beslut om åtgärder för att åstadkomma rättelse (skr. 2009/10:79

s. 14). Dessa instrument för kontroll av kommunal verksamhet är i vissa fall förenade med olika former av sanktioner.

Även den extraordinära tillsyn av den offentliga verksamheten som utövas av Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) omfattar de förtroendevalda i kommunala nämnder och styrelser och de kommunala tjänstemännen.

Bakgrund och pågående arbete

Vissa utredningar och reformer t.o.m. början av 2000-talet

Frågan om hur s.k. kommunalt lag- och domstolstrots kan motverkas utreddes vid flera tillfällen från mitten av 1980-talet till början av 2000-talet, bl.a. av Kommunalansvarsutredningen (SOU 1989:64) och Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:109) samt i departementspromemoriorna Kommunalt domstolstrots och lagtrots – ett förslag om personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning (Ds 1995:27) och Kommunalt domstolstrots (Ds 2000:53). Generella sanktioner för att motverka kommunalt trots har dock avvisats av utredningarna eller under remissförfarandena. Det har bl.a. anförts att föreslagna sanktionsmöjligheter skulle innebära väsentliga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och att en ökad statlig kontroll av och tillsyn över kommunerna borde undvikas.

I departementspromemorian Kommunalt domstolstrots framhölls att det inte gick att se någon gemensam orsak till kommunalt trots inom olika områden. I stället för en generell sanktion föreslogs därför särskilda sanktioner inom de områden där trots förekommit. Promemorian låg till grund för regeringens proposition 2001/02:122 Åtgärder mot kommunalt domstolstrots. Regeringens förslag omfattade bl.a. vidgade möjligheter för de kommunala revisorerna att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, en begränsning i rätten till omedelbar verkställighet av beslut som kan överklagas genom laglighetsprövning, ett krav om att beslut om rättelse av ett redan verkställt beslut ska meddelas utan oskäligt dröjsmål samt införande av en sanktionsavgift för kommuner och regioner som dröjer alltför länge med att verkställa domar som rör insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Lagändringarna trädde i kraft i juli 2002 (bet. 2001/02:KU27, rskr. 2001/02:271).

Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

I rapporten Maktutövning under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner (2015:2) beskriver professor Olle Lundin problematiken med kommunalt lag- och domstolstrots och lämnar förslag på möjliga åtgärder. Rapportförfattaren konstaterar att frågan om kommunalt trots har utretts flera gånger men på senare år hamnat i skymundan, trots att JO:s ämbetsberättelse i princip årligen har uppmärksammat sådana fall. Han menar att det krävs ett samlat grepp om problematiken och föreslår följande:

- återinförande av ett utvidgat straffrättsligt tjänstefelsansvar
- åtalsplikt för kommunala arbetsgivare vid vissa typer av brott
- förtydligande av de kommunalanställdas funktion och ansvar genom ett särskilt kapitel i kommunallagen som stärker deras ställning och bl.a. reglerar förtroendeskadliga bisysslor
- skärpning av kommunallagens krav på rättelse av beslut som upphävts av domstol
- ändring av regeln om verkställighet av kommunala beslut så att det i mindre omfattning kan ske innan klagotiden löpt ut, samt
- införande av en möjlighet för förvaltningsdomstolarna att förena verkställighetsförbud med vite.

Förvaltningslagsutredningen och propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

I Förvaltningslagsutredningens betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) behandlades frågan om åtgärder mot långsam handläggning. I sammanhanget övervägdes om ett beslut av en överinstans att förelägga en beslutsmyndighet att avgöra ett ärende inom viss tid borde förstärkas med någon form av sanktion. Utredningen ansåg att det inte borde införas några sanktionsmöjligheter. I regeringens efterföljande proposition anfördes följande (prop. 2016/17:180 s. 128):

Den föreslagna regleringen förutsätter att förvaltningsmyndigheterna lojalt följer överinstansens beslut. [– – –] Men om beslutsmyndigheten i stället väljer att inte följa ett föreläggande att avgöra ärendet kan det finnas saklig grund för kritik från såväl Riksdagens ombudsmän som Justitiekanslern. Detta gäller i särskilt hög grad om ett sådant agerande sker mera systematiskt i en myndighets verksamhet och kan anses utgöra uppenbart domstolstrots. Regeringen anser att det i detta lagstiftningsärende inte framkommit tillräckligt tungt vägande skäl för att motivera ett avsteg från den grundläggande principen att en statlig myndighet inte ska förelägga en annan statlig myndighet en skyldighet att vid risk för påföljd av vite vidta en viss åtgärd. Några bärande skäl för att införa en sådan sanktionsmöjlighet enbart i förhållande till beslutsorgan inom den kommunala sektorn har inte heller framkommit. Regeringen anser i likhet med utredningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas. Om det i tillämpningen av det nya förfarandet emellertid visar sig att det trots allt finns behov av sanktionsmedel, t.ex. om uppenbart domstolstrots skulle bli vanligt förekommande, kan det finnas skäl för regeringen att återkomma till denna fråga.

Förslaget till ny förvaltningslag omfattade emellertid en bestämmelse om att ett överklagbart beslut inte ska vara verkställbart innan det vunnit laga kraft.

Konstitutionsutskottet och riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag (bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2).

Utredningen om en kommunallag för framtiden och propositionen En ny kommunallag

Utredningen om en kommunallag för framtiden hade bl.a. i uppdrag att överväga behovet av att i kommunallagen reglera de anställdas roll och beslutanderätt, samt att se över regelverket för laglighetsprövning av kommunala beslut (dir. 2012:105). I fråga om laglighetsprövningen ingick särskilt, med hänvisning till ett tillkännagivande från riksdagen, att se över bestämmelserna om verkställighet och rättelse av kommunala beslut samt bedöma om det finns skäl att införa sanktioner vid utebliven rättelse av upphävda beslut. Utredningen överlämnade i mars 2015 slutbetänkandet En kommunallag för framtiden (SOU 2015:24).

I regeringens efterföljande proposition 2016/17:171 En ny kommunallag bedömde regeringen att de anställdas roll borde tydliggöras i lagen. Ett särskilt kapitel om kommunens anställda samt viss reglering av den kommunala tjänstemannaorganisationen föreslogs. I fråga om verkställighet och rättelse av kommunala beslut föreslogs att reglerna skulle skärpas genom att särskilt lyfta fram att förhållandet att ett beslut inte kan rättas ska beaktas vid bedömningen av när ett beslut ska få verkställas. Någon ändring av regleringen av rättelser eller införande av sanktioner föreslogs inte. Regeringen hänvisade bl.a. till en översyn av kommunalt domstolstrots av Statskontoret som visade att problemet var ovanligt och hade minskat, och anförde följande (s. 269 f.):

Enligt regeringens mening bör en skärpning ta sikte på att förhindra att denna typ av situationer över huvud taget uppstår. [---]

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att regleringen avseende rättelse är tydlig och inte ger mycket utrymme för skärpning, eftersom rättelse ska ske i den utsträckning det är möjligt. Statskontorets rapport talar också för att kommuner och landsting i den situation då rättelse ska ske normalt gör det som är möjligt att göra. [---] Regeringen anser inte heller att en reglering som tar sikte på giltigheten av civilrättsliga avtal eller införandet av någon form av avtalsspärr bör övervägas. Detta eftersom en sådan reglering, vad gäller ogiltighet av civilrättsliga avtal, skulle innebära betydande rättsliga och faktiska problem. Regeringen bedömer vidare att regler om en avtalsspärr skulle innebära att de kommunala beslutsprocesserna försvårades på ett orimligt sätt.

I propositionen noterades att JO ansåg att det var önskvärt att frågan om någon form av sanktion vid underlåten rättelse av ett verkställt beslut skulle utredas ytterligare. Regeringen bedömde dock att förslaget innebar en skärpning av regelverket som är proportionerlig mot det allvarliga men ovanliga problemet. Regeringen uppgav att den avsåg att följa frågans utveckling och vid behov var beredd att överväga ytterligare skärpningar, såsom t.ex. sanktioner (prop. 2016/17:171 s. 271).

Riksdagen biföll propositionen i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335–336).

Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor

Regeringen tillkallade i maj 2020 en särskild utredare med uppdrag att se över ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (dir. 2020:54). I uppdraget ingick att göra en översyn av tjänstefelsansvaret, bl.a. med hänvisning till att frågan behandlats i ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2017/18:KU37, rskr. 2017/18:229).

Utredningen överlämnade sitt betänkande En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) i februari 2022. I betänkandet föreslås inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Utredningen menade att de principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar inte väger upp riskerna med en sådan utvidgning. Utredningen framhöll vidare att systemet för ansvarsutkrävande vid felaktigheter inom den offentliga verksamheten, utöver straffrättsliga sanktioner, omfattar bl.a. ett skadeståndsrättsligt och ett disciplinärt ansvar samt granskning av JO och JK och de kommunala revisorerna, och anförde följande (s. 365):

De skilda delarna av ansvarssystemet fyller delvis olika funktioner men hänger ändå tydligt samman. Förändringar i någon eller några delar av systemet kan förväntas påverka en eller flera av de andra delarna. Det kan därför finnas skäl till viss försiktighet med att föreslå förändringar i en del av systemet när övriga delar inte är föremål för bedömning.

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Frågan om hur kommunalt lag- och domstolstrots kan motverkas har utretts vid flera tillfällen inom ramen för det statliga utredningsväsendet. Utskottet är inte berett att ta något initiativ till en sådan översyn som efterfrågas i motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

Kommunala folkomröstningar m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om åtgärder för att underlätta och se över formerna för bl.a. folkinitiativ och kommunala folkomröstningar.

Jämför reservation 15 (SD).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. (SD) begär i kommittémotionerna 2020/21:685 och 2021/22:3289 (båda yrkande 8) ett tillkännagivande om att sänka kravet för hur många kommunmedlemmar som ska stå bakom ett folkinitiativ för att få

till stånd en folkomröstning samt att utreda möjligheten till elektroniska namninsamlingar vid folkinitiativ.

I kommittémotion 2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8 begärs ett tillkännagivande om att utreda formerna för medborgarförslag, folkinitiativ och finansieringen. Motionärerna anser att staten med fördel skulle kunna ha huvudansvaret för att en portal för att lämna medborgarförslag finns tillgänglig online. I ett andra steg kunde den byggas ut för att användas även för folkinitiativ på kommunal nivå. Det bör enligt motionärerna vidare utredas om staten bör bära en del av kostnaden för kommunala folkinitiativ.

Även i motionerna 2020/21:229 och 2021/22:385 av Staffan Eklöf (SD) begärs ett tillkännagivande om att ändra kommunallagen för att underlätta folkinitiativ. Motionären föreslår att kravet för hur många som måste underteckna ett folkinitiativ ska sänkas till 5 procent av de röstberättigade kommun- eller regionmedlemmarna och att en folkomröstning ska hållas i den fråga som initiativet avser om inte samtliga fullmäktigeledamöter motsätter sig det. I motionerna 2020/21:224 och 2021/22:382 anför Staffan Eklöf (SD) att reformer som underlättar folkinitiativ kan antas leda till fler folkomröstningar och ökade kostnader för kommuner och regioner. Motionären begär mot den bakgrunden ett tillkännagivande om att staten ska betala kostnaderna för kommunala folkomröstningar som följer av folkinitiativ.

Gällande rätt

Enligt regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 2 § RF). För skötseln av sina angelägenheter får kommunerna ta ut skatt (14 kap. 4 § RF). Den kommunala finansieringsprincipen, som tillämpats sedan början av 1990-talet, innebär att det ska finnas adekvat finansiering när staten ålägger kommuner och regioner nya uppgifter och åtaganden (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29).

Enligt 8 kap. 1 § KL får den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom regionen, om fullmäktige har beslutat det, väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag).

Enligt 8 kap. 2 § KL får ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga väckas i kommun- eller regionfullmäktige av minst 10 procent av de röstberättigade kommun- eller regionmedlemmarna enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar (folkinitiativ). Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgift om när namnteckningarna gjorts, namnförtydliganden, personnummer och uppgift om deras adresser. Namnunderskrifter som är äldre än sex månader ska inte räknas.

Har ett folkinitiativ väckts ska fullmäktige besluta att en folkomröstning ska hållas om följande två villkor är uppfyllda: dels ska den fråga som initiativet avser vara sådan att fullmäktige kan besluta om den, dels ska minst

två tredjedelar av de närvarande ledamöterna inte rösta mot förslaget (5 kap. 37 § KL).

De närmare formerna för hur kommunala folkomröstningar ska gå till anges i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

När bestämmelserna om folkinitiativ infördes fick ett sådant väckas av minst 5 procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna, och ett folkinitiativ kunde avslås av fullmäktige med enkel majoritet. I motiven uttalades att folkinitiativet skulle stärka den lokala demokratin och öka enskilda kommunmedlemmars inflytande på den kommunala verksamheten samtidigt som förslaget ansågs väl avvägt i förhållande till den representativa demokratin (prop. 1993/94:188 s. 49 f.).

Den 1 januari 2011 gjordes vissa ändringar i syfte att förstärka folkinitiativet. Ett folkinitiativ måste nu stödjas av fler röstberättigade kommun- eller regionmedlemmar, men har ett initiativ fått tillräckligt många namnunderskrifter ska en folkomröstning som huvudregel hållas. Endast en kvalificerad majoritet av fullmäktiges ledamöter kan avslå ett folkinitiativ. I motiven uttalades bl.a. att den spärr det innebär att fullmäktige med kvalificerad majoritet kan avslå ett folkinitiativ kan antas leda till att folkomröstningar inte hålls i frågor som visserligen formellt faller in under vad fullmäktige kan besluta om men som till sin karaktär är sådana att det vore olämpligt att folkomrösta om dem, exempelvis anställningsärenden (prop. 2009/10:80 s. 105). I fråga om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om ett förstärkt folkinitiativ konstaterade regeringen i propositionen att det inte innebar något nytt åtagande för kommunerna och regionerna och att det var svårt att förutse vilka närmare ekonomiska konsekvenser förslagen kunde få men att de bedömdes bli begränsade (s. 245 f.). Ett antal remissinstanser uttryckte att förslaget riskerade att ge olika särintressen ett alltför kraftfullt verktyg att påverka politiken och fördröja beslutsprocessen. Regeringen menade att en sådan risk inte borde överdrivas och att det fick antas att initiativ som saknar demokratisk förankring inte kommer att ha stöd hos en tillräckligt stor andel av ledamöterna i fullmäktige för att leda till folkomröstning. Att ett folkinitiativ har väckts medför heller inte att fullmäktige är förhindrat att fatta ett beslut i ärendet, om folkinitiativet kan antas ha väckts enbart i syfte att försöka förhåla beslutsprocessen. Vidare konstaterade regeringen att de folkomröstningar som anordnas endast är rådgivande (s. 106).

Pågående arbete

2014 års Demokratiutredning hade bl.a. i uppdrag att sammanställa erfarenheter av det förstärkta folkinitiativet och bedöma dess effekter på demokratiutvecklingen på lokal nivå samt att föreslå åtgärder för hur kommuner och regioner kan åstadkomma ett högre valdeltagande i kommunala folkomröstningar och hur legitimiteten för folkomröstningar kan stärkas. Utredningen skulle också föreslå dels hur internet kan användas för

att underlätta namninsamlingar till folkinitiativ, dels åtgärder som kan bidra till att folkinitiativet kan genomföras och administreras ändamålsenligt och effektivt samt bidra till att demokratin fördjupas på lokal nivå (dir. 2014:111).

Utredningen lämnade i januari 2016 betänkandet Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5). Utredningen ansåg att folkinitiativet är ett värdefullt redskap för inflytande och delaktighet i den lokala demokratin men noterade att erfarenheterna av det förstärkta folkinitiativet visade att det inte har varit problemfritt. Det principiella värdet av att väljarna har en möjlighet till direktdeltagande i politiska beslut överväger emellertid enligt utredningen de negativa erfarenheterna.

Utredningen ansåg att de grundläggande principerna för folkinitiativet, dvs. att det krävs ett stöd av 10 procent av de röstberättigade för att väcka ett folkinitiativ och två tredjedelar av fullmäktige för att avslå det, innebär en bra avvägning mellan det representativa beslutsfattandet och inslaget av deltagardemokrati. Däremot borde insamlingen av namnunderskrifter underlättas, bl.a. med hänsyn till att kommunernas arbete med att validera namnunderskrifter är tids- och resurskrävande. Utredningen uppmärksammade också att det ökade antalet folkinitiativ och folkomröstningar har skapat extra arbete och kostnader för kommunerna. I betänkandet föreslogs att det ska vara möjligt att även samla in elektroniska underskrifter, t.ex. med hjälp av e-legitimation. Enligt utredningen borde Länsstyrelsen i Västra Götaland ges i uppdrag att upprätta och ansvara för en nationell webbplats för namninsamlingen.

Utredningen bedömde vidare att en försöksverksamhet med e-röstning i kommunala folkomröstningar borde genomföras. I betänkandet framhålls bl.a. att elektroniska förfaranden vid val kan innebära minskade kostnader. I sammanhanget framhålls att det skulle kunna innebära besparingar om en teknisk lösning för e-röstning, som kan användas i samtliga kommuner och regioner, kan tas fram nationellt.

Demokratiutredningens betänkande bereds inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade motionsyrkanden om folkinitiativ och kommunala folkomröstningar i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag (bet. 2016/17:KU30). Någon förändring i sak i fråga om kommunala folkomröstningar föreslogs inte i propositionen. Utskottet gjorde följande ställningstagande:

Utskottet konstaterar att frågan om folkinitiativ nyligen har varit föremål för utredning och att utredningen inte har funnit skäl att föreslå några förändringar av de grundläggande principerna för folkinitiativet. Dagens ordning, dvs. att det krävs ett stöd av 10 procent av de röstberättigade för att väcka ett folkinitiativ och två tredjedelar av fullmäktige för att avslå det, innebär enligt utredningen en bra avvägning mellan det representativa beslutsfattandet och inslaget av deltagardemokrati. Utskottet instämmer i denna bedömning, och konstaterar härutöver att utredningen har lämnat

förslag på att namninsamlingen för ett folkiniciativ även bör kunna ske elektroniskt. Beredningen av utredningsförslaget i denna del bör inte föregripas. Motionsyrkandena avstyrks.

Även våren 2019 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om folkiniciativ och kommunala folkomröstningar. Utskottet noterade det utredningsarbete som har gjorts och fann inte skäl att då ta några initiativ med anledning av motionerna (bet. 2018/19:KU31). En reservation lämnades (SD).

Våren 2020 avstyrktes motionsyrkanden om kommunala folkomröstningar efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet hänvisar till sina tidigare ställningstaganden och är inte berett att ställa sig bakom vad som yrkas i motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

Medborgerlig förslagsrätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om medborgerlig förslagsrätt.

Motionerna

Robert Hannah (L) begär i motionerna 2020/21:1519 och 2021/22:2363 ett tillkännagivande om att medborgerlig förslagsrätt till kommun- och regionfullmäktige, s.k. folkmotion, bör utredas och införas (yrkande 2) samt att möjligheten till medborgarförslag avskaffas om medborgerlig förslagsrätt införs (yrkande 3). Motionären konstaterar att 2014 års demokratiutredning har föreslagit att det införs en medborgerlig förslagsrätt till riksdagen samt till kommun- och regionfullmäktige för att vitalisera den svenska demokratin.

Gällande rätt

Ärenden i kommun- eller regionfullmäktige får enligt 8 kap. 1 § KL väckas av den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom regionen, om fullmäktige har beslutat om det (medborgarförslag). Fullmäktige får överlåta åt styrelsen eller en annan nämnd att besluta i ett ärende som har väckts genom medborgarförslag (5 kap. 23 §).

Möjligheten för kommuner och regioner att besluta att enskilda får väcka ärenden i fullmäktige infördes efter ett förslag av Kommundemokrati-kommittén i betänkandet Att vara med på riktigt (SOU 2001:48). Syftet var att ge medborgarna ytterligare sätt att påverka politiken och att därigenom minska avståndet mellan väljare och förtroendevalda, öka medborgarnas lokalpolitiska engagemang och ge upphov till fler politiska diskussioner mellan valen. Förhoppningen var att införandet av möjligheten till

medborgarförslag skulle stärka och vitalisera den lokala demokratin (prop. 2001/02:80 s. 53 f., bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190).

Genom 2017 års kommunallag utvidgades rätten att väcka medborgarförslag till att även omfatta unionsmedborgare som är bosatta i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte är folkbokförda där (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335–336).

Pågående arbete

2014 års Demokratiutredning hade bl.a. i uppdrag att utvärdera tillämpningen av den medborgerliga förslagsrätten i fullmäktige och att bedöma hur medborgarförslagen påverkat den lokala politikens utformning och den demokratiska delaktigheten (dir. 2014:111). I utredningens betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) redovisas resultaten av en enkätundersökning som utredningen genomfört bland landets kommuner och regioner för att utvärdera bestämmelserna om medborgarförslag. Utredningen anför att medborgarförslaget har vissa positiva demokratieffekter eftersom det ger enskilda en möjlighet att på ett formaliserat sätt väcka frågor i den beslutsfattande processen. Samtidigt bedöms medborgarförslagen ha en begränsad effekt på det demokratiska samtalet och åsiktsbildningen, bl.a. eftersom de används i mycket begränsad omfattning och dessutom inte kan skapa en dialog mellan förtroendevalda och sammanslutningar av medborgare utan enbart med enskilda medborgare. Medborgarförslagen ger heller inte en indikation på om det finns en stark opinion i den fråga som väcks utan har enligt utredningen främst använts som en ”förslagslåda” för frågor som uppfattas som klagomål eller mer allmänna synpunkter.

Utredningen föreslår att ordningen med medborgarförslag ska ersättas med en möjlighet för de folkbokförda i en kommun eller en region att väcka en folkmotion till kommun- eller regionfullmäktige. Ett ärende får enligt förslaget väckas om en folkmotion inom sex månader stöds av minst 1 procent av de folkbokförda i kommunen eller regionen. Till skillnad från vad som är fallet med medborgarförslag, som är frivilligt att införa för kommun- och regionfullmäktige, ska ordningen med folkmotioner vara tvingande, dvs. fullmäktige ska vara skyldigt att ta emot en motion som har undertecknats av 1 procent av de folkbokförda.

Demokratiutredningens betänkande bereds inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har tidigare avstyrkt liknande motioner med hänvisning till att beredningen av demokratiutredningens förslag inte bör föregripas (bet. 2016/17:KU30 och bet. 2017/18:KU33).

Vid behandlingen av likalydande motionsyrkanden våren 2019 noterade utskottet det utredningsarbete som har gjorts och fann då inte skäl att ta några initiativ med anledning av yrkandena, som avstyrktes (bet. 2018/19:KU31).

Våren 2020 avstyrktes likalydande motionsyrkanden efter förenklad beredning (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Liknande motionsyrkanden har tidigare beretts av utskottet. Utskottet hänvisar till sina tidigare uttalanden och avstyrker motionsyrkandena.

Tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om åtgärder för tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas.

Jämför reservation 16 (C).

Motionen

I partimotion 2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 34 begärs ett tillkännagivande om att lokaler där demokratin utövas ska vara fullt tillgängliga. Motionärerna anför att alla medborgare ska ha möjlighet att påverka och delta i demokratin även mellan val. Därför ska alla lokaler där demokratin utövas, exempelvis vid nämndsammanträden, vara fullt tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar. Enligt motionärerna saknas i dag exempelvis ofta hörselslingor.

Bakgrund

Målet för demokratipolitiken är en levande demokrati som är uthållig och kännetecknas av delaktighet och där möjligheterna till inflytande är jämlika (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:74). Även för funktionshinderspolitiken finns mål. Målet för personer med funktionsnedsättning är att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas (prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86). Genomförandet av det nationella målet för funktionshinderspolitiken ska inriktas mot fyra områden: principen om universell utformning, befintliga brister i tillgängligheten, individuella stöd och lösningar för individens självständighet samt förebyggande och motverkande

av diskriminering. Syftet är att dessa områden tillsammans ska bidra till ett tillgängligt och jämlikt samhälle för alla människor oavsett funktionsförmåga.

Gällande rätt

I regeringsformen uttrycks genom målsättningsstadganden i 1 kap. 2 § att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det innefattar att motverka diskriminering av människor, bl.a. på grund av funktionshinder. I förarbetena uttalas att stadgandets viktigaste funktion är att slå fast en skyldighet för det allmänna att positivt verka för att de målsättningar som anges skyddas, främjas och förverkligas i så stor utsträckning som möjligt (prop. 1973:90 s. 194 f. och prop. 2009/10:80 s. 188 f.).

Enligt 4 kap. 23 § KL ska kommuner och regioner verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Med detta avses enligt förarbetena såväl möjlighet att ta del av sammanträdeshandlingar som möjlighet att delta i de överläggningar som föregår beslutsfattandet (prop. 2001/02:80 s. 141 f.). Regeringen framhöll i propositionen bl.a. följande (s. 94):

I en demokrati skall alla ha möjlighet att på lika villkor verka i de politiska organisationerna och de beslutande församlingarna. Bristande tillgänglighet för funktionshindrade är ur ett sådant perspektiv såväl diskriminerande som odemokratiskt. Det är inte rimligt att en funktionshindrad förtroendevald inför varje sammanträde skall behöva ägna tid åt att själv kontrollera att det finns hjälpmedel som gör det möjligt att delta i sammanträdet eller se till att handlingar skickas i anpassad form. Rutiner bör i stället utarbetas i kommuner och landsting som innebär att samtliga förtroendevaldas medverkan är möjlig på lika villkor. Sammanträden måste också planeras så att de blir tillgängliga för alla förtroendevalda.

I författningskommentaren framhålls att bestämmelsen är av målsättningskaraktär och avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen eller regionen kan vidta och inte åtgärder riktade till en specifik individ. Någon definitiv avgränsning av vilka åtgärder som kan ses som generellt verkande går enligt förarbetena inte att göra, men det rör sig om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en bredare krets.

Pågående arbete

2014 års Demokratiutredning hade i övergripande uppdrag att analysera behovet av och föreslå åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin samt stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen. I betänkandet Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) konstaterade utredningen att det råder skillnader mellan personer med funktionsnedsättning och övriga befolkningen när det gäller förutsättningarna att delta och utöva inflytande, det

faktiska deltagandet samt representationen i de folkvalda församlingarna. I fråga om tillgängliga sammanträdeslokaler och tekniska hjälpmedel visade utredningens undersökning att tillgängligheten i kommunerna och regionerna hade förbättrats men att det fortfarande fanns brister. Undersökningen visade även på brister i tillgängligheten till de lokaler som partigrupperna använder inför fullmäktige- och nämndsammanträden. Utredningen övervägde en skärpning av kommunallagens bestämmelse om förtroendevalda med funktionsnedsättning (nuvarande 4 kap. 23 §), men menade att det inte vore ändamålsenligt eftersom rätten till personlig assistans i samband med förtroendeuppdrag redan regleras i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Utredningen ansåg dock att kommunerna och regionerna bör säkerställa att lokaler som används för nämndsammanträden är tillgängliga samt tillhandahålla tillgängliga lokaler för partiinternas möten.

Utskottets ställningstagande

Liksom motionärerna vill utskottet framhålla betydelsen av att alla medborgare har möjlighet att påverka och delta i demokratin även mellan val. Utskottet noterar samtidigt de bedömningar som gjordes av 2014 års Demokratiutredning och vill även peka på det ansvar som ligger på kommunerna, regionerna och de politiska partierna i denna fråga. Utskottet ser inte skäl att ta något initiativ till ett sådant tillkännagivande som föreslås i motionen. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad.

Motionerna

I flera motioner begärs tillkännagivanden om att undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen bör införas för utbyggnaden av bredband över kommungränser. Sådana yrkanden finns i kommittémotionerna 2020/21:3479 yrkande 6 och 2021/22:3753 yrkande 8 av Maria Stockhaus m.fl. (M), 2020/21:3488 yrkande 16 och 2021/22:3689 yrkande 14 av Lars Hjalmered m.fl. (M), 2020/21:398 och 2021/22:446 (båda yrkande 1) av Jens Holm m.fl. (V) samt 2020/21:2809 yrkande 80 och 82 och 2021/22:3879 yrkandena 79 och 81 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD). I flera av motionerna noteras att frågan har utretts men att regeringen ännu inte har återkommit med något förslag. Liknande yrkanden framställs även i motionerna 2020/21:1491 av Joakim Järrebring (S), 2020/21:2127 av Denis Begic och Teres Lindberg

(båda S) och 2020/21:1100 och 2021/22:2935 (båda yrkande 3) av Betty Malmberg (M).

Gällande rätt

Lokaliseringsprincipen

Av 2 kap. 1 § KL följer att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen). Enligt 2 § samma kapitel får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Lokaliseringsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommuner och regioner från att konkurrera med verksamhet utanför det egna området genom att sälja tjänster till andra kommuner eller regioner. Lokaliseringsprincipen är inte absolut utan måste bedömas från fall till fall. Detta hänger samman med att faktorer som befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen innebär att en åtgärd kan ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte vidtas i kommunen. Det finns alltså inget förbud mot att en kommun eller en region engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns eller regions område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen eller regionen (prop. 2016/17:171 s. 299 f.).

Undantag från lokaliseringsprincipen finns också i speciallagstiftning, t.ex. i 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) som anger att bl.a. kommunala energibolag utan hinder av lokaliseringsprincipen får bedriva elproduktion och elhandel samt viss nätverksamhet.

Kommunal samverkan

I 9 kap. KL finns bestämmelser om kommunal samverkan, bl.a. genom kommunalförbund och gemensamma nämnder. Nya bestämmelser som ger kommuner och regioner generella möjligheter att avtalssamverka infördes den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:151, bet. 2017/18:KU30, rskr. 2017/18:304). Av 9 kap. 37 § KL följer att en kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region utan hinder av lokaliseringsprincipen. Undantaget är tillämpligt för kommuner och regioner. Kommunala bolag kan inte vara avtalspart vid kommunal avtalssamverkan.

Bestämmelser av betydelse för möjligheten till samverkan finns även i andra kapitel i lagen, t.ex. i 10 kap. som bl.a. reglerar kommunala bolag.

Pågående arbete m.m.

Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin

Frågan om lokaliseringsprincipen och ett eventuellt behov av undantag för att underlätta utbyggnaden av fiberinfrastruktur berördes av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin i betänkandet Bredband för Sverige in i framtiden (SOU 2014:21). Utredningen ansåg att utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur med hög överföringshastighet behövde stimuleras om regeringens bredbandsmål skulle nås. Det skulle enligt utredningen eventuellt kunna gynna utbyggnaden om ett undantag från lokaliseringsprincipen infördes i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Med hänvisning till att utredningen inte haft möjlighet att utreda alla de frågeställningar som behöver besvaras för att bedöma alla konsekvenser av ett sådant undantag ansåg den att regeringen skyndsamt skulle ta initiativ till att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att göra ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommuner när det gäller utbyggnad av infrastruktur för bredband med hög överföringshastighet.

Regeringens bredbandsstrategi

Regeringen presenterade i december 2016 en ny bredbandsstrategi: Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi (N2016/08008). Strategin innehåller olika etappmål som innebär att hela Sverige bör ha tillgång till snabbt bredband 2025.

Riksrevisionen gjorde i rapporten Bredband i världsklass? Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet (RiR 2017:13) bl.a. iakttagelsen att Sverige är ett av de länder i världen där hushåll och företag har högst tillgång till internet via bredband, men att det finns skillnader mellan stad och landsbygd. Regeringen instämde i sin skrivelse med anledning av Riksrevisionens rapport i iakttagelsen (skr. 2017/18:54). Regeringen redogjorde i skrivelsen för vissa åtgärder som vidtagits efter det att Riksrevisionen inlett sin granskning, bl.a. olika uppdrag till Post- och telestyrelsen (PTS), och uppgav att den avsåg att avvakta resultaten av åtgärderna för att utvärdera behovet av ytterligare åtgärder. Skrivelsen behandlades av trafikutskottet som välkomnade Riksrevisionens granskning och ansåg att de iakttagelser som lämnats var väl omhändertagna genom vidtagna åtgärder (bet. 2017/18:TU9). I enlighet med trafikutskottets förslag beslutade riksdagen att skrivelsen skulle läggas till handlingarna (rskr. 2017/18:209).

Regeringsuppdrag till PTS 2017 och 2020

Regeringen gav i juni 2017 PTS i uppdrag att utreda kommunernas roll i arbetet med utbyggnaden av bredbandsnäten och möjligheterna till undantag från lokaliseringsprincipen. Uppdraget redovisades i juni 2018 i rapporten Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala

lokaliseringsprincipen (PTS-ER-2018:20). PTS konstaterade att kommunerna har en nyckelroll för bredbandsutbyggnaden i Sverige och drog bl.a. slutsatsen att det finns skäl att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra för stadsnät att bygga ut fibernät i outbyggda områden i en angränsande kommun i syfte att fånga upp hushåll och företag i områden där utbyggnaden inte är lönsam för andra nätägare men på grund av den geografiska närheten är intressant för den angränsande kommunens stadsnät. Det bedömdes dock saknas skäl att införa ett mer generellt undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal utbyggnad av bredbandsnät eller för annan stadsnätsverksamhet.

I januari 2020 fick PTS i uppdrag av regeringen att analysera konsekvenser av om ett undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsverksamhet införs som innebär att det blir möjligt för ett kommunalt stadsnätsbolag att bygga nät i geografisk närhet till den egna bredbandsverksamheten samt att bedriva verksamhet i det utbyggda nätet. I uppdraget ingick att särskilt belysa effekter för uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål och för konkurrensen på marknaden (I2020/00253/D). Uppdraget redovisades i mars 2020 i rapporten *Analys av undantag från lokaliseringsprincipen* (PTS-ER-2020:17). I rapporten analyserades tre alternativa undantag från lokaliseringsprincipen, som bedömdes medföra varierande utbyggnadspotential och konkurrensrisker. För att säkerställa faktisk utbyggnad bedömde dock PTS att ett undantag måste kombineras med stödmedel.

Kommunutredningen

Kommunutredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter att avtalssamverka (dir. 2017:13). Uppdraget i denna del redovisades i oktober 2017 i delbetänkandet *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77), som låg till grund för de ovan redovisade lagändringarna om kommunal avtalssamverkan.

I Kommunutredningens slutbetänkande *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8), som lämnades i februari 2020, uppmärksammas bl.a. frågan om digitaliseringens möjligheter att effektivisera den kommunala verksamheten. Utredningen framhåller att tillgång till snabb och robust bredbandsuppkoppling för hushåll och företag är en nödvändig förutsättning för att digitaliseringen av kommunal service och verksamhet ska kunna få fullt genomslag. Utredningen hänvisar till slutsatserna i PTS ovan nämnda rapport från 2018. Vidare noteras att SKR har lämnat in en skrivelse till regeringen om att det är angeläget att frågan om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip utreds för att främja bredbandsutbyggnaden.

Hemställan till regeringen från SKR

I november 2019 lämnade SKR en hemställan till regeringen om ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunalt ägda stadsnät (I2019/02319/D). Av

hemställan framgår att SKR anser att regeringen skyndsamt borde gå vidare med förslaget om ett lagstadgat undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsverksamhet. Enligt SKR behöver undantaget dock utvidgas jämfört med det förslag som PTS presenterade 2018.

Utredning om förslag till undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad

Regeringskansliet beslutade i mars 2021 om ett uppdrag att genomföra en utredning om att föreslå ett undantag från lokaliseringsprincipen i kommunallagen för bredbandsverksamhet (I2021/01028). I uppdraget ingick att vid behov lämna författningsförslag.

Den 13 december 2021 remitterade Infrastrukturdepartementet promemorian Ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal bredbandsutbyggnad (I 2021:A). I promemorian framhålls att utbyggnaden av bredband når allt längre och att de områden som saknar tillgång till bredband framöver kommer att vara mer glesbefolkade och svårtillgängliga. Vidare konstateras att investeringarna i fast bredbandsinfrastruktur har minskat och att denna utveckling troligen kommer att fortsätta. Mot den bakgrunden bedömer utredaren att en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät bör införas.

Enligt det förslag till ny lag som lämnas ska bl.a. kommunala bolag, trots kommunallagens lokaliseringsprincip, få bygga ut bredbandsnät utanför kommunen under förutsättning att det görs i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät inom den egna kommunen och för att uppnå en ändamålsenlig bredbandsinfrastruktur. Undantaget ska omfatta både utbyggnaden och driften av bredbandsnätet. I fråga om den föreslagna geografiska begränsningen av undantaget, att en kommun endast ska få agera i geografisk närhet till ett eget bredbandsnät i den egna kommunen, konstaterar utredaren bl.a. att ett geografiskt obegränsat undantag skulle ge större effekter för konkurrensen på marknaden och att det inte heller framkommit några önskemål om ett obegränsat undantag från företrädare från den kommunala sektorn.

Enligt promemorians förslag ska den nya lagen, med hänsyn till den formella lagstiftningsprocessen och det ordinarie valet 2022, träda i kraft senast den 1 juli 2023.

Promemorian har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

Tidigare riksdagsbehandling

I juni 2017 avstyrkte utskottet motionsyrkanden om undantag från lokaliseringsprincipen vid bredbandsutbyggnad med hänvisning till att regeringen beslutat att ge PTS i uppdrag att se över förutsättningarna för ett sådant undantag (bet. 2016/17:KU17). Enligt utskottet fick yrkandena i huvudsak anses tillgodosedda genom detta uppdrag.

Våren 2018 avstyrkte utskottet liknande yrkanden med hänvisning till sitt tidigare ställningstagande (bet. 2017/18:KU33). Utskottet noterade även att

förslaget om kommunal avtalssamverkan innebär att kommuner ska kunna avtalssamverka om de allmänna befogenheterna, däribland sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensenlig.

Våren 2019 behandlade utskottet på nytt flera motioner om att göra undantag från lokaliseringsprincipen vid utbyggnaden av bredband (bet. 2018/19:KU31). I sitt ställningstagande noterade utskottet att nya bestämmelser om avtalssamverkan införts. Utskottet konstaterade även att PTS lämnat förslag om undantag från lokaliseringsprincipen för viss nätutbyggnad över kommungränser och att beredningen av förslaget inte borde föregripas. Vidare noterade utskottet att den pågående Kommunutredningen hade i uppdrag att analysera i vilken utsträckning bl.a. kommunal samverkan kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen och att resultatet av det arbetet inte borde föregripas.

Även våren 2020 avstyrkte utskottet motioner om att införa undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad (bet. 2019/20:KU15). Utskottet konstaterade att regeringen hade lämnat ett uppdrag till PTS om möjligheten till undantag från lokaliseringsprincipen, samt att Kommunutredningen tagit upp frågan i sitt slutbetänkande som då nyligen remitterats. Utskottet anförde att det inte ville föregripa det pågående arbetet. En reservation lämnades (M, KD).

Utskottets ställningstagande

En god bredbandsutbyggnad är central för möjligheterna att arbeta, leva och bo i hela landet. Utskottet har, med hänvisning till pågående arbete, vid flera tidigare tillfällen avstyrkt motionsyrkanden om att införa undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip för bredbandsutbyggnad. Utskottet kan nu konstatera att en utredare har lämnat förslag till en ny lag om undantag från lokaliseringsprincipen för utbyggnad av kommunala bredbandsnät, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Utskottet välkomnar detta men ställer sig samtidigt frågande till utredningens föreslagna tidsplan enligt vilken den nya lagen ska träda i kraft först i juli 2023.

Utskottet vill understryka vikten av att underlätta och öka takten i bredbandsutbyggnaden för att skapa god tillgänglighet till snabb uppkoppling i hela landet och förutsätter att regeringen agerar skyndsamt i frågan. Mot den bakgrunden avstyrks motionsyrkandena.

Kommunala tillståndsprocesser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om åtgärder för mer likartade kommunala tillståndsprocesser.

Jämför reservation 17 (M).

Motionen

I kommittémotion 2021/22:3690 av Lars Hjälmered m.fl. (M) om regelförbättringar för landets företagare efterfrågas åtgärder för mer likartade tillståndsprocesser i kommunerna (yrkande 18). Motionärerna anför att en ansenlig del av all myndighetsutövning sker i kommunerna i olika tillstånds- och tillsynsärenden, såsom utskänkningstillstånd, miljö- och hälsoskyddstillsyn och bygglov, och att det är problematiskt om regler och avgifter tillämpas väldigt olika i olika delar av landet.

Gällande rätt

I 1 kap. 1 § RF anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Särskilda bestämmelser om kommunerna finns i 14 kap. RF. Av 14 kap. 2 § RF följer att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. I 3 § finns en proportionalitetsprincip som innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Av 4 § följer att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Enligt kommunallagen har kommuner och regioner rätt, men inte någon skyldighet, att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. 5 § KL). För obligatorisk verksamhet får dock avgift bara tas ut om det finns stöd i lag eller annan författning. Enligt den självkostnadsprincip som fastställs i 2 kap. 6 § KL får kommuner och regioner inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Av förarbetena framgår att självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet och inte på kostnaderna i det enskilda fallet (prop. 2016/17:171 s. 302).

Grundläggande utgångspunkter för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden finns i förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL. Enligt 9 § FL ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Pågående arbete

Näringslivets Regelnämnds kommungranskning

Näringslivsorganisationen Näringslivets Regelnämnd (NNR), som är det samlade näringslivets företrädare i regelförbättringsfrågor, bedriver sedan 2010 ett projekt med inriktning på att undersöka kommunernas tillämpning av regler som berör företagen. Huvudsyftet med projektet är att uppmantra kommunerna att se över sin regeltillämpning för att den ska bli mer enhetlig, kostnadseffektiv och förutsägbar för företagen.

I den senaste undersökningen, som avser 2020, granskas regeltillämpningen inom områdena livsmedelskontroll, serveringstillstånd, bygglov, miljöfarlig verksamhet och villkor för nyetablering. I slutrapporten Kommungranskning 2020 framhålls att det förekommer stora skillnader i kommunernas tillsyns- och serviceverksamhet, t.ex. i fråga om avgifter, ärendeprioritering och handläggningstider, som bedöms bero på att kommunerna tolkar och tillämpar regelverken på olika sätt. Enligt NNR är en central åtgärd för att minska skillnaderna mellan kommunerna att utöka arbetet med att hitta forum och verktyg för ökad samsyn. En viktig del i arbetet är enligt NNR också att öka utbytet av data och information mellan kommunerna, exempelvis på elektronisk väg. NNR lämnar rekommendationer till kommunerna inom vart och ett av de granskade områdena. NNR påpekar att också SKR och de statliga myndigheterna har ett ansvar för att minska skillnaderna, t.ex. genom att tillhandahålla centrala riktlinjer och tillämpningsdokument.

Programmet Serverat

Under 2016 och 2017 ingick regeringen överenskommelser med SKR om ett enklare företagande med digital förvaltning. Inom ramen för programmet Serverat inriktades arbetet mot regeltunga branscher med omfattande myndighetskontakter. Arbetet inleddes med restaurangbranschen och utvidgades senare till besöksnäringen (N2016/01182/FF och N/2017/04297/FF). Syftet med arbetet var att genom en bred anslutning av kommuner till nationella digitala lösningar effektivisera och harmonisera processerna för olika typer av ansökningar. Regeringen anförde att det bl.a. skulle innebära en snabbare ärendehantering, en ökad likvärdighet i den kommunala regeltillämpningen och tillståndsgivningen, samt minskade kostnader i förvaltningen. År 2019 övergick programägarskapet för Serverat från SKR till Tillväxtverket, som tog fram en ny programplan med målbilden att samtliga kommuner i Sverige ska vara anslutna till samtliga delar av Serverat. Inom Serverat har olika tjänster utvecklats för att underlätta för företagare och uppnå större enhetlighet i kommunernas handläggning, bl.a. ett s.k. ensningsarbete kopplat till kommunal handläggning av restaurangföretagares ansökning om tillstånd.

Riksrevisionen granskade 2019 de statliga myndigheternas insatser för att förenkla för företagare att starta företag med hjälp av digitalisering

(RiR 2019:14). Av granskningen framgick bl.a. att Serverat, trots en tydlig styrning från regeringen med tillhörande finansiering, hade nått begränsat resultat till följd av låg anslutning; endast ett tjugotal kommuner var då anslutna. Riksrevisionen konstaterade att den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter och självstyrande kommuner innebär att det saknas styrmedel för att driva igenom förändring. Som programägare för Serverat kan Tillväxtverket endast stötta kommuner och argumentera för lösningar. Riksrevisionen menade att det därmed krävs en tydlig vinst för att kommuner ska ansluta sig till programmet och rekommenderade Tillväxtverket att se över utformningen av Serverat.

Regeringen instämde i sin skrivelse med anledning av granskningen i Riksrevisionens övergripande iakttagelser (skr. 2019/20:42). Samtidigt noterades bl.a. att fler kommuner hade anslutit sig till Serverat sedan granskningen och att Tillväxtverket arbetar aktivt för att öka anslutningen ytterligare. Regeringen framhöll också att det är önskvärt att digitala tjänster, såsom Serverat, utvecklas till att omfatta fler tillståndsprocesser och ärendetyper för att öka deras värde ur kommunens eller myndighetens perspektiv. Vid riksdagens behandling av skrivelsen riktades bl.a. ett tillkännagivande till regeringen om att verka för att fler tjänster ansluts till Serverat för att öka anslutningsgraden hos kommunerna (bet. 2019/20:NU16, rskr. 2019/20:287).

I september 2021 presenterade regeringen nya mål för förenklingspolitiken i skrivelse 2021/22:3 En förenklingspolitik för stärkt konkurrenskraft, tillväxt och innovationsförmåga. Målen omfattar bl.a. att de kostnader för svenska företag som följer av regler ska minska, att förvaltningsmyndigheters handläggningstider för ärenden som rör företag ska bli kortare och mer transparenta samt att andelen tjänster för företagets kontakter med det offentliga som är digitala och andelen enskilda ärenden som kan hanteras digitalt ska öka. Regeringen kommer årligen att redogöra för arbetet med förenklingspolitiken i budgetpropositionen. Regeringen bedömer i skrivelsen att ytterligare utvidgningar av Serverat till fler branscher och tillståndsprocesser kan bidra till att öka kommunernas intresse för att ansluta sig till programmet. Inom ramen för arbetet med att nå målen för förenklingspolitiken överväger regeringen vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta kommunernas möjligheter att ansluta till Serverat. Vid behandlingen i riksdagen i mars 2022 lades skrivelsen till handlingarna (bet. 2021/22:NU16, rskr. 2021/22:191). Av regeringens skrivelse 2021/22:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021 framgår att tillkännagivandet i denna del inte är slutbehandlat.

I mars 2022 var 78 kommuner anslutna till Serverat (Tillväxtverket, Digital förenkling – Serverat, 2022-03-08).

Utredningen om förenklingar för mikroföretag m.m

Utredningen om enklare regelverk för mikroföretagande och en modernare bokföringslag överlämnade i juni 2021 betänkandet Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen (SOU 2021:60). I betänkandet lämnas förslag till vissa regelförenklingar samt vidare beredning eller utredning av ytterligare åtgärder. Utredningen föreslår bl.a. att regeringen ska tillsätta en utredning om hur kommunallagen kan uppdateras och moderniseras så att det förtydligas hur kommunerna ska arbeta med genomförandet av målen för förenklingspolitiken samt med tillämpningen av service- och rådgivningsskyldigheterna enligt 5–11 §§ FL. Utredningen anför bl.a. följande (s. 288):

Med det kommunala självstyret uppstår det olika utmaningar. Till exempel kan regeringen inte ställa samma krav på kommuner som på statliga myndigheter. Om Regeringen ska lyckas nå hela vägen med sin förenklingspolitik, genom hela förvaltningen till företagen, behövs ett sätt för att få kommuner att arbeta i enlighet med målen för förenklingspolitiken. I dag saknas det styrmedel för att driva igenom förändring och få alla offentliga aktörer att arbeta åt samma håll.

I de fall då olika myndigheters – inklusive olika kommuners – ärendehantering bygger på samma regelverk är det angeläget att det regelverket tolkas och tillämpas på samma sätt inom och mellan de olika myndigheterna, så att reglernas rättsverkan så långt som möjligt blir förutsägbara och att likhet inför lagen säkerställs.

Utredningen bedömer även att det kan behövas en översyn av statliga och kommunala myndigheters hantering av tillsyns- och tillståndsavgifter. Enligt utredningen bör regeringen låta utreda hur ett system med efterhandsdebitering av tillsynsavgifter för serveringstillstånd och för detaljhandel med tobaksvaror skulle kunna utformas närmare. Detsamma gäller för tillståndsavgifter. Utredningen noterar att Tillväxtverket iakttagit att skillnaderna är stora mellan hur kommunerna tar betalt för tillsynen och hur mycket de tar betalt. Utredningen anser dock att dessa frågor är så pass omfattande att de bör utredas vidare, bl.a. med hänsyn till vilka konsekvenser det skulle få för den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningen bör en sådan översyn även titta på om det kan inrättas ett system där ett företag som beviljas serveringstillstånd i en kommun även kan använda serveringstillståndet i andra kommuner. Frågor om avgifter och gemensamma serveringstillstånd skulle, menar utredningen, kunna vara frågor som den föreslagna utredningen om en uppdatering och modernisering av kommunallagen (jfr ovan) kan arbeta med.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att arbete pågår i syfte att harmonisera kommunala tillståndsprocesser och finner inte skäl att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande som föreslås i motionen. Motionsyrkandet avstyrks därmed.

Pensionärsråd

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om obligatoriska kommunala pensionärsråd.

Motionen

I motion 2021/22:1128 av Magnus Stuart (M) begärs ett tillkännagivande om att införa en lagstadgad skyldighet för kommuner att inrätta någon form av kommunalt pensionärsråd. Genom sådana råd kan intressegrupper för äldre lyfta sina frågor och kommunen kan sprida information i frågor som rör de äldres situation i kommunen. Enligt motionären är det därför viktigt att samtliga kommuner har kommunala pensionärsråd.

Bakgrund

Socialstyrelsen diskuterade i rapporten Pensionärsråd i Sverige och Norden – Äldreuppdraget 2000:6, erfarenheter från lokala pensionärsråd i Sverige och de övriga nordiska länderna. En enkätundersökning bland pensionärsråden som genomfördes 1997 visade att mindre än hälften av de kommunala pensionärsråden ansåg att de fungerade tillfredsställande. I rapporten hänvisades till att Danmark och Norge sedan början av 1990-talet hade en tvingande lagstiftning om pensionärsråd. Även i Sverige har det förts en diskussion om lagstiftning. Det var dock osäkert, anförde Socialstyrelsen, om lagstiftning verkligen skulle leda till ett större inflytande. För att pensionärsråden skulle fungera bättre krävdes enligt styrelsen dels att politiker och tjänstemän tog till vara den resurs som råden kunde utgöra, dels att pensionärsledamöterna var väl insatta i de frågor som behandlades och vågade och orkade ställa berättigade krav.

Gällande rätt

I 8 kap. 3 § KL finns en bestämmelse om brukarinflytande som anger att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som brukar deras tjänster. I förarbetena framhålls att nämnderna själva bestämmer de närmare formerna för hur samråd med brukarna ska ske och att särskilda organ, t.ex. pensionärsråd, kan inrättas för samråd (prop. 2016/17:171 s. 391).

Pågående arbete m.m.

2014 års Demokratiutredning

2014 års Demokratiutredning föreslog i sitt betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktige

ska verka för att medlemmarna har förutsättningar att delta och framföra sina synpunkter inför beslut. Med en sådan målsättningsparagraf, menade utredningen, motiveras fullmäktige att stämma av och förankra beslut samtidigt som fullmäktige har ansvar för beredningen och beslutsfattandet.

Utredningens översyn visade att en majoritet av kommunerna hade medborgarråd av olika slag. Pensionärsråd, ungdomsråd och tillgänglighetsråd var de vanligast förekommande. Även i landstingen (numera regionerna) var råd för särskilt utvalda medborgargrupper vanligt förekommande. Utredningen ansåg att möjligheterna att utveckla råden i riktning mot mer effektiva och representativa organ förutsätter att formerna för medborgarråden regleras. I utredningen konstaterades att en övervägande majoritet av kommunerna och regionerna redan hade styrande dokument av det slag som förordades. Utredningen såg inget behov av lagreglering i dessa frågor men bedömde att fullmäktige själva borde reglera förekomsten, syftet och organiseringen av medborgarråden.

Demokratiutredningens förslag bereds inom Regeringskansliet.

Undersökning om den lokala demokratin i kommuner och regioner

SCB genomför en regelbunden undersökning om den lokala demokratin i kommuner och regioner, med fokus på vilka möjligheter medborgarna har att påverka mellan valen. I den senaste undersökningen, som avser situationen 2019, deltog 247 kommuner och 16 regioner. Av de svarande kommunerna uppgav 90 procent att de hade ett medborgarråd för äldre personer. Av de svarande regionerna uppgav 12 att de hade ett medborgarråd för äldre (SCB Statistikdatabasen 2021).

Tidigare riksdagsbehandling

Socialutskottet avstyrkte våren 2001 en motion om lagstiftning om pensionärsråden (bet. 2000/01:SoU9). Socialutskottet framhöll att många äldre aktivt deltar i föreningsliv och frivilligverksamheter liksom i politiska organisationer. Utskottet betonade betydelsen av såväl pensionärsorganisationernas arbete som pensionärsråden, men instämde i Socialstyrelsens bedömning att det var osäkert om en lagstiftning om pensionärsråd skulle leda till ett större inflytande för dessa. Utskottet ansåg att det är upp till kommuner och regioner att utveckla pensionärsrådets verksamhet ytterligare och att bättre ta till vara dessas kunskap och kompetens. Socialutskottet gjorde samma bedömning våren 2002 (bet. 2001/02:SoU12).

Konstitutionsutskottet behandlade motioner om kommunala pensionärsråd våren 2009 och våren 2013 (bet. 2008/09:KU11 och bet. 2012/13:KU22). Utskottet avstyrkte då yrkandena med hänvisning till socialutskottets tidigare bedömning som riksdagen ställt sig bakom. Våren 2014 avstyrktes ett motionsyrkande om obligatoriska pensionärsråd efter förenklad beredning (bet. 2013/14:KU12).

Frågan om pensionärsråd behandlades senast av utskottet våren 2018 (bet. 2017/18:KU33). Utskottet avstyrkte då motionsyrkandena med hänvisning till att den pågående beredningen av demokratiutredningens förslag inte borde föregripas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att frågan om medborgarråd behandlades av 2014 års Demokratiutredning samt att medborgarråd för äldre personer i dag finns i det stora flertalet kommuner och i en majoritet av regionerna. Utskottet finner inte skäl att ställa sig bakom det som yrkas i motionen. Motionsyrkandet avstyrks.

Regionalisering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att bl.a. låta utvärdera bildandet av Västra Götalandsregionen.

Motionerna

Sten Bergheden (M) begär i två likalydande motionsyrkanden, 2020/21:2269 och 2021/22:2238, att bildandet av Västra Götalandsregionen utvärderas innan nya regioner bildas (yrkande 1) och att man därefter överväger att kompensera de kommuner i Västra Götaland som har drabbats av att staten inte följt ingångna avtal (yrkande 2). Vidare anför motionären att det behöver utredas om regioner är det effektivaste sättet att styra på (yrkande 3). Enligt motionären var tveksamheten stor från många håll inför bildandet av Västra Götalandsregionen 1999 och staten träffade då överenskommelser med de berörda länen och kommunerna om var olika statliga och regionala arbetsplatser skulle placeras. Verksamheterna har sedan flyttats till andra platser, i strid med överenskommelsen. Innan nya utredningar om eventuella regionbildningar inleds bör en utvärdering göras för att dra lärdom av misstagen vid bildandet av Västra Götalandsregionen.

Gällande rätt

Enligt 14 kap. 6 § RF ska föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Indelningen av kommuner och regioner regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner (indelningslagen). Enligt 2 kap. 1 § indelningslagen får regeringen besluta om ändring i regionindelningen, om det inte finns hinder mot en motsvarande ändring i länsindelningen. Bestämmelser om sambandet mellan regionindelningen och länsindelningen finns i kommunallagen (1 kap. 1 §). Regionindelningen får dock endast ändras om ändringen kan antas medföra

bestående fördel för en region eller en del av en region eller andra fördelar från allmän synpunkt. Enligt förarbetena krävs det att det från allmän synpunkt finns objektivt bärande skäl för ändringen. Prövningen innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra och vid denna avvägning bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. Det framhålls också att en så ingripande åtgärd som en indelningsändring inte bör genomföras av skäl som ter sig alltför kortsiktiga och att ändringen måste syfta till att ge en permanent lösning av de problem som den äldre indelningen innebär (prop. 1978/79:157 s. 41 f. och s. 99).

Sedan den 1 januari 2020 följer även av 2 kap. 1 § indelningslagen att särskild hänsyn ska tas till önskemål och synpunkter från den eller de regioner som närmast berörs av ändringen vid prövning av frågan om indelningsändring. Om en sådan region motsätter sig en indelningsändring, får ändringen beslutas endast om det finns särskilda skäl. Särskild hänsyn ska även tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Vidare ska befolkningens önskemål och synpunkter beaktas. Enligt 2 kap. 7 a § indelningslagen ska berörda regioner, om det inte är uppenbart obehövt, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning inhämta synpunkter från befolkningen.

I ett ärende om indelningsändring ska Kammarkollegiet göra den utredning som behövs. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och art, får Kammarkollegiet ge en särskild utredare i uppdrag att göra utredningen (2 kap. 5 § indelningslagen).

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar har regionerna ansvar för insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling (2 och 3 §§). Lagen, som ursprungligen gällde vissa angivna län, föregicks av drygt tio års försöksverksamhet i Skåne och Västra Götalands län (se vidare nedan). I förarbetena konstaterades att de utvärderingar som hade gjorts och rapporter som hade skrivits om försöksverksamheten visade på flera positiva effekter i de båda regionerna inom bl.a. områdena demokratisk legitimitet och tillväxtarbete (prop. 2009/10:156 s. 15). Den 1 januari 2019 utvidgades lagen till att omfatta samtliga regioner (prop. 2017/18:206, bet. 2017/18:KU46, rskr. 2017/18:418).

Bakgrund och pågående arbete

Bildandet av Västra Götalandsregionen

Riksdagen beslutade våren 1997 att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län utom två kommuner skulle läggas samman till Västra Götalands län den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:228, bet. 1996/97:BoU13, rskr. 1996/97:228). Den 1 januari 1999 bildades Västra Götalandsregionen som samtidigt, på försök, fick ansvar för vissa regionala utvecklingsuppgifter.

Svar på skriftlig fråga och interpellation

I juni 2015 besvarade dåvarande civilministern Ardalan Shekarabi en skriftlig fråga om en utvärdering av bildandet av Västra Götalandsregionen (fr. 2014/15:564). Statsrådet anförde följande:

Sten Bergheden har frågat mig om jag avser att ta initiativ till en utvärdering och dra lärdom av sammanslagningen av flera län till Västra Götalands region och studera konsekvenserna för de län och kommuner som då slogs samman, inte minst för Skaraborg, innan regeringen går vidare med nya regionreformer.

Det har sedan Västra Götalandsregionen bildades genomförts en rad olika utvärderingar av regionbildningen. Bland annat har reformen i Västra Götaland i mer än tio år följts av en forskargrupp vid Göteborgs universitet. Inom programmet ”Uppföljning och utvärdering av Västra Götalandsregionen” har gruppen studerat skilda aspekter av utvecklingen i Västsverige sedan 1998. Resultaten på en övergripande nivå visar bl.a. att det initialt fanns utmaningar och svårigheter men att utvecklingen har varit positiv.

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att myndigheterna i stor utsträckning själva, utifrån de mål och uppgifter för verksamheten som riksdagen och regeringen fastställer, avgör hur verksamheten ska organiseras för att på bästa sätt tillgodose samhällets olika behov. Regeringen har emellertid ett övergripande ansvar för de samlade effekterna av enskilda myndigheters beslut. Därför behöver bland annat utvecklingen av myndigheternas lokalisering, och därmed statliga arbetstillfällen, följas upp. Regeringen har därför gett Statskontoret ett uppdrag som syftar till att ge regeringen en samlad bild av den statliga närvaron i landet och underlag för bedömning om huruvida styrningen av myndigheterna behöver förtydligas i det avseendet (Fi2015/2870). I uppdraget ingår även att föreslå utgångspunkter som kan vara vägledande för statliga myndigheters arbete med frågor som rör lokalisering, utifrån gällande författningar och övriga krav samt överväganden som myndigheterna har att ta hänsyn till i sin verksamhet.

Någon ytterligare utvärdering av bildandet av Västra Götalandsregionen bedöms inte vara aktuell inför den nya regionreformen.

I april 2016 besvarade civilministern även en interpellation om en utvärdering av Västra Götalandsregionen (ip. 2015/16:539). Statsrådet anförde i sitt svar att regionfrågan hade utretts ett flertal gånger, bl.a. av Ansvarskommittén och Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, samt att den då tillsatta Indelningskommittén arbetade i samarbete med Skåne och Västra Götalands läns landsting och på så vis fick del av lärdomar från tidigare regionbildningar (prot. 2015/16:94 anf. 22). I fråga om erfarenheter från Västra Götaland hänvisade statsrådet vidare bl.a. till de utvärderingar av regionförstoringen som ingick i Ansvarskommitténs underlag och till ett seminarium som nyligen hade arrangerats i riksdagen av Västra Götalands regionledning

Indelningskommittén och regeringens proposition En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning

Regeringen tillsatte i juli 2015 en kommitté med uppdrag att föreslå en ny regional indelning som innebar att Sverige skulle delas i väsentligt färre län

och landsting (dir. 2015:77). Kommittén skulle vidare föreslå hur landstingen skulle tilldelas det regionala utvecklingsansvaret. Kommittén, som tog namnet Indelningskommittén, överlämnade i juni 2016 delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48). I betänkandet föreslogs att tre nya län och motsvarande landsting skulle bildas: Norrlands län, Svealands län och Västra Götalands län. Regeringen valde dock att inte fortsätta att bereda förslagen. I ett tilläggsdirektiv i juni 2017 utgick uppdraget att dela in Sverige i färre län och landsting (dir. 2017:72). I kommitténs fortsatta uppdrag ingick bl.a. att föreslå ändringar i indelningslagen om vilken hänsyn som ska tas till berörda regioners och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i regionindelningen. I mars 2018 lämnade Indelningskommittén sitt slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10).

I regeringens efterföljande proposition 2018/19:162 En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning föreslogs bl.a. ändringar i indelningslagen som innebar att större hänsyn skulle tas till önskemål och synpunkter från berörda regioner, kommuner och befolkningen vid ändringar i regionindelningen. Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget vid sin behandling av propositionen men ansåg att det inte i tillräcklig utsträckning tillvaratog befolkningens synpunkter. Utskottet föreslog ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser om att inhämta och beakta synpunkter vid ändringar i regionindelningen som i allt väsentligt motsvarar de bestämmelser som gäller vid ändringar i kommunindelningen (bet. 2019/20:KU3). I betänkandet fanns en reservation (S, V, MP). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2019/20:48–49). Av regeringens skrivelse 2021/22:75 Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2021 framgår att regeringen överväger att tillsätta en utredning för att se över hur sådana bestämmelser som nämns i tillkännagivandet kan utformas.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet har vid flera tillfällen behandlat motionsyrkanden om regionalisering, däribland yrkanden om utvärdering av genomförda regionaliseringar. Våren 2017 behandlade utskottet motionsyrkanden motsvarande några av de nu aktuella yrkandena. Utskottet avstyrkte då yrkandena med hänvisning till att beredningen av Indelningskommitténs delbetänkande och kommitténs fortsatta utredningsarbete inte borde föregripas (bet. 2016/17:KU17).

Våren 2020 avstyrkte utskottet motionsyrkanden med samma lydelse som de nu aktuella med hänvisning till att utskottet inte fann skäl att ta några sådana initiativ som motionären yrkade på (bet. 2019/20:KU15).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte att det finns skäl att ställa sig bakom vad som begärs i motionerna. Motionsyrkandena avstyrks.

Reservationer

1. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (M)

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
 2020/21:3488 av Lars Hjälmered m.fl. (M) yrkandena 11 och 12 samt
 2021/22:3689 av Lars Hjälmered m.fl. (M) yrkandena 22 och 23 samt
 avslår motionerna
 2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1,
 2020/21:1942 av Boriania Åberg (M),
 2021/22:1166 av Magnus Ek (C) och
 2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Den statliga styrningen av kommunerna har ökat i omfattning, komplexitet och detaljeringsgrad, vilket riskerar att sätta käppar i hjulet för den lokala utvecklingen runt om i landet. Dagens detaljstyrning riskerar att minska utrymmet för de kommunala verksamheterna att använda sin kompetens och erfarenhet samt utrymmet för att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar och behov. Särskilt små kommuner upplever att den statliga styrningen fungerar sämre. Det beror bl.a. på att de upplever att styrningen är utformad utifrån stora kommuners behov och på svårigheter att söka de öronmärkta bidrag som styr kommunernas verksamhet. För att minska den administrativa bördan, förbättra kommunernas möjligheter att anpassa verksamheten efter lokala behov och skapa förutsättningar för innovation bör den statliga styrningen av kommunerna minska.

För små kommuner med begränsade resurser innebär statliga regler och administration en relativt större börda. Vi anser att undantag bör införas i den statliga regleringen för småkommuner som i högre grad tyngs av den administrativa börda som statlig reglering innebär. Det kan gälla alltifrån strandskydd och plan- och bygglagen till krav inom vård, skola och omsorg, som inte bör vara bindande för mindre kommuner. Möjligheten att samverka mellan kommuner ska också underlättas och regelverket förenklas.

2. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 och
avslår motionerna
2020/21:1942 av Boriana Åberg (M),
2020/21:3488 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkandena 11 och 12,
2021/22:1166 av Magnus Ek (C) och
2021/22:3689 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkandena 22 och 23.

Ställningstagande

Den kommunala självstyrelsen är en central och viktig princip som har urholkats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Detta sker genom tvingande lagstiftning som varken kommunernas, regionernas eller riksdagens politiker kan påverka. Kommunerna bör återfå den makt som tagits ifrån dem genom lagstiftning som tvingar kommunerna att ta emot ett stort antal flyktingar och ensamkommande. Genom en sådan lagstiftning binder staten kommunerna vid långsiktiga ekonomiska och sociala åtaganden som på sikt får stora negativa konsekvenser.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med konkreta förslag på hur den kommunala självstyrelsen kan stärkas.

3. Försökskommuner, punkt 2 (L)

av Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 16 och
avslår motion
2021/22:1360 av Sten Bergheden (M).

Ställningstagande

Den kommunala demokratin är en hörnsten i folkstyret. Det är de lokala förutsättningarna och engagemanget som avgör om en bygd kan skapa en god framtid. Alltför ofta hindras dock det lokala arbetet av stelbent lagstiftning som reglerar verksamheter sektorsvis, vilket medför svårigheter att arbeta över sektorsgränser. Detta är hindrande i synnerhet i små kommuner där man är särskilt beroende av att kunna hjälpas åt. För att kommunerna runt om i landet ska kunna fortsätta att vara attraktiva krävs nya sätt att arbeta, vilket förutsätter större utrymme att pröva nya idéer om hur olika typer av samhällsservice ska kunna behållas och utvecklas. Liberalerna föreslår därför att det i en kommun, eller i en del av en kommun, ska vara möjligt att pröva arbetsformer som innebär utökat samarbete mellan olika förvaltningsenheter inom en kommun, mellan kommuner, med regioner och statliga myndigheter och aktörer i civilsamhället. Sådana möjligheter ska erbjudas genom en geografiskt avgränsad och tidsbegränsad verksamhet som vi kallar reformkommuner. Förslaget, som är mer omfattande än det försök med frikommuner som infördes i mitten av 1980-talet, är inspirerat av lagstiftning och initiativ i fråga om försökskommuner i Norge och Danmark. Syftet med verksamheten ska vara lärande och det är därför av avgörande betydelse att den utformas så att det går att göra meningsfulla uppföljningar och effektutvärderingar samt att det finns en planering för hur erfarenheter ska spridas.

4. Kommunsamverkan och kommunsammanslagningar , punkt 3 (L)

av Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3247 av Arman Teimouri m.fl. (L) yrkande 6 och

2021/22:3379 av Arman Teimouri m.fl. (L) yrkande 6 och

avslår motion

2020/21:1416 av Arman Teimouri (L).

Ställningstagande

Liberalernas uppfattning är att ett ökat samarbete mellan kommunerna är positivt och att samverkansmöjligheterna därför ska stärkas. Vi anser att kommunsamverkan på frivillig grund är att föredra och att åtgärder bör vidtas för att underlätta för de kommuner som frivilligt vill gå samman för att höja kvaliteten på servicen och minska sårbarheten. Riksdagen bör därför uppmana

regeringen att bedriva ett utvecklingsarbete inriktat mot att åstadkomma mer strategisk kommunsamverkan eller frivilliga kommunsammanläggningar utöver den omfattande kommunala samverkan som bedrivs i dag. Viktigt att understryka är att eventuella förändringar i kommunindelningen behöver vara väl förankrade och bygga på initiativ underifrån. I Kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) finns enligt vår mening en övertro på att de strukturella utmaningar som finns i många kommuner, särskilt mindre kommuner i mindre tätbefolkade delar av landet, kan hanteras genom kommunsammanläggningar. Vi anser att det finns andra sätt att stärka kommunernas förutsättningar, exempelvis genom nya former för avtalsamverkan och införande av försökskommuner.

Vi anser mot den bakgrunden att regeringen bör skapa förutsättningar för kommunsammanslagningar på frivillig väg och undanröja hinder för ökad samverkan mellan kommunerna.

5. Ekonomisk förvaltning m.m., punkt 4 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 2 och

avslår motionerna

2020/21:153 av Hampus Hagman (KD),

2021/22:347 av Hampus Hagman (KD) och

2021/22:3006 av Eric Palmqvist (SD).

Ställningstagande

Det är enligt vår mening grundläggande att de gemensamma kommunala och regionala resurserna i första hand går till kärnverksamheten. Kommunens invånare, tillika skattebetalare, ska inte behöva förvandlas till ofrivilliga riskkapitalister genom att politiker investerar pengar i osäkra ekonomiska projekt som riskerar att bli förlustaffärer. Det finns många exempel på kommuner som har investerat i verksamheter som ur ett ekonomiskt perspektiv är riskfyllda. Samtidigt har den kommunala skuldsättningen skenat det senaste decenniet. För kommuner eller regioner som vill göra investeringar i verksamheter som ligger utanför kärnverksamheten bör utgångspunkten vara

att det inte ska leda till någon ekonomisk förlust för kommunens eller regionens invånare. En riskanalys bör därför göras inför varje sådan investering och det ska anses finnas hinder om analysen visar att investeringen är alltför riskfylld.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

6. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, punkt 5 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 6 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 6.

Ställningstagande

I kommunallagen finns bestämmelser som reglerar antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige. Reglerna, som bl.a. anger det minsta tillåtna antalet ledamöter i fullmäktige, är inte tillräckligt flexibla. Vi menar därför att dessa regler bör ses över. Utgångspunkten för översynen bör vara att öka kommunernas och regionernas handlingsutrymme i detta avseende samtidigt som en god medborgerlig förankring garanteras.

7. Byte av partitillhörighet, punkt 6 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 5 och

bifaller delvis motionerna

2020/21:1524 av Roger Haddad (L),

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 7 och

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 7.

Ställningstagande

Nuvarande regler medför begränsade möjligheter för partierna att efter ett val hantera avhopp av politiska kandidater från de partier som valt dem. Detta är en ordning som riskerar att leda till lägre väljarrepresentativitet och potentiellt tomma stolar. Sverigedemokraterna vill med anledning av detta utreda hur mandaten tydligare kan knytas till de politiska partierna. Vi anser att politiska vildar, även om de väljer att stanna kvar i fullmäktige, ska kunna bli av med sitt uppdrag i de nämnder, styrelser, bolag och stiftelser där det berörda partiet finns representerat.

8. Styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, punkt 7 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 9.

Ställningstagande

Kommunallagen föreskriver sedan 2018 att fullmäktige får besluta att styrelsen får fatta beslut om särskilt angivna förhållanden som rör andra nämnders verksamhet. Vi menar att de nya bestämmelserna om styrelsens ställning har medfört ett otydligt ansvarsutkrävande. Vi vill också framhålla att nämnderna i flertalet fall har bättre kunskap inom sina respektive ansvarsområden än styrelsen, som har en mer samordnande funktion. De nya reglerna riskerar därför att leda till dåligt underbyggda beslut. Mot denna bakgrund anser vi att en lagändring bör göras som innebär en återgång till tidigare lagstiftning när det gäller styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder.

9. Representation och minoritetsskydd, punkt 8 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 7 och
avslår motionerna

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 5 och

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 5.

Ställningstagande

De politiska partier som har blivit invalda i fullmäktige måste ges möjlighet till så god insyn och delaktighet i det politiska arbetet som möjligt. Det handlar i praktiken bl.a. om att kunna delta i nämndernas och styrelsens arbete. Tyvärr finns det exempel på kommuner som har minskat antalet platser i nämnder och styrelse enbart för att hålla vissa partier borta från insyn. Ett sådant agerande är i grunden odemokratiskt. Kommunallagens nuvarande utformning innebär att det fortfarande finns en risk för att en majoritet, genom ändringar av antalet platser i nämnder och styrelse efter ett val, minimerar inflytandet från ett eller flera partier. Någon form av minoritetsskydd bör därför införas för att säkerställa en fungerande insyn även för de partier som hamnar utanför samverkan i fullmäktige.

Vidare bör minoritetsskyddet vid återremittering av ärenden stärkas, exempelvis genom någon form av minimiregler för hur ett beredningsorgan ska följa de instruktioner som ges vid en återremiss innan ärendet får skickas tillbaka till fullmäktige för avgörande. Regelverket får dock inte bli för strikt och långtgående, eftersom det skulle riskera att leda till en oproportionerlig ökning av arbetsbelastningen för kommuner och regioner.

Regeringen bör även säkerställa ett mycket starkt minoritetsskydd i fråga om interpellationer. Det skulle t.ex. kunna krävas att fem sjättedelar av fullmäktiges ledamöter röstar emot att en interpellation ska få ställas för att så ska bli fallet.

10. Förtroendevaldas rätt till insyn, punkt 9 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 10.

Ställningstagande

Merparten av de beslut som fattas i en kommun fattas med stöd av delegation. Med ett delegationsbeslut bör det enligt vår mening alltid följa en återrapporteringsplikt till nämndens ledamöter, och det bör finnas regler som säkerställer förbättrad tydlighet. Det finns flera skäl till detta. Ett sådant skäl är att flera kommuner har valt att delegera politiskt känsliga beslut till ordförande, presidium eller tjänstemän samtidigt som man har varit väldigt sparsam med att redogöra för ärendets hantering i nämnden. En ledamot av en kommunal nämnd kan då vara ovetande om vilka beslut som har fattats. I vissa fall kan beslutet dessutom vara fattat med stöd av ett otydligt delegationsbeslut. Vi menar att denna ordning är ohållbar eftersom den underminerar de förtroendevaldas rätt till insyn i den kommunala verksamheten.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

11. Distansdeltagande i fullmäktige- och nämndsammanträden, punkt 10 (M)

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:3790 av Karin Enström m.fl. (M) yrkande 5.

Ställningstagande

Under coronapandemin förändrades arbetet på många sätt i bl.a. kommunerna för att minska smittspridningen. En stor förändring är att många kommuner har hållit såväl fullmäktige- som nämndsammanträden med flera eller alla ledamöter deltagande på distans. I förhållande till exempelvis riksdagsordningens reglering av utskottssammanträden på distans har dock kommunallagen en skarp reglering av vilka krav som ställs för distansdeltagande, där kravet på att samtliga deltagare ska kunna delta på lika villkor är centralt. På marknaden i dag finns samtidigt väldigt få om ens några mjukvaruplattformar för videokonferenser som uppfyller både de krav som ställs i kommunallagen och de krav på hanteringen av personuppgifter som följer av dataskyddsförordningen och EU-domstolens avgörande i Schrems II. Regeringen bör därför skyndsamt agera för att förändra kommunallagen så att en mer ändamålsenlig reglering av deltagande på distans vid politiska sammanträden kommer till stånd.

12. Revision och ansvarsprövning, punkt 14 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4 och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4 och
avslår motionerna
2020/21:1420 av Arman Teimouri (L),
2020/21:1687 av Niklas Wykman (M),
2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,
2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,
2021/22:668 av Michael Rubbestad (SD) och
2021/22:1730 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M).

Ställningstagande

Vissa kommuner har genom att låta oppositionen i fullmäktige utse lekmannarevisorer bidragit till bättre ekonomisk öppenhet och transparens. På detta vis undviker man risken att majoriteten utser revisorer från de egna politiska leden. En annan möjlighet är att oppositionen ges rätten att tillsätta majoriteten av revisorer. Vi anser att det bör utredas vilken ordning som är den bästa och hur revisionen kan säkerställa och stärka oppositionens

granskande roll och bli en garanti för att de partier som inte sitter i det politiska styret ges en ökad insyn i den löpande ekonomin.

13. Revision och ansvarsprövning, punkt 14 (L)

av Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 14 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2020/21:1420 av Arman Teimouri (L),
bifaller delvis motionerna
2020/21:1687 av Niklas Wykman (M) och
2021/22:1730 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M) samt
avslår motionerna
2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4,
2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,
2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 8,
2021/22:668 av Michael Rubbestad (SD) och
2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4.

Ställningstagande

I förslaget till den nya kommunallag som trädde i kraft 2018 förbisågs den viktiga frågan om att införa en oberoende och professionell kommunal revision. Sveriges kommuner och regioner omsatte tillsammans närmare 1,1 biljoner kronor 2019 och den offentliga upphandlingen ökar varje år; enligt Konkurrensverket uppgick det sammanlagda värdet på de upphandlingspliktiga inköpen till drygt 700 miljarder kronor 2017. Inom staten granskar Riksrevisionen myndigheterna oberoende och professionellt. Motsvarande steg har dock aldrig tagits när det gäller kommuner och regioner. Jag anser därför att kommunallagen bör kompletteras med regler som möjliggör en oberoende och professionell revision av kommuner och regioner, liksom inom det statliga området.

14. Kommunalt lag- och domstolstrots, punkt 15 (L)

av Nina Lundström (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 15 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 6 och

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L) yrkande 14.

Ställningstagande

Mot bakgrund av ett tidigare tillkännagivande från riksdagen har en översyn gjorts av tjänstefelsansvaret. Jag anser att det, vid sidan av ett moderniserat ämbetsansvar, också behövs en bredare översyn för att minska utrymmet för s.k. kommunalt lag- och domstolstrots, dvs. att förtroendevalda eller beslutsfattare utan påföljd åsidosätter gällande rätt eller domstolsbeslut. Exempel på kommunalt trots kan vara att en kommun köper arbetsmaskiner av ett lokalt företag och sedan hyr ut dem till samma företag för en symbolisk penning, att en kommun går vidare med en byggtreprenad trots att upphandlingen ogiltigförklarats eller att en kommun trots domstolsbeslut om det otillåtna i saken gynnar enskilda näringsidkare genom att satsa stora belopp i samägda fastighetsbolag. I dessa fall, som alla har motsvarigheter i verkligheten, har varken myndigheter eller domstolar kunnat hindra kommuner från att genomdriva beslut i strid med gällande rätt. Stramare regler om tjänsteansvar skulle sannolikt bidra till att motverka problemet med kommunalt lag- och domstolstrots, men jag anser att ytterligare åtgärder behövs. Det kan t.ex. handla om en lagstadgad skyldighet att rätta beslut som upphävts av domstol och om skärpta regler för när ett beslut kan verkställas.

15. Kommunala folkomröstningar m.m., punkt 16 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Lars Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8,

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8 och

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 8,

bifaller delvis motionerna

2020/21:229 av Staffan Eklöf (SD) och

2021/22:385 av Staffan Eklöf (SD) samt

avslår motionerna

2020/21:224 av Staffan Eklöf (SD) och

2021/22:382 av Staffan Eklöf (SD).

Ställningstagande

Sverigedemokraterna är anhängare av den parlamentariska demokratin men förordar även att demokratin ska komma närmare medborgarna.

Vi anser att kraven för att väcka ett ärende om att hålla en kommunal folkomröstning är för högt ställda. Enligt vår mening behöver gränsen sänkas för hur stor andel av kommuninvånarna som behöver underteckna ett folkiniciativ för att få till stånd en kommunal folkomröstning. Dessutom bör möjligheten utredas att införa en ordning med digital namninsamling, genom legitimering med hjälp av t.ex. bank-id. En sådan utredning bör samtidigt beakta att vissa kommuner har begränsade förutsättningar att värna it-säkerheten samt de kostnader det skulle medföra för många mindre kommuner att tillhandahålla digitala lösningar.

Vidare bör formerna för medborgarförslag, folkiniciativ och finansieringen utredas. Vi anser att staten med fördel skulle kunna ha huvudansvaret för att en lämplig portal för att lämna medborgarförslag finns tillgänglig online. I ett andra steg kan en sådan portal byggas ut för att användas även för folkiniciativ på kommunal nivå. Det bör även utredas om staten bör bära en del av kostnaden för folkiniciativ på kommunal nivå.

16. Tillgänglighet i lokaler där demokratin utövas, punkt 18 (C)

av Per Schöldberg (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 18 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C) yrkande 34.

Ställningstagande

Demokratin utövas inte bara vid valurnorna vart fjärde år utan även mellan val. För att alla medborgare ska ha möjlighet att påverka och delta i vårt gemensamma demokratiprojekt vill jag att alla lokaler där demokratin utövas, exempelvis vid nämndsammanträden, ska vara fullt tillgängliga. I dag saknas exempelvis hörselslingor i många fall.

Regeringen bör vidta åtgärder för att tillgodose detta.

De politiska partierna har också ett ansvar för att möjliggöra politiskt engagemang i sina egna rörelser, bl.a. genom att anordna möten och evenemang i tillgängliga lokaler.

17. Kommunala tillståndsprocesser, punkt 20 (M)

av Karin Enström (M), Lars Jilmstad (M), Ida Drougge (M) och Erik Ottoson (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 20 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2021/22:3690 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 18.

Ställningstagande

En ansenlig del av all myndighetsutövning sker lokalt i landets kommuner. Ofta handlar det om tillstånds- och tillsynsärenden, såsom utskänkings-tillstånd, miljö- och hälsoskyddstillsyn och olika former av bygglov. Den kommunala självstyrelsen är viktig, liksom att kommunens kostnader för tillstånd och tillsyn får täckas av avgifter. Samtidigt är det problematiskt om tillämpningen av regler blir väldigt olika i olika kommuner. Likaså är det svårt att förklara varför samma typer av ärenden ska kosta olika mycket i olika kommuner. Vi menar därför att regeringen bör se över om tillämpningen av regler kan ensas och avgifter hållas på en låg och rimlig nivå i alla delar av landet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

2020/21:153 av Hampus Hagman (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som syftar till att begränsa hur kommunerna får använda utdelning ur kommunala bolag och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:224 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att staten ska betala kommunernas kostnader för folkomröstningar som följer av folkinitiativ och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:229 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra kommunallagen för att underlätta folkinitiativ och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:398 av Jens Holm m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ges i uppdrag att öka takten i bredbandsutbyggnaden genom att vidta åtgärder så att de kommunala stadsnäten undantas från lokaliseringsprincipen och därmed kan bedriva bredbandsverksamhet i närliggande kommuner och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:509 av Emma Carlsson Löfdahl (-):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om möjlighet att vara föräldraledig från alla former av politiska uppdrag och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:685 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återta den kommunala självstyrelsen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunal verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om oppositionens inflytande på och insyn i den ekonomiska förvaltningen och tillkännager detta för regeringen.

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur folkviljan kan få bättre genomslag inom kommunalpolitiken avseende politiska vildar och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka minoritetsskyddet och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunala folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om styrelsernas och nämndernas ansvarsfördelning och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förtroendevaldas rätt till insyn och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1100 av Betty Malmberg (M):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunala bredbandsbolag ska kunna undantas från den s.k. lokaliseringsprincipen och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1416 av Arman Teimouri (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en omfattande kommunsammanslagning och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1420 av Arman Teimouri (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att komplettera kommunallagen för att möjliggöra en oberoende och professionell revision av kommuner och regioner och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1491 av Joakim Järrebring (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att undanta digital infrastruktur från kommunallagens lokaliseringsprincip och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1519 av Robert Hannah (L):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till kommun- och regionfullmäktige och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta bort möjligheten till medborgarförslag i kommunallagen i samband med införandet av medborgerlig förslagsrätt och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1524 av Roger Haddad (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunallagen bör ändras så att en förtroendevald som lämnat det parti som personen är invald för inte ska kunna behålla sitt uppdrag som kommunalråd (eller motsvarande) eller nämnduppdrag som partiet har nominerat personen till och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1687 av Niklas Wykman (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av förstärkt revision i landets kommuner och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:1942 av Boriana Åberg (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning med syftet att lägga fram förslag avseende erforderliga förändringar i lagstiftningen för att återupprätta den kommunala självstyrelsen och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:2127 av Denis Begic och Teres Lindberg (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undanta kommuner med stadsnät från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:2269 av Sten Bergheden (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att man innan man påbörjar processer med att bilda nya regioner bör genomföra en utvärdering av bildandet av Västra Götalandsregionen så att man i framtiden kan dra lärdom av de misstag som då gjordes och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att man efter utvärderingen bör överväga att kompensera de kommuner i Västra Götaland som har blivit drabbade av att man från staten inte har följt de ingångna avtalen och löften som då utfärdades och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om regioner verkligen är det effektivaste sättet att styra på och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD):

80. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunala bredbandsaktörer ska undantas från den s.k. lokaliseringsprincipen som i dag hindrar dem från att bygga bredband i angränsande kommuner och tillkännager detta för regeringen.

82. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en förändring av kommunallagens lokaliseringsprincip för kommunala stadsnät och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3247 av Arman Teimouri m.fl. (L):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ges i uppdrag att skapa förutsättningar för kommunsammanslagningar på frivillig väg och undanröja hinder för ökad samverkan mellan kommunerna, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2020/21:3267 av Tina Acketoft m.fl. (L):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunalt lag- och domstolstrots och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3392 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att harmonisera Sveriges kommunfullmäktigesammanträden till måndagar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges närvarorätt i dess nämnder, utskott och styrelser och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i primär- och sekundärkommuner bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att revisorer som granskar politiker inte ska tillsättas av politiker och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3479 av Maria Stockhaus m.fl. (M):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra nödvändiga justeringar i kommunallagen för att möjliggöra bredbandsutbyggnad över kommungränser där så är lämpligt och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3488 av Lars Hjälmered m.fl. (M):

11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska den statliga detaljstyrningen av kommuner och tillkännager detta för regeringen.
12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa undantag i den statliga regleringen för småkommuner och tillkännager detta för regeringen.

16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra nödvändiga justeringar i kommunallagen för att möjliggöra bredbandsutbyggnad över kommungränser där så är lämpligt och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3630 av Hans Rothenberg (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över förutsättningarna för att tillvarata medborgares engagemang att som fritidspolitiker kunna verka inom rikspolitiken och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

2021/22:256 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att harmonisera Sveriges kommunfullmäktigesammanträden till måndagar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges närvarorätt i dess nämnder, utskott och styrelser och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att partitillsatta positioner i primär- och sekundärkommuner bör bli partimandat och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att revisorer som granskar politiker inte ska tillsättas av politiker och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:347 av Hampus Hagman (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tillsätta en utredning som syftar till att begränsa hur kommunerna får använda utdelning ur kommunala bolag och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:382 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att staten i statsbudgeten ska betala kommunernas kostnader för folkomröstningar som följer av folkinitiativ och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:385 av Staffan Eklöf (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra kommunallagen för att underlätta folkinitiativ och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:446 av Jens Holm m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag för att öka takten i bredbandsutbyggnaden genom att de kommunala stadsnäten undantas från lokaliseringsprincipen och därmed kan bedriva bredbandsverksamhet i närliggande kommuner och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:668 av Michael Rubbestad (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda kommunallagens (2017:725) lydelse om ansvarsfrihet och anmärkning och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:669 av Michael Rubbestad (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i kommunallagen reglera talartiden i kommunfullmäktige och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:1128 av Magnus Stuart (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om lagstiftning om kommunala pensionärsråd och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:1166 av Magnus Ek (C):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra en bred översyn kring hur kringskuret det kommunala självstyret blivit och hur det kan motverkas samt tillkännager detta för regeringen.

2021/22:1360 av Sten Bergheden (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att ge ett antal kommuner möjlighet att pröva nya sätt att lösa sina uppgifter på och att dessa kommuner då kan få undantag från vissa lagar och regler för att på försök prova något nytt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2021/22:1730 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av förstärkt revision i landets kommuner och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2238 av Sten Bergheden (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att man innan man påbörjar processer med att bilda nya regioner bör

genomföra en utvärdering av bildandet av Västra Götalandsregionen så att man i framtiden kan dra lärdom av de misstag som då gjordes och tillkännager detta för regeringen.

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att man efter utvärderingen bör överväga att kompensera de kommuner i Västra Götaland som har blivit drabbade av att man från staten inte har följt de ingångna avtalen och de löften som då utfärdades och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda om regioner och landsting verkligen är det effektivaste sättet att styra på och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2363 av Robert Hannah (L):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda och sedermera införa medborgerlig förslagsrätt till kommun- och regionfullmäktige och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ta bort möjligheten till medborgarförslag i kommunallagen i samband med införandet av medborgerlig förslagsrätt och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:2935 av Betty Malmberg (M):

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunala bredbandsbolag ska kunna undantas från den s.k. lokaliseringsprincipen och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3006 av Eric Palmqvist (SD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att låta utarbeta ett regelverk som reglerar vad som händer då en kommun hamnar på obestånd i enlighet med motionens intentioner, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2021/22:3287 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda formerna för medborgarförslag, folkinitiativ och finansiering och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3289 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återta den kommunala självstyrelsen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunal verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om oppositionens inflytande på och insyn i den ekonomiska förvaltningen och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur folkviljan kan få bättre genomslag inom kommunalpolitiken avseende politiska vildar och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka minoritetsskyddet och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunala folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om styrelsernas och nämndernas ansvarsfördelning och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förtroendevaldas rätt till insyn och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3379 av Arman Teimouri m.fl. (L):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ges i uppdrag att skapa förutsättningar för kommunsammanslagningar på frivillig väg och undanröja hinder för ökad samverkan mellan kommunerna och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3388 av Tina Acketoft m.fl. (L):

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunalt lag- och domstolstrots och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om reformkommuner och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3509 av Annie Lööf m.fl. (C):

34. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att lokaler där demokratin utövas ska vara fullt tillgängliga och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3689 av Lars Hjälmered m.fl. (M):

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra nödvändiga justeringar i kommunallagen för att möjliggöra bredbandsutbyggnad över kommungränser där så är lämpligt och tillkännager detta för regeringen.

22. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att minska den statliga detaljstyrningen av kommuner och tillkännager detta för regeringen.
23. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa undantag i den statliga regleringen av småkommuner och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3690 av Lars Hjalmered m.fl. (M):

18. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra tillståndsprocesserna i kommunerna mer likartade för att inte riskera olika utfall i landet och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3753 av Maria Stockhaus m.fl. (M):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra nödvändiga justeringar i kommunallagen för att möjliggöra bredbandsutbyggnad över kommungränser där så är lämpligt och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3790 av Karin Enström m.fl. (M):

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunallagen och deltagande på distans vid sammanträden och tillkännager detta för regeringen.

2021/22:3879 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD):

79. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att kommunala bredbandsaktörer ska undantas från den s.k. lokaliseringsprincipen, som i dag hindrar dem från att bygga bredband i angränsande kommuner, och tillkännager detta för regeringen.
81. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en förändring av kommunallagens lokaliseringsprincip för kommunala stadsnät och tillkännager detta för regeringen.