



## Kommunala och regionala frågor

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 33 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2010 i kommunala och regionala frågor. Motionerna gäller valkretsindelningen och proportionaliteten i kommunvalen, kommunalt partistöd, kommunala uppdrag, förtroendevaldas villkor, kommunal kompetens och samverkan, kommunala budgetfrågor, oberoende kommunal revision, regionala frågor samt delaktighet.

Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en översyn när det gäller verkställighet av beslut samt sanktioner.

Utskottet avstyrker samtliga motioner

I betänkandet finns två reservationer (S, MP, respektive M, FP, C, KD).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Utskottets överväganden .....	5
Valkretsindelningen och proportionaliteten i val till kommunfullmäktige .....	5
Kommunalt partistöd .....	7
Kommunala uppdrag .....	9
Kommunfullmäktigeuppdrag vid studier på annan ort .....	14
Förtroendevaldas villkor .....	15
Kommunal kompetens .....	19
Återgång av upphävda beslut .....	27
Den kommunala budgeten .....	31
Oberoende kommunal revision .....	34
Kommunal samverkan .....	37
Regionala frågor .....	41
Delaktighet .....	47
Reservationer .....	50
1. Kommunal kompetens, punkt 6 (S, MP, V) .....	50
2. Frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner, punkt 8 (M, FP, C, KD) .....	51
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	52
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2010 .....	52

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

**1. Valkretsindelningen och proportionaliteten i val till kommunfullmäktige**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K271, 2010/11:K279, 2010/11:K324, 2010/11:K332 och 2010/11:K391.

**2. Kommunalt partistöd**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K221, 2010/11:K288, 2010/11:K314 och 2010/11:K426.

**3. Kommunala uppdrag**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K204, 2010/11:K284 och 2010/11:K389.

**4. Kommunfullmäktigeuppdrag vid studier på annan ort**

Riksdagen avslår motion 2010/11:K258.

**5. Förtroendevaldas villkor**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K328, 2010/11:K386 och 2010/11:K394.

**6. Kommunal kompetens**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K340, 2010/11:K341 yrkande 1 och 2010/11:K379.

*Reservation 1 (S, MP, V)*

**7. Återgång av upphävda beslut**

Riksdagen avslår motion 2010/11:K278.

**8. Frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner**

Riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en översyn av frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner.

*Reservation 2 (M, FP, C, KD)*

**9. Den kommunala budgeten**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K215 och 2010/11:K416.

**10. Oberoende kommunal revision**

Riksdagen avslår motion 2010/11:K249.

**11. Kommunal samverkan**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K201, 2010/11:K225 och 2010/11:C311 yrkande 24.

**12. Regionala frågor**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:K216 yrkandena 1 och 2, 2010/11:K257 och 2010/11:K309.

**13. Delaktighet**

Riksdagen avslår motionerna 2010/11:N323 yrkandena 16 och 17 samt 2010/11:N421 yrkande 8.

Stockholm den 1 februari 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M) och Caroline Helmersson Olsson (S).

# Utskottets överväganden

## Valkretsindelningen och proportionaliteten i val till kommunfullmäktige

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker fem motioner ( S, M, FP, C, KD) om valresultatets återspeglning i representationen i fullmäktige. Utskottet hänvisar till att regeringen har aviserat en utredning om proportionaliteten i kommunfullmäktigevalen.

### Motionerna

I motion 2010/11:K279 av Jan Ertsborn och Gunnar André (FP) begärs en översyn av vallagen så att en uppdelning av kommuner i valkretsar kräver utjämningsmandat. Motionärerna hänvisar till att, beroende på hur rösterna faller i valkretsarna, partier med få röster men som är samlade i en valkrets kan bli välrepresenterade medan partier med fler röster men som är fördelade på två eller flera valkretsar kan bli utan mandat eller få färre mandat. Lösningen på denna orättvisa måste enligt motionen vara att det införs utjämningsmandat också i kommunvalen så att varje röst väger lika tungt. Genom utjämningsmandat förebyggs också risken för manipulationer genom olika indelning i valkretsar.

Johan Linander och Abir Al-Sahlani (C) begär i motion 2010/11:K332 ett tillkännagivande till regeringen om valresultatets återspeglning i representationen i kommunfullmäktige. Motionärerna pekar på att ett parti med färre röster kan få fler mandat än ett parti med fler röster eftersom det bara gäller att få rösterna rätt mellan valkretsarna. Enligt motionen är detta inte acceptabelt och det finns olika sätt att lösa frågan. Ett sätt är att det inte längre ska vara tillåtet med valkretsindelning, ett annat att det införs utjämningsmandat.

I motion 2010/11:K324 av Désirée Pethrus Engström och Lars-Axel Nordell (KD) begärs ett tillkännagivande om utjämningsmandat i kommunalval. Motionärerna hänvisar till att Kristdemokraterna i Stockholms kommun i valet 2010 fick 18 705 röster vilket gav 1 mandat medan Miljöpartiet fick 16 mandat med 74 437 röster, dvs. enbart 4 652 röster per mandat. I Örebro vann koalitionen M, FP, C, KD och MP över S och V med över 2 procentenheter av rösterna, men på grund av valkretsindelningen avgjordes valet ändå till S och V:s fördel med en enda rösts marginal. Enligt motionärerna visar dessa båda exempel på orimligheten i att utjämningsmandat saknas. De värsta felaktigheterna skulle kunna rättas till om exempelvis 10 % av mandaten var utjämningsmandat.

Krister Hammarbergh (M) begär i motion 2010/11:K391 att det införs en lokal beslutanderätt över valkretsindelningen vid kommunala val. Kombinationen av flera valkretsar och bara fasta mandat leder enligt motionen ibland till märkliga effekter, och det har uppstått situationer där valkretsarnas indelning har lett till att partier med större röstetal än ett annat parti ändå fått färre mandat i kommunfullmäktige. Enligt motionen upplevs valkretsindelningen som något högst oförklarligt i många kommuner och det vore naturligt att göra valkretsindelningen frivillig.

Fredrik Olovsson (S) begär i motion 2010/11:K271 att det ska införas en 3- eller 4-procentsspärr till valen till kommunfullmäktige. En sådan spärr minskar proportionaliteten mellan avgivna röster och fördelade mandat, men systemet bidrar till att det blir lättare att bilda stabila majoriteter som har kraft att leva upp till krav på effektivitet. Detta är enligt motionären en förutsättning för förtroendet för ett demokratiskt styrelsesätt.

## Bakgrund

Vid val till riksdagen är landet indelat i 29 valkretsar. Vid val till landstingsfullmäktige är varje landsting indelat i valkretsar. Som huvudregel omfattar dessa en eller flera kommuner. I både riksdagsvalen och valen till landstingsfullmäktige tillämpas en ordning med utjämningsmandat mellan valkretsarna. Samtidigt finns det spärrar mot små partier (4 kap. 2-3, 5 §§ och 14 kap. 6 § vallagen (2005:837)).

Vid val till kommunfullmäktige är huvudregeln att varje kommun är en valkrets (4 kap. 11 § vallagen). Om kommunen har fler än 6 000 röstberättigade, får den delas in i valkretsar. Om antalet röstberättigade överstiger 24 000 personer eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige, ska kommunen delas in i valkretsar (4 kap. 12 §). Vid 2010 års val var 81 av landets 290 kommuner valkretsindelade. I valen till kommunfullmäktige förekommer inga utjämningsmandat som kan kompensera de effekter som en valkretsindelning av en kommun får för proportionaliteten. Det finns samtidigt inte någon småpartispärr vid dessa val. Den begränsning av antalet mandat som finns att fördela inom valkretsarna medför dock att systemet i realiteten inrymmer en spärr mot små partier. I de icke valkretsindelade kommunerna kommer spärren mot små partier att ligga på mellan 2,08 och 3,22 %, medan fördelningsreglerna i valkretsindelade kommuner på motsvarande sätt inrymmer en spärr mot små partier på mellan 4 och 6,66 %.

Sedan slutet av 1970-talet har frågan om proportionaliteten vid valen till kommunfullmäktige behandlats i flera utredningar, senast av Grundlagsutredningen, utan att enighet om förändringar kunnat uppnås. Grundlagsutredningen (*En reformerad grundlag*, SOU 2008:125 s. 195 f.) hänvisade till att frågan om proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige analyserats ingående med utgångspunkt från valresultaten under perioden 1976–1991. Grundlagsutredningen hade med hjälp av Valmyndigheten låtit genomföra

ett antal simuleringar med utgångspunkt från 2006 års valresultat. I omkring 10 av de 79 valkretsindelade kommunerna skulle den politiska konstellation som efter valet 2006 bildade majoritet i fullmäktige inte ha fått en egen majoritet om samma ordning med utjämningsmandat som gäller för landstingsvalen hade tillämpats. I övriga kommuner skulle utjämningsmandat endast ha inneburit smärre förändringar i mandatfördelningen. Grundlagsutredningen övervägde olika förändringar, som att möjligheten att valkretsindela kommuner skulle avskaffas eller att utjämningsmandat skulle införas. Diskussionen hade också rört om ett ändrat system borde förenas med en särskild spärr mot små partier och vilken spärrnivå som i så fall skulle tillämpas. Grundlagsutredningen bedömde det dock inte som möjligt att inom ramen för sitt arbete lägga fram något förslag men enades om att föreslå att en utredning skulle ges i uppdrag att arbeta vidare med dessa frågor. Regeringen instämde i denna bedömning (prop. 2009/10:80 s. 91). Regeringen framhöll att en utredning således bör tillsättas med uppdrag att på nytt överväga frågan om systemet med proportionalitet vid val till kommunfullmäktige bör ändras.

### Utskottets ställningstagande

Regeringen avser att tillsätta en utredning som på nytt ska se över frågan om proportionaliteten i kommunfullmäktigevalen. Enligt utskottets mening behövs det därför inte något tillkännagivande till regeringen i frågan. Motionerna 2010/11:K271 (S), 2010/11:279 (FP), 2010/11:K324 (KD), 2010/11:K332 (C) och 2010/11:K391 (M) avstyrks.

## Kommunalt partistöd

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker fyra motioner (M, MP respektive C) om att kommunalt partistöd inte ska kunna utgå för obesatta mandat. Utskottet hänvisar till att lagstiftningen om kommunalt partistöd är föremål för utredning.

### Motionerna

I fyra motioner begärs att kommunalt partistöd inte ska kunna utgå för mandat som inte är besatta. Jan Ericson och Cecilie Tenfjord-Toftby (M) framhåller i motion 2010/11:K314 att regelverket inte tillåter undantag från kopplingen till antalet mandat. Detta bör enligt motionen ändras så att partistödet kan betalas i efterskott och då kopplas till faktisk närvaro i den aktuella beslutande församlingen. Eftersom stödet syftar till att bekosta utbildning och verksamhet för partier som är representerade i fullmäktige, är det enligt motionen en självklarhet att det endast utbetalas om partiet i

fråga har invalda representanter närvarande på samtliga platser. Johan Linander (C) begär i motion 2010/11:K221 att lagstiftningen ändras så att det mandatbundna partistödet inte ska betalas ut för mandat som inte är besatta. Om det inte finns någon person som fyller ut fullmäktigestolen, finns det enligt motionen inte heller någon anledning att ge stöd för att den person som inte finns ska bedriva ett lokalt demokratiskt arbete. I motion 2010/11:K288 av Kenneth Johansson (C) begärs att kommunalt partistöd begränsas till att avse partier som faktiskt besätter platserna i kommuner och landsting under mer än två tredjedelar av mandatperioden. I det fall ett parti saknar partiverksamhet med anknytning till en kommun eller ett landsting gynnar stödet enligt motionen inte den kommunala demokratin utan snarare ett framväxande moderparti med få företrädare annat än på det nationella planet. Ulf Holm (MP) framhåller i motion 2010/11:K426 att det måste vara ett krav för kommunalt partistöd att partiet fått mandat som är besatta i fullmäktige. Vidare kan det enligt motionen uppkomma en situation där ett parti fått ett mandat och intagit platsen men valt att avsäga sig uppdraget utan att det finns någon ersättare. I sådana fall bör enligt motionen partistödet upphöra att utbetalas efter en kort karenstid.

### **Gällande regler**

Enligt 2 kap. 9 § kommunallagen får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Partistöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Enligt 2 kap. 10 § ska fullmäktige besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

### **Tidigare behandling**

Frågan om det kommunala partistödet behandlades av utskottet i januari 2009 (bet. 2008/09:KU11). Utskottet förordade ett tillkännagivande till regeringen om behovet av en översyn i fråga om det kommunala partistödet. Utskottet framhöll att kommunallagens lokaliseringsprincip i 2 kap. 1 § i grunden innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets eget område eller dess invånare för att vara laglig. Syftet med stödet är enligt förarbetena att förbättra partiernas möjlighet att stärka just den kommunala demokratin. En utvärdering av stödet som utskottet låtit göra visade att det inom flera partier skedde överföringar av partistöd i relativt stor omfattning. Utskottet delade den bedömning som gjorts inom ramen för utvärderingen att det var angeläget att lagstiftningen som gäller det kommunala partistödet sågs över. En översyn av regleringen var som utredaren framhållit angelägen bl.a. mot bakgrund



av att partistödets användning inte var föremål för offentlig kontroll. Det behövdes enligt utskottets mening en översyn i lämpligt sammanhang av kommunallagens bestämmelser om partistödet i syfte att undanröja den osäkerhet som råder både från kommunernas och från partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda de kommunala partistöden och för att uppnå en högre grad av transparens när det gällde kommunernas och landstingens utbetalningar av stöd till partierna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2008/09:164).

### **Utredning**

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04) ska bl.a. utreda lagstiftningen om kommunalt partistöd. I direktiven (dir. 2010:53) hänvisas bl.a. till att frågan aktualiserats om partier som blivit invalda i fullmäktige, men som inte har haft kandidater som kunnat inträda som ledamöter har rätt till partistöd. I flera kommuner har fullmäktige i sådana fall bedömt att dessa partier inte är representerade i fullmäktige och därmed inte har rätt till partistöd. I direktiven pekas på att Kammarrätten i Jönköping upphävt ett beslut från Norrköpings kommun att inte betala ut partistöd i form av mandatstöd till ett parti för ett mandat i fullmäktige som inte innehades av någon person. Kommittén ska enligt direktiven göra en utredning av reglerna om kommunalt partistöd och föreslå eventuella författningsändringar. Kommittén beräknas avsluta sitt arbete senast den 1 maj 2012.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt utskottets mening bör resultatet av arbetet i Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt avvaktas. Motionerna 2010/11:K221 (C), 2010/11:K288 (C), 2010/11:K314 (M) och 2010/11:K426 (MP) avstyrks.

## **Kommunala uppdrag**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker med hänvisning till pågående utredningsarbete motioner om återkallelse av vissa uppdrag för förtroendevalda samt om tillsättande av presidier i kommunala nämnder (S, C respektive M).

## Motionerna

Johan Linander (C) begär i motion 2010/11:K204 att det införs en möjlighet i kommunallagen för kommunfullmäktige att återkalla uppdraget för en förtroendevald som utsetts av kommunfullmäktige. Det kan i vissa fall enligt motionären uppstå en ohanterlig situation som blir förlamande för det kommunala styret om t.ex. en nämndordförande blir sjuk utan att vilja avgå, gör mycket olämpliga saker eller aktivt motarbetar det egna partiet. Med den gällande lagstiftningen förekommer det att kommuner omorganiserar nämnderna enbart för att få bort en olämplig nämndledamot.

Olle Thorell och Sven-Erik Österberg (S) begär i motion 2010/11:K389 en översyn av 4 kap. 10 § kommunallagen i syfte att göra det möjligt att avsätta kommunstyrelsens ordförande i den speciella situationen då majoriteten ändrats så att det parti som ordföranden tillhör inte längre har tillräckligt stöd i kommunfullmäktige.

I motion 2010/11:K284 av Ulrik Nilsson (M) begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av att öka proportionaliteten i tillsättandet av presidier i kommunala nämnder. Motionären pekar på att uppdrag som ordförande och vice ordförande i de olika nämnderna och styrelserna beslutas genom enkel majoritet i kommunfullmäktige, vilket innebär att majoriteten har makten att avgöra hur minoriteten eller minoriteterna ska få presidieposter. En lösning skulle enligt motionen vara att knyta även presidieposter till utfallet av ett proportionellt valsätt så att den lista som tar det första mandatet tillsätter ordförande medan den som tar det andra mandatet tillsätter (förste) vice ordförande osv.

## Gällande regler

Enligt 5 kap. 6 § kommunallagen väljer fullmäktige bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande, och fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen. Enligt 6 kap. 9 § väljs ledamöter och ersättare i en nämnd av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Även styrelsen är i kommunallagens mening en nämnd, om än med vissa särskilt angivna uppgifter (se 6 kap. 1–6 §§). Enligt 6 kap. 15 § ska fullmäktige för den tid som fullmäktige bestämmer bland en nämnds ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande (presidium).

Av 5 kap. 46 § framgår att en minoritet i fullmäktige har rätt att påfordra proportionella val av ledamöter och ersättare i nämnder. Ett nämndpresidium är kommunalrättsligt sett inte något kommunalt organ och kan bl.a. därför inte heller väljas proportionellt. I praktiken tillämpas den proportionella valmetoden sällan, utan bestämmelserna i lagen utgör en väsentlig grund för de överenskommelser som partierna regelmässigt träffar om hur mandaten ska fördelas (Ingegärd Hilborn m.fl., *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, 4:e uppl., 2006, s. 271). Ledamöter som valts i enlighet med sådana överenskommelser är alltså valda enligt den vanliga majoritetsvalmetoden.

Enligt 4 kap. 10 § kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde vägrats ansvarsfrihet eller genom dom som vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Enligt 4 kap. 10 a § får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd där den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes att bl.a. ett ökat antal lokala småpartier kunde tänkas leda till att frekvensen av majoritetsskiften under en mandatperiod skulle komma att öka (prop. 1993/94:188 s. 45). För det talade även att mandatperioderna hade förlängts från tre till fyra år. I propositionen uppmärksammades att det på kommunal nivå varken fanns möjlighet till misstroendeförklaring i fullmäktige eller gick att utlysa nyval. Regeringen ansåg därför att det borde vara möjligt att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning.

Enligt 6 kap. 13 § kommunallagen bestämmer fullmäktige mandattiderna för andra nämnder än styrelsen. Kommunerna och landstingen kan när de så vill göra förändringar i sin nämndorganisation.

Enligt 5 kap. 5 a §, som trädde i kraft den 1 januari 2011, får fullmäktige besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

Enligt förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 60 f.) ansågs tidigare en generell princip gälla om att ledamöter och ersättare i styrelsen och övriga nämnder inte kunde entledigas mot sin vilja under löpande mandatperiod. Huvudprincipen gällde fortfarande. Erfarenheten visade att i de flesta fall som en förtroendevald förlorade fullmäktiges förtroende, t.ex. genom att ansvarsfrihet inte beviljades, tog den förtroendevalde sitt politiska ansvar och avgick självmant. Man kunde enligt propositionen också utgå ifrån att partiorganisationerna i sådana och andra fall av mistat förtroende verkade för att den enskilde politikern tog sitt ansvar, vilket kunde vara nog så betydelsefullt. En entlediganderegler motiverades därför mer av principiella än av praktiska skäl. Regelns räckvidd borde därför begränsas till situationer där det objektivt sett finns särskild anledning att överväga att återkalla en förtroendevalds uppdrag. Om en förtroendevald vägrats ansvarsfrihet borde vägrad ansvarsfrihet vara en grund för avsättning. Bara vid brott med en svårighetsgrad som innebar att det var föreskrivet fängelse i två år eller mer kunde det, enligt regeringen, vara motiverat att fullmäktige hade möjlighet att entlediga den förtroendevalde på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till brott. Bestämmelsen var i första hand avsedd att vara förebyggande.

Regeringsrätten prövade i juni 2010 frågan om kommunfullmäktige kunde återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i samliga nämnder i kommunen (RÅ 2010 ref. 57). Regeringsrätten fann att det i målet inte hade kommit fram annat än att den politiska majoriteten i nämnderna fort-

satt var densamma som i fullmäktige. Någon möjlighet för den aktuella kommunen att med stöd av 4 kap. 10 a § kommunallagen återkalla uppdragen för de förtroendevalda i kommunens nämnder fanns därmed inte. Att den proportionella fördelningen mellan partierna eller presidiernas sammansättning inte strikt motsvarade den nya majoriteten i fullmäktige ändrade inte detta förhållande. Inte heller fanns möjlighet att med stöd av någon annan bestämmelse återkalla uppdragen. Med hänsyn härtill och till att kommunallagen var avsedd att ge en fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod, hade kommunen saknat möjligheter att återkalla uppdragen.

## Bakgrund

Grundlagsutredningen beskrev i sitt betänkande En reformerad grundlag (s. 199 f.) kommunernas och landstingens styrelseformer. Utredningen framhöll att reglerna för kommunernas och landstingens styrelseformer inte bygger på parlamentarismens principer. Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera av partierna i fullmäktige den majoritet som ska leda det politiska arbetet under den nya mandatperioden. I 5 kap. 46 § kommunallagen räknas vissa val upp som, om en minoritet begär det, ska ske med proportionellt valsätt. Det gäller bl.a. val av styrelse och nämnder. Resultatet av ett sådant valsätt är att de politiska grupperna blir representerade i styrelse och nämnder efter sin mandatstyrka i fullmäktige. Det är enligt Grundlagsutredningen visserligen ovanligt att ett proportionellt valsätt tillämpas strikt men regeln ger uttryck för inriktningen att samtliga partier ska delta i kommunens styre, dvs. ett samlingsstyre.

Grundlagsutredningen pekade på att man med en politisk majoritet normalt sett avseren konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. Enligt Grundlagsutredningen hade de politiska majoriteterna under senare år blivit mindre förutsägbara och ibland instabila. I några fall hade ändrade politiska majoritetsförhållanden under en löpande mandatperiod försvårat nämndarbetet. Nämnderna hade inte fått igenom sina förslag i fullmäktige eftersom den politiska majoriteten i fullmäktige inte längre stämt överens med motsvarande förhållanden i nämnderna. Ytterst handlar det om att styrelsen och övriga nämnder inte längre hade fullmäktiges förtroende. Mot denna bakgrund hade fullmäktige bl.a. för att underlätta majoritetsskiften under mandatperioden getts möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten inte längre var densamma som i fullmäktige (4 kap. 10 a § kommunallagen). Grundlagsutredningen föreslog mot denna bakgrund att det skulle införas en möjlighet till extra val om minst två tredjedelar av de närvarande röstar för det. En sådan möjlighet infördes den 1 januari 2011 i kommunallagen.

## Utredning

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04) har regeringens uppdrag att se över formerna för maktskiften i kommuner och landsting efter val. I direktiven (dir. 2010:53) framhålls att det i dag nästan helt saknas bestämmelser för hur processen kring att bilda politiska majoriteter ska gå till. Organiserade majoritetssamarbeten utgör som regel det egentliga styret i kommuner och landsting. Processen fram till att en majoritet får förtroendet och tar ansvar för att styra en kommun eller ett landsting skulle kunna tjäna på tydligare regler. I det sammanhanget kan det enligt direktiven vara intressant att överväga en reglering av vad ett kommunal- eller landstingsråd ska ha för formell funktion, vilka befogenheter och vilket ansvar som ska följa med uppdraget och hur denna funktion ska väljas. Kommittén ska därför bl.a. analysera för- och nackdelarna med att formalisera processen att etablera en styrande majoritet i kommuner och landsting och föreslå nödvändiga författningsändringar om fördelarna anses överväga nackdelarna.

I direktiven tas också upp frågan om återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser. Regeringen framhåller att samarbeten mellan partier i kommuner och landsting kan ta slut och nya kan inledas under pågående mandatperioder. Om majoritetsförhållandena i fullmäktige i och med sådana förändringar inte längre avspeglas i nämnder och styrelser kan fullmäktige återkalla samtliga uppdrag. I de fall nya majoriteter bildas på grund av att ett eller flera partier lämnar en tidigare majoritet för att ingå i en ny, är det inte ovanligt att fullmäktiges sammansättning redan återspeglas i alla nämnder och styrelser. För att få genomslag för sin politik vill den nya majoriteten i regel även tillsätta ordförandeposterna. Kommittén ska enligt direktiven ta ställning till behovet av ändrade regler kring återkallande av uppdrag i nämnder och styrelser vid bildandet av nya politiska majoriteter under löpande mandatperiod.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 maj 2012.

## Tidigare behandling

Hösten 2009 behandlade utskottet ett motionsyrkande (C) om rätt för kommunfullmäktige att återkalla ett uppdrag, liknande det nu aktuella yrkandet i motion K204. Utskottet avstyrkte yrkandet med hänvisning till att det sedan länge är en grundläggande princip att ledamöter och ersättare i kommunala nämnder inte ska kunna entledigas mot sin vilja under löpande mandatperiod, även om det finns vissa undantag från huvudprincipen. Utskottet var inte berett att ställa sig bakom en ordning som skulle innebära ytterligare undantag av det slag som begärs i motionen (bet. 2009/10: KU4 s.15).

Våren 2005 behandlade utskottet ett motionsyrkande om att minoriteten i en kommunal nämnd skulle beredas plats i nämndens presidium (bet. 2004/05:KU30 s. 11). Utskottet framhöll att det i varierande omfattning

förekommer proportionell fördelning vid val till nämndpresidier i kommunerna. Utskottet såg inte något behov av ytterligare regler som ålade kommunerna att anordna proportionella val till nämndpresidier.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt utskottets mening bör resultatet av arbetet i Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt avvaktas. Motionerna 2010/11:K204 (C), 2010/11:K284 (M) och 2010/11:K389 (S) avstyrks därför.

## **Kommunfullmäktigeuppdrag vid studier på annan ort**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden en motion (FP) om att ledamöter i kommunfullmäktige ska kunna behålla sina uppdrag även när de påbörjar studier på annan ort.

### **Motionen**

Hans Backman (FP) begär i motion 2010/11:K258 ett tillkännagivande till regeringen om att ledamöter i kommunfullmäktige ska kunna behålla sina uppdrag även om de påbörjar studier på annan ort under mandatperioden. En lagändring i denna riktning skulle enligt motionen vara ett led i strävan att öka antalet unga aktiva kommunpolitiker i fullmäktigeförsamlingarna.

### **Gällande regler**

Bestämmelser om förtroendevalda i kommunerna finns i 4 kap. kommunallagen. För att ha rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige ska man enligt 2 § vara folkbokförd i kommunen. Den som har rösträtt är enligt 5 § också valbar till fullmäktige. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare är den valbar som vid tidpunkten för ett sådant val uppfyller valbarhetsvillkoren. Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör enligt 8 § också uppdraget genast. Fullmäktige får dock besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Regeringen framhöll i Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) att denna möjlighet endast kunde ges förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare, medan ledamöterna i fullmäktige, som är utsedda direkt av väljarna i de kommunala

valen, inte omfattades. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

### **Tidigare behandling**

Motsvarande motioner av samma motionär har återkommande behandlats av utskottet. Hösten 2003 avstyrktes (bet. 2003/04:KU3 s. 20) en motion med hänvisning till uttalanden i demokratipropositionen om att en möjlighet för fullmäktige att besluta om dispens från valbarhetskravet för ledamöter i fullmäktige skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse dessa ledamöter. Sambandet mellan rösträtt och valbarhet borde enligt utskottets uppfattning inte brytas. Utskottet vidhöll våren 2004 denna inställning (bet. 2003/04:KU19 s. 23). Våarna 2005 och 2006 avstyrktes motionerna i förenklad ordning (bet. 2004/05:KU18, 2005/06:KU26). Våren 2007 avstyrktes motionen med hänvisning till tidigare uppfattning, nämligen att det är väljarnas exklusiva rätt att utse ledamöter i fullmäktige och att sambandet mellan rösträtt och valbarhet inte bör brytas. Utskottet ansåg således inte att fullmäktige skulle ges rätt att besluta om undantag från detta samband för uppdrag i fullmäktige (bet. 2006/07:KU9). Våren 2009 avstyrktes två motioner från de allmänna motionstiderna 2008 och 2009 i förenklad ordning (bet. 2008/09:KU11).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motion 2010/11:K258 (FP).

## **Förtroendevaldas villkor**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden motioner om en översyn av villkoren för förtroendevalda (KD) samt om möjlighet att vara föräldraledig från uppdrag (S respektive FP).

### **Motionerna**

Lars-Axel Nordell (KD) begär i motion 2010/11:K394 en översyn av hur villkoren för förtroendevalda kan förbättras. Motionären anser att det inte är rimligt att människor avstår från ideella uppdrag som fritidspolitiker eller som fackligt engagerad av rädsla för att förlora jobbet eller möjligheter till avancemang på arbetsplatsen. Vidare förekommer det att personer som är sjukskrivna eller har permanent sjukersättning eller a-kasseersätt-

ning har fått sin ersättning sänkt eller helt indragen. Det måste enligt motionen tydliggöras att det är helt avgörande för den svenska demokratin att människor engagerar sig. För en del uppdrag är det inte alltid klart vad som gäller i fråga om rätten till tjänstledighet, och det kan se olika ut beroende på praxis och kollektivavtal. Det behövs också enligt motionen förtydligas vad som gäller vid olika typer av offentliga ersättningar. Det gäller t.ex. villkoren för ersättning för resor eller rätt till ledighet från förtroendeuppdrag för att exempelvis vara föräldraledig.

Gunnar Sandberg och Marie Nordén (S) begär i motion 2010/11:K386 en ändring i föräldraledighetslagen så att den som är vald ordförande i en kommunal nämnd får möjlighet att behålla uppdraget även under en föräldraledighetsperiod i stället för att som i dag tvingas avsäga sig uppdraget som ordförande i en nämnd. I motion 2010/11:K328 av Emma Carlsson Löfdahl (FP) begärs att det införs en möjlighet att vara föräldraledig från alla former av politiska uppdrag. Som småbarnsförälder är det svårt att engagera sig politiskt när man inte har möjlighet att vara föräldraledig från sitt politiska uppdrag i kommuner och landsting.

## Bakgrund

Förtroendevalda har enligt 4 kap. 11 § kommunallagen rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska bl.a. omfatta tid för möten i kommunala organ och andra möten som är nödvändiga för uppdragen. Rätten till ledighet gäller även av fullmäktige utsedda styrelseledamöter, styrelsesuppleanter och lekmannarevisorer eller motsvarande andra revisorer och deras suppleanter i juridiska personer.

De har enligt 4 kap. 12 § rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Det gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Rätten till ersättning omfattar också de förlorade socialförsäkringsrättsliga ersättningarna arbetslöshetsförsäkring och föräldraförsäkring. Däremot omfattas inte förluster i sjukbidrag eller förtidspension.

Huvudregeln är att om den förtroendevalda enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har rätt till ledighet från anställning så har han eller hon också rätt till ersättning för det inkomstbortfall som uppstår på grund av ledigheten.

Enligt 14 § får fullmäktige besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska ha ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode som är förenat med uppdraget, pension samt andra ekonomiska förmåner. Det finns ingen skyldighet för kommunerna och landstingen att utge en sådan ersättning.

Rätten till ekonomiska förmåner för förtroendevalda förstärktes i vissa avseenden 2002. I demokratipropositionen (prop. 2001/02:80) underströks att nationella regler som möjliggör för vidast tänkbara grupper att åta sig



ett förtroendeuppdrag måste vägas mot en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen menade att vikten av nationell likställighet då måste gå före. I likhet med vad som redan gällde borde endast fritidspolitikers villkor omfattas av en obligatorisk reglering. Villkoren för de förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid skulle alltså även fortsättningsvis avgöras lokalt.

En reglering borde endast göras för de situationer där den förtroendevalde har haft ett faktiskt ekonomiskt bortfall eller vissa särskilda kostnader. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen borde ingen harmonisering ske av de frivilliga arvoden, kommuner och landsting ger sina förtroendevalda. Det skulle alltså även fortsättningsvis vara en uppgift för kommuner och landsting att lokalt avgöra vilken arvodesnivå de finner rimlig. De nya reglerna borde därför även fortsättningsvis ha ramlagskaraktär. Den mer exakta utformningen av ersättningsreglerna borde därför vara en uppgift för kommuner och landsting.

I Svenska kommunförbundets cirkulär Underlag till bestämmelser om ekonomiska förmåner till förtroendevalda (cirk. 1991:144), där det ges ett underlag för lokala bedömningar, föreslås bestämmelser om att förtroendevalda som fullgör sina uppdrag på heltid eller på minst 40 % av heltid ska ha rätt till ett årsarvode med belopp som fullmäktige beslutar, att årsarvoderade förtroendevalda ska ha rätt till ledighet i den utsträckning som fullmäktige beslutat och att för en årsarvoderad förtroendevald som på grund av sjukdom eller annars är förhindrad att fullgöra sitt uppdrag under en tid som överstiger x månader ska arvodet minskas i motsvarande mån. Förtroendevalda som inte är årsarvoderade har rätt till ett grundarvode och timarvode alternativt ersättning per sammanträde m.m. enligt vad fullmäktige beslutar. Dessutom föreslås en bestämmelse om att kostnaden för resor till och från sammanträden eller motsvarande ersätts enligt de grunder som fastställts för kommunens arbetstagare. Enligt kommentaren i cirkuläret får de lokala förhållandena avgöra bestämmelsens närmare utformning. Förhållandena kan variera i betydande omfattning mellan kommunerna beroende på kommunstrukturen och kommunstorleken.

Nämnas kan också att regeringen den 22 december 2010 beslutade om direktiv till en utredning som gäller frågan om förtroendeuppdrag ska likställas med förvävarsarbete i arbetslöshetsförsäkringen (dir. 2010:131).

### **Tidigare behandling**

Våren 2004 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande (KD) om förtroendevaldas situation (bet. 2003/04:KU19 s. 46), där det begärdes åtgärder för att förändra förtroendeuppdragets utformning så att fler människor attraherades av det och pekades bl.a. på det ekonomiskt betungande i att delta i politiskt arbete på kommunal nivå. Utskottet instämde i vad regeringen anfört i demokratiskrivelsen om betydelsen av fritidspolitiker i den kommunala demokratin. Utskottet noterade att regeringen inlett diskussioner med

riksdagspartierna om de förtroendevaldas situation. Vidare hade regeringen aviserat i demokratiskrivelsen att den under mandatperioden skulle ta initiativ till informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte med kommuner och landsting avseende de förtroendevaldas situation. Mot denna bakgrund avstyrktes motionsyrkandet.

I betänkandet avstyrktes också en motion (FP) om tillfällig ledighet från förtroendeuppdrag. Vad gällde möjlighet till ledighet från förtroendeuppdrag i kommuner och landsting, t.ex. i samband med föräldraledighet, ville utskottet betona att uppdraget för huvuddelen av de förtroendevalda är ett fritidsuppdrag. Själva förtroendeuppdraget utövades då vid sidan av ett förvärvsarbete, och det gick således inte att sätta likhetstecken mellan ledighet från förvärvsarbete och ledighet från förtroendeuppdrag. Det nämndes i sammanhanget att riksdagen under det föregående riksmötet fattat beslut om ändringar i kommunallagen som bl.a. innebar att förtroendevalda, som inte fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid, ges rätt till skälig ersättning för de ekonomiska förmåner, t.ex. föräldrapenning, som de förlorar på grund av sitt förtroendeuppdrag. För såvitt det ändå förelåg behov av att vara ledig under en längre tid från ett förtroendeuppdrag var enligt utskottets mening de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen om inkallande av ersättare och deras tjänstgöring tillfyllest.

Frågan om föräldraledighet för förtroendevalda togs åter upp hösten 2009 i betänkande 2009/10:KU4. Utskottet gjorde samma bedömning som våren 2004 och hänvisade till att det i fråga om de förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid framhållits i förarbetena till ändringarna 2002 (prop. 2001/02:80) att behovet av regler om förtroendevaldas villkor ska vägas mot en inskränkning i den kommunala självstyrelsen, och villkoren för dessa grupper skulle även fortsättningsvis avgöras lokalt.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motionerna 2010/11:K328 (FP), 2010/11:K386 (S) och 2010/11:K394 (KD).

## Kommunal kompetens

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till pågående utredningsarbete en motion (MP) om utökad kommunal kompetens när det gäller kommunala bolag samt med hänvisning till tidigare ställningstagande två motioner (S, MP) om arbetsmarknadsprojekt respektive interkommunala eller interregionala förbindelser.

Jämför reservation 1 (S, MP, V).

### Motionerna

I motion 2010/11:K340 av Annika Lillemets och Valter Mutt (MP) begärs en ändring av lagstiftningen så att kommunala bolag, i synnerhet energibolag, får verka på villkor som är likvärdiga med dem som statliga och privata bolag har. Motionärerna anser att den nya lagen om konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet kommer att verka hämmande på kreativitet och teknikutveckling i kommunala bolag. Även lagen om offentlig upphandling hämmar enligt motionen de kommunala bolagen. Vidare anges att kommunallagen har ett par principer som får konsekvenser för kommunala bolag. Lokaliseringsprincipen sätter gränsen för var en kommunal aktör får verka, även om det finns undantag i speciallagar. Kommungränsen är enligt motionen sällan den tekniskt och administrativt bästa gränsen för en så väl fungerande verksamhet som möjligt. Också självkostnadsprincipen behöver enligt motionen ses över, liksom möjligheterna att exportera från kommunala bolag. En generalklausul om att vad de kommunala bolagen gör ska vara till gagn för kommuninvånarna kunde vara ett sätt att skydda kommuninvånarnas intressen. Likvärdiga villkor för privata, statliga och kommunala bolag ger ökade möjligheter att stärka finansieringen av kommunal service. De framåtsträvande kommunala företagen runtom i Sverige och deras miljöåtgärder bör enligt motionen alltså av flera skäl bejakas i stället för begränsas.

Pia Nilsson (S) begär i motion 2010/11:K379 ett tillkännagivande till regeringen om att kommunal verksamhet för arbetslösa och personer med funktionshinder bör stödjas i begränsad skala. I motionen framhålls att de flesta kommuner genom åren bedrivit olika former av arbetsmarknadsprojekt i syfte att bereda tillfälligt arbete åt ungdomar, invandrare, äldre och personer med funktionsnedsättning. Det kan tillfälligt uppstå överproduktion som av rationella skäl bör kunna säljas på en marknad. Vid sidan om den kommunala verksamheten kan det enligt motionen vara lämpligt och effektivt att bedriva sidoverksamhet som i vissa fall dock kan komma att konkurrera med det privata näringslivet. Ofrånkomligen uppstår intressekonflikter, och det framhålls ofta från näringslivets företrädare att kommunal näringsverksamhet riskerar att snedvrider förutsättningarna för företaget. Enligt motionen finns det dock ofta marknadsutrymme för en perifer

verksamhet av t.ex. café- eller hantverkskaraktär, och för kommunen och individerna själva är det bättre med någon typ av arbete än rent försörjningsstöd.

Valter Mutts m.fl. (MP) begär i motion 2010/11:K341 yrkande 1, att svensk lagstiftning ändras så att den i utökad utsträckning möjliggör interkommunala och interregionala förbindelser. I motionen hänvisas till den världskommunala samarbetsorganisationen United Cities and Local Governments som håller på att utvecklas till en sorts Förenta kommunerna och har erhållit observatörsstatus inom FN-systemet. I fokus för verksamheten står sådant som lokalt klimatarbete, ökat medborgarinflytande över lokala beslutsprocesser, ökad kvinnorepresentation i beslutande församlingar, rättvis handel m.m. Vidare hänvisas till en konferens i Haag 2008 om kommunal fredsmäklare, där kommunpolitiker från olika konfliktområden redogjorde för lokalpolitiska försök att bygga fred. Ett sådant fredsiniciativ är det europeiska kommunala nätverket för fred i Mellanöstern. Ett annat exempel på kommunal fredsaktivism är enligt motionen Cities for Peace, ett nätverk av amerikanska kommuner som bekämpade Bushadministrationens planer på att invadera Irak och som spred sig till kommuner runt om i världen.

Motionärerna framhåller att försök att ansluta kommuner till detta slag av fredsiniciativ rutinmässigt avslås med hänvisning till att utrikespolitik inte är någon kommunal angelägenhet. I motionen hänvisas till att konstitutionsutskottet tidigare avslagit en motion om anpassning av svensk lagstiftning till internationell praxis, med hänvisning till att opinionsyttringar i internationella frågor "enligt praxis" inte utgör en kommunal angelägenhet. Enligt motionärerna är emellertid praxis något som förändras över tid och inte kan tjänstgöra som riktmärke för en kommuns handlingsutrymme på den internationella nivån. Motionärerna vänder sig också mot att konstitutionsutskottet hänvisat till att regeringsformen föreskriver att riksdag och regering handhar Sveriges relationer med andra stater, eftersom det inte är liktydigt med ett förbud för svenska kommuner att odla relationer med kommuner i andra länder. Motionärerna anser att utskottets betänkande bryter i intellektuell stringens.

## **Gällande regler**

### *Regeringsformen*

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen ingås överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer av regeringen, och regeringen får enligt 10 kap. 2 § ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Av 10 kap. 3 § framgår att riksdagen måste godkänna en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter lagstiftning eller annars gäller ett ämne som riksdag

gen ska besluta om eller om överenskommelsen är av större vikt. Bestämmelserna ska enligt 10 kap. 5 § tillämpas på andra former av förpliktelser för riket än överenskommelser.

### *Kommunallagen*

Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Bestämmelsen ger uttryck för bl.a. den s.k. lokaliseringsprincipen. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna områden eller dess invånare för att vara laglig. Principen hindrar kommuner och landsting och deras företag från att konkurrera med sin verksamhet utanför den egna kommunen eller det egna landstinget och sälja sina tjänster.

Av bestämmelsen följer att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på bl.a. staten att handa. Exempel på angelägenheter som i princip är förbehållna staten är den svenska utrikes- och biståndspolitiken (Ingegärd Hilborn m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 4:e uppl., 2006, s. 60). Ansvaret för Sveriges internationella relationer vilar enligt kommentaren på riksdag och regering. Från rättspraxis nämns vissa fall där kommunala beslut med internationell anknytning ansetts otillåtna. Det gäller bl.a. en kommuns rekommendation till berörda organ att inte köpa sallad och vindruvor från odlare i USA som inte tecknat avtal med det amerikanska lantarbetarförbundet (RÅ 1975 ref. 102) och ett fall där en kommun dels förklarade sig vara en kärnvapenfri zon, dels ock att kommunen var beredd att ta emot besök av främmande örlogsfartyg endast om dessa uttryckligen garanterade att de inte medförde kärnvapen (RÅ 1990 ref. 9). I det sistnämnda fallet framhöll Regeringsrätten att opinionsyttringar som rör Sveriges förhållande till andra länder enligt praxis inte ansågs utgöra en kommunal angelägenhet såvida de inte har stöd i sådana särskilda bestämmelser och att frågor av denna art ankom enligt regeringsformen på regeringen och riksdagen. Regeringsrätten fann att beslutet i båda leden hade karaktären av opinionsyttring på det utrikespolitiska området. Det föll därför utanför den kommunala kompetensen enligt den allmänna kompetensregeln i kommunallagen. Någon särskild bestämmelse enligt vilken beslutet skulle kunna vara kompetensenligt fanns inte.

Det svenska deltagandet i den internationella vänortsrörelsen torde enligt kommentaren till kommunallagen vara allmänt accepterad.

I 2 kap. 7 § kommunallagen stadgas att kommuner får driva näringsverksamhet om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna och drivs utan vinstsyfte, dvs. sedvanlig kommunal verksamhet. Försörjning med bostäder, energi och kollektivtrafik hör enligt rättspraxis till kompetensområdet, liksom idrottsanläggningar, vissa

fritids- och nöjesanläggningar, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser samt byggnader som inrymmer bostäder, saluhallar, slakthus och biografer. Sådana verksamheter där tyngdpunkten ofta ligger i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag brukar kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Syftet med verksamheten ska vara att betjäna de egna medlemmarna. Enligt förarbetena hindrar dock inget att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra än kommunmedlemmar.

Vissa verksamheter som knyter an till kompetenslig verksamhet har av praktiska skäl tillåtits trots att verksamheten isolerad skulle falla utanför kompetensen, t.ex. stuveriverksamhet i hamnar, försäljning av växter från en kommuns plantskola och av grus från ett kommunägt grustag. När det gäller överskotts försäljning är rättspraxis sträng, och en sådan försäljning godtas bara om den är av tillfällig natur, rör en liten del av totalvolymen och är förenad med en snabb intern efterfrågeminskning.

Enligt 2 kap. 7 § är en förutsättning att kommunernas och landstingens drift av näringsverksamhet sker utan vinstsyfte, vilket är ett uttryck för den kommunalrättsliga grundprincipen om förbud mot spekulativa företag. Något absolut vinstförbud råder dock inte. I vilken mån verksamheten får ge överskott bedöms med tillämpning av självkostnadsprincipen som framgår av 8 kap. 3 c § kommunallagen. Enligt den bestämmelsen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Bestämmelser om kommunala företag finns i 3 kap. kommunallagen. I 3 kap. 16 § sägs att kommuner och landsting, efter beslut av fullmäktige, kan lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Verksamhet som innefattar myndighetsutövning får dock överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. Den verksamhet som överlämnas ska falla inom den kommunala kompetensen.

När en viss kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform, ska fullmäktige i kommunen se till att bolaget följer kommunallagens kompetensbestämmelser samt bestämmelser rörande icke vinstsyfte och självkostnadsprissättning. Undantag gäller endast om bolaget verkar på en marknad som specialreglerats och det uttryckligen anges att dessa bestämmelser, eller några av dem, sätts ur spel. Om en kommun eller ett landsting med stöd av 3 kap. 16 § kommunallagen lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, ska fullmäktige enligt 3 kap. 17 § fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får ta ställning innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell natur eller annars av större vikt i övrigt fattas.

Syftet med fullmäktiges fastställande av ändamålet med verksamheten är att minimera riskerna för kompetensöverskridanden. Kravet på precisering av ändamålsbestämningen är enligt förarbetena särskilt starkt om verksamheten ligger nära gränsområdena för den kommunala kompetensen (prop. 1990/91:117 s. 162).

För att göra undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen krävs stöd i lag. Det finns i dag ett flertal sådana undantag i lagstiftningen. Enligt 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) får kommunala företag bedriva produktion av och handel med el samt därmed sammanhängande verksamhet utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Som villkor för verksamheten gäller att den ska bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt (7 kap. 2 § ellagen). Genom bestämmelserna har undantag gjorts från lokaliserings- och självkostnadsprinciperna. Nätverksamhet och distribution av el omfattas däremot endast av undantag från lokaliseringsprincipen. För detta undantag uppställs krav på geografisk närhet och samband med nätverksamheten i den egna kommunen.

I 38 och 39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263) finns även undantag från självkostnadsprincipen och lokaliseringsprincipen för kommunala företag som bedriver fjärrvärmeverksamhet. Undantaget från lokaliseringsprincipen begränsas till att endast gälla i geografisk närhet till fjärrvärmeverksamheten inom kommunen samt i syfte att uppnå en ändamålsenlig fjärrvärmeverksamhet.

Enligt 5 kap. 1 § naturgaslagen (2005:403) medges undantag från lokaliseringsprincipen i två fall, dels vid handel med naturgas och därmed sammanhängande verksamhet, dels vid överföring av naturgas. Det sistnämnda undantaget gäller endast i geografisk närhet till kommunens rörledningsnät. Liksom för produktion av och handel med el gäller att verksamheten ska redovisas särskilt och drivas på affärsmässig grund. Av 5 kap. 2 § samma lag framgår dock att om företaget även bedriver produktion av och handel med el så får de berörda verksamheterna redovisas tillsammans.

### *Lagen om vissa kommunala befogenheter*

Den 1 mars 2009 trädde lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter i kraft. Genom den lagen sammanfördes ett antal kompetensutvidgande s.k. smålagar i en gemensam lag.

Enligt 1 kap. 2 § föreskrivs att lokaliseringsprincipen inte ska gälla i fråga om medfinansiering av vissa projekt, bistånd till utländska studerande, kompensation till enskilda inom socialtjänsten, sjuktransporter, kollektivtransporter, kollektivtrafik, turism samt tjänsteexport och internationellt bistånd. Om det finns särskilda skäl ska bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för få lämnas utan att det finns en sådan anknytning som krävs enligt lokaliseringsprincipen.

När det gäller tjänstexport och internationellt bistånd får kommuner och landsting enligt 5 kap. 1 § tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport). Som ett led i en tjänsteexport får kommuner och landsting i begränsad omfattning exportera varor som utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten (5 kap. 2 §). Kommuner och landsting får lämna bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till ett land som får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning (5 kap. 4 §). Bistånd till ett land som inte får svenskt statligt bistånd får lämnas av kommuner och landsting i form av utrustning som kommunerna och landstingen inte längre behöver för sin verksamhet. Regeringen får ge tillstånd till att bistånd även i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt lämnas till ett land som inte får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning (5 kap. 5 §). Bistånd enligt bestämmelserna får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att utgöra hjälp till ett land i en rådande eller framtida nödsituation eller i en annan svår situation som är en följd av en nödsituation.

Lagen innehåller i 1 kap. 3 § bestämmelser som ger kommuner och landsting ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen, bl.a. i fråga om att tillhandahålla lokaler. För verksamhet som avser sjuktransporter, kollektivtrafik, lokaler och tjänsteexport gäller inte kommunallagens förbud mot att driva företag i vinstsyfte eller självkostnadsprincipen. Verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder.

Enligt 3 kap. 1 § får kommuner bedriva näringsverksamhet i syfte att ge personer med funktionshinder anställning, om de inte i tillräcklig omfattning inom kommunen kan få lämpliga anställningar på annat sätt, samt under förutsättning att verksamheten är anordnad så att den är särskilt lämpad för sysselsättning av personer med funktionshinder, och att anställning i verksamheten sker efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller, efter Arbetsförmedlingens medgivande, av den eller de nämnder som avses i 2 kap. 4 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453).

### *Lagen om offentlig upphandling*

I lagen (2007:1091) om offentlig upphandling har införts bestämmelser som innebär att statliga och kommunala myndigheter inte behöver tillämpa lagen när de anskaffar varor eller tjänster m.m. från sina egna företag (prop. 2009/10:134, bet. 2009/10:FiU33, rskr. 2009/10:310). Detta gäller dock endast under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Villkoren motsvarar de s.k. Teckal-kriterierna som har slagits fast i EU-domstolens praxis. Bestämmelserna är tidsbegränsade och kommer att gälla under tiden den 15 juli 2010–31 december 2012.



I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 2 s. 43) framhöll regeringen att det i det längre perspektivet dock inte är givet att statliga och kommunala företag ska undantas från kravet på konkurrensutsättning. Regeringen anser att det är angeläget att ta till vara de fördelar som en ökad konkurrens kan medföra både för att effektivisera den statliga och kommunala verksamheten och för att bidra till en bättre fungerande marknad med fler små och medelstora företag. Rätt genomförd leder konkurrensutsättning genom upphandling till högre kvalitet och lägre kostnader för det allmänna och för konsumenterna. Samtidigt är det viktigt att värna om den kommunala organisationsfriheten och möjligheterna för staten, kommuner och landsting att organisera sin verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. I de fall upphandling inte bedöms vara ett lämpligt medel bör andra åtgärder vidtas för att säkerställa att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn (Fi 2009:08) (OFUKI-utredningen) har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om behovet av ett undantag från kravet på att staten, kommuner och landsting ska vara skyldiga att tillämpa lagen om offentlig upphandling, när de anskaffar varor eller tjänster från företag som de helt eller delvis innehar eller är medlemmar i (dir. 2009:81). Uppdraget ska redovisas i april 2011.

### *Konkurrenslagen*

Från januari 2010 har konkurrenslagen (2008:579) kompletterats med regler med syfte att komma till rätta med de problem som uppstår när offentliga aktörer ägnar sig åt affärsverksamhet som snedvrider konkurrensen på marknaden och därmed tränger undan privat näringsverksamhet. Reglerna innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas när det gäller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Förbud får inte heller meddelas mot säljverksamhet om verksamheten är förenlig med lag.

De flesta ärenden som Konkurrensverket granskat närmare i tillsynen av de nya reglerna i konkurrenslagen som ska motverka konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gäller enligt budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 24 s. 38) kommunal verksamhet som ifrågasatts för att den kommunala kompetensen kan ha överskridits. Det kan vara kommunal verksamhet som bedrivs utanför kommungränsen eller verksamhet där kommunen inte ska vara verksam. Exempel på verksamheter som granskats är restaurangverksamhet, företagshälsovård, trafikutbildning, beställningstrafik med buss samt speditors- och stuveriverksamhet.

## Utredningar

Utredningen om vissa frågor om statligt stöd m.m. (N 2010:02), som beräknas avsluta sitt arbete senast den 1 mars 2011, ska enligt sina direktiv (dir. 2010:9) ta upp frågan om krav på affärsmässighet i viss kommunal verksamhet. I direktiven anges att när kommuner och landsting inom ramen för sin kompetens bedriver frivillig näringsverksamhet kan kravet på att tillämpa den kommunalrättsliga självkostnadsprincipen leda till konkurrensproblem. Utredaren ska analysera om det är möjligt att för dessa fall utforma ett undantag från självkostnadsprincipen och, om så är fallet, lämna de författningsförslag som krävs. Utredaren ska därtöver analysera behovet av en eventuell konsekvensändring i förbudet mot att bedriva verksamhet i vinstsyfte och, om ett sådant behov finns, lämna författningsförslag även i den delen.

Utredningen om offentliga företag – upphandling, kontroll, insyn (Fi 2009:08) (OFUKI-utredningen) har i uppdrag att bl.a. utreda frågan om behovet av ett undantag från kravet på att staten, kommuner och landsting ska vara skyldiga att tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, när de anskaffar varor eller tjänster från företag som de helt eller delvis innehar eller är medlemmar i (dir. 2009:81). Utredaren beräknas redovisa sitt uppdrag senast den 29 april 2011.

## Tidigare behandling

En motion om att i begränsad skala stödja kommunal verksamhet för arbetslösa och personer med funktionshinder motsvarande den nu aktuella och av samma motionär behandlades hösten 2008 (bet. 2008/09:KU5 s. 18). Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att regeringen beredde frågan om konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden och avsåg att under 2008 tillsätta en utredning för att se över vissa andra frågor inom området konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Enligt utskottets mening borde resultatet av detta arbete avvaktas.

I januari 2009 behandlade utskottet (bet. 2008/09:KU16 s. 11) en motion (MP) om att lagstiftningen borde anpassas för att i ökad utsträckning möjliggöra interkommunala och interregionala förbindelser mot bakgrund av att svenska kommuner och landsting genom EU-medlemskapet allt oftare fick uppmaningar att tillsammans med andra kommuner och regioner delta i olika interkommunala eller interregionala aktiviteter, deklARATIONER, utpropp etc. från rent kommunala frågor till sådana som att gemensamt försöka påverka EU eller EU:s stats- och regeringschefer. Utskottet fann vad gällde opinionsyttringar som rör Sveriges förhållande till andra länder att de enligt nuvarande praxis inte utgör en kommunal angelägenhet såvida de inte har stöd i någon särskild bestämmelse. Utskottet ansåg att det inte vore förenligt med vårt konstitutionella system att ge

kommuner och regioner generell befogenhet att driva utrikespolitiska frågor, även om det skedde tillsammans med kommuner och regioner i andra länder inom EU.

### Utskottets ställningstagande

När det gäller den fråga om kommunala bolags villkor som tas upp i motion 2010/11:K340 (MP) vill utskottet hänvisa till arbetet i Utredningen om vissa frågor om statligt stöd m.m. och i OFUKI-utredningen. Utskottet anser att resultatet av detta arbete bör avvaktas. Motionen avstyrks följaktligen.

När det gäller frågan om kommunal verksamhet för arbetslösa och personer med funktionshinder, vidhåller utskottet sitt tidigare ställningstagande och avstyrker följaktligen motion 2010/11:K379 (S).

Utskottet vidhåller också sitt tidigare ställningstagande att det inte vore förenligt med vårt konstitutionella system att ge kommuner och regioner generell befogenhet att driva utrikespolitiska frågor. Motion 2010/11:K341 yrkande 1 (MP) avstyrks.

### Återgång av upphävda beslut

#### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion (V) om ogiltigförklaring av avtal om försäljning. Utskottet föreslår att riksdagen som sin mening ska ge regeringen till känna vad utskottet anfört om behovet av en översyn av frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner.

Jämför reservation 2 (M, FP, C, KD).

### Motionen

Ulla Andersson m.fl. (V) begär i motion 2010/11:K278 att regeringen ska tillsätta en utredning som belyser möjligheterna att ogiltigförklara avtal om försäljning som kommuner olagligt ingått. Motionärerna hänvisar bl.a. till att Regeringsrätten slagit fast att Stockholms stads utförsäljning av Vantörs hemtjänst varit olaglig men att detta inte påverkat avtalet. Kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges beslut upphävdes men det fick inga konsekvenser för de två chefer som fick köpa verksamheten. Det behövs enligt motionen ett mer konkret hinder för kommuner som ignorerar lagstiftningen.

## Gällande regler

Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje medlem av kommun eller landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten. Enligt 10 kap. 8 § ska beslut upphävas om det inte tillkommit i laga ordning, beslutet hänförs till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller författning. Enligt 10 kap. 14 a § får beslut som överklagas verkställas innan det vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Enligt 10 kap. 15 § ska, om ett beslut upphävs genom ett beslut som vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, det organ som fattat beslutet se till att verkställigheten rättas, i den utsträckning som det är möjligt. Ett beslut om rättelse ska meddelas utan oskäligt dröjsmål.

Bestämmelsen om återgång infördes i 1977 års kommunallag. I förarbetena anförde statsrådet (prop. 1975/76:187 s. 561 f.) att de uttalanden som gjorts av Kommunalrättskommittén kunde tjäna till ledning vid bedömningar hur långt denna skyldighet sträckte sig.

Kommunalrättskommittén hade framhållit (SOU 1965:40) att det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar borde bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande var förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. I princip borde gälla att återgång ska genomföras utan onödigt dröjsmål. Kommittén framhöll att det undantagsvis kunde tänkas situationer där ett återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det kunde te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels fanns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfaranden var ibland omöjliga att genomföra. Om verkställigheten exempelvis bestått i utbetalning kunde ett krav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstod som omöjligt måste kommunstyrelsen enligt kommittén ha rätt att avskryva ärendet.

Den 1 juli 2002 förtydligades bestämmelsen i 10 kap. 15 §. I propositionen (prop. 2001/02:122 s. 18 f.) framhölls att det av bestämmelsen borde framgå att ett beslut om rättelse måste meddelas och att detta ska ske utan oskäligt dröjsmål. Syftet med den föreslagna ändringen var enligt regeringen att ett formellt beslut i frågan om rättelse ska fattas. Civilrättslig bundenhet kan föreligga trots att beslut upphävs. Detta problem fick dock enligt regeringen liksom dittills lösas från fall. En kommun- eller lands-

tingsmedlem som ansåg att styrelsen eller den berörda nämnden fattat ett felaktigt beslut i frågan om rättelse hade möjlighet att överklaga beslutet genom laglighetsprövning.

Den 1 juli 2002 infördes även bestämmelser om kommunalt domstols-trots. Enligt 9 kap. 10 § kommunallagen ska revisorernas granskning bl.a. omfatta ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, när granskningen gäller hur nämnderna verkställer avgöranden av allmänna förvaltningsdomstolar. Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att en allmän förvaltningsdomstols avgörande åsidosatts ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd (9 kap. 9 §). Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige.

Samtidigt infördes bestämmelser om sanktionsavgifter i 28 a–d §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och 16 kap. 6 a–d §§ socialtjänstlagen (2001:453) för en kommun eller ett landsting som underlåter att utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla en insats som någon är berättigad till enligt en domstols avgörande. Den särskilda avgiften fastställs till lägst 10 000 kr och högst 1 miljon kronor.

Den 1 juli 2006 utvidgades sanktionsmöjligheten till att gälla egna gynnande beslut enligt socialtjänstlagen, och en rapporteringsskyldighet till bl.a. revisorerna infördes (prop. 2005/06:115, bet. 2005/06:SoU26, rskr. 2005/06:30).

## **JO-beslut**

Justitieombudsmannen Axberger tog sommaren 2010 upp två fall som gällde kommuner där kommunfullmäktigebeslut verkstälts innan de vunnit laga kraft, varefter besluten överklagats av kommunmedlemmar och då upphävts i domstol. JO framhöll att ett beslut får verkställas innan det vunnit laga kraft, men man måste dessförinnan bedöma risken för att det kan komma att upphävas vid ett eventuellt överklagande. Prövningen gäller den rättsliga hållfastheten. Verkställighetshinder kunde föreligga om det förelåg en beaktansvärd risk för att beslutet vid ett eventuellt överklagande kunde komma att undanröjas. Beslut som riskerade att upphävas och som inte kunde rättas utan olägenhet borde inte verkställas om det inte fanns starka effektivitetsskäl.

I det ena fallet (JO 2010/11 s. 568) riktades kritik mot kommunstyrelsen i Täby kommun, som verkställt beslut om ”avknoppning” av en kommunal gymnasieskola utan att närmare överväga om det förelåg skäl att invänta att de vann laga kraft. Enligt JO bar handlingarna inga spår av att det gjordes någon prövning av det slag som lagen förutsätter. Det fanns därför skäl att erinra kommunstyrelsen om att laglighetsprövningen är en viktig del av kommunmedlemmarnas demokratiska kontroll över att kommunens organ följer gällande regler. Kommunstyrelsen hade, såvitt framkommit, tagit för lätt på sin uppgift i detta hänseende. Omständigheterna

motiverade en rättslig analys, och det kunde sedermera konstateras att det skulle ha varit av värde om man stannat upp och utfört en prövning i enlighet med den bestämmelse man faktiskt tillämpade. Kommunstyrelsen måste enligt JO kritiseras för att så inte skedde. JO ansåg dock att det inte fanns tillräckligt underlag för att slå fast att kommunstyrelsen om den prövat saken på ett korrekt sätt hade måst komma till slutsatsen att det fanns en beaktansvärd risk för att besluten inte skulle stå sig vid ett överklagande.

I det andra fallet (JO 2010/11 s. 574 f.) kritiserades Kommunstyrelsen i Övertorneå kommun för att den inte prövat om det funnits beaktansvärd risk för att ett beslut om försäljning av en fastighet skulle komma att upphävas om det överklagades och för att den verkställt beslutet trots att det var uppenbart att det skulle kunna upphävas om det överklagades. Kommunstyrelsen kritiserades också för att den inte utrett och i fullmäktige väckt frågan om rättelse av beslutet sedan det upphävts. Kommunstyrelsens förhållningssätt var enligt JO ytterst anmärkningsvärt och förtjänade allvarlig kritik. Det inträffade gav intryck av att kommunstyrelsen helt ignorerat de regler i kommunallagen som den varit skyldig att följa. JO framhöll att det redan ingångna avtalet självfallet kunde utgöra ett problem men att man måste åtminstone försöka lösa det problemet. Att detta kunde innebära kostnader försvagade inte det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. JO framhöll att laglighetsprövningen inte kunde kringgås på så vis att man först verkställde ett beslut genom en civilrättsligt bindande uppgörelse och sedan, om beslutet upphävdes, underlät att vidta rättelse med hänvisning till att detta var omöjligt på grund av de skadeståndskrav som motparten reste. Man kunde med andra ord inte först bryta mot lagen och sedan fly förutsebara följder av sitt handlande med motiveringen att det blir för dyrt att reda upp det man ställt till med. Genom kommunstyrelsens passivitet hade kommunfullmäktige inte behövt ta ställning till vilka rättelseåtgärder som skulle vidtas. En domstolsprövning av frågan om rättelse av verkställigheten av det upphävda beslutet kunde inte ske. Den föregående laglighetsprövningen blev därmed resultatlös och framstod som illusorisk.

Enligt JO:s mening borde allvarliga åsidosättanden av rättsregler kunna bli föremål för sanktion om inte respekten för laglydnaden skulle äventyras. I samband med de senaste ändringarna i reglerna om laglighetsprövning hade en vitessanktion föreslagits. Regeringen avstod från detta men tillade att man avsåg att följa upp saken. För det fall de åtgärder som vidtogs inte skulle visa sig effektiva avsåg regeringen att återkomma i frågan (se prop. 2001/02:122 s. 20). Mot den bakgrunden tillställdes Regeringskansliet en kopia av beslutet.

## Tidigare behandling

Utskottet har vid ett flertal tillfällen avstyrkt motioner om sanktioner mot kommuner när det gäller kommunal näringsverksamhet. Utskottet avstyrkte senast (bet. 2009/10:KU4) motionerna med hänvisning till att kommunerna har skyldighet att efterkomma en lagakraftvunnen dom och till att det 2002 har införts möjligheter för sanktioner mot kommuner inom det sociala området och att det föreslagits ett konfliktlösningssystem med vitesmöjlighet som omfattar bl.a. kommunal näringsverksamhet.

## Utskottets ställningstagande

Justitieombudsmannen Axberger har riktat kritik mot en kommunstyrelse för att beslut verkställts utan att det närmare övervägts om det förelåg skäl att invänta att besluten vann laga kraft. Han har också riktat allvarlig kritik mot en annan kommunstyrelse som, trots rättsliga hinder, verkställt ett beslut av kommunfullmäktige innan det vunnit laga kraft och underlåtit att verka för att frågan om rättelse underställdes fullmäktige efter det att beslutet upphävdes.

Justitieombudsmannens prövning visar att det trots lagändringarna 2002 finns allvarliga brister när det gäller verkställighet av icke lagakraftvunna beslut och återgång av upphävda beslut. Enligt utskottets mening är det angeläget att risken för att ett upphävt beslut måste återgå i möjligaste mån minimeras. Utskottet anser därför att det behövs en översyn av regelverket i syfte att åstadkomma en ordning som så långt möjligt förhindrar att ett beslut verkställs innan det vunnit laga kraft, i de fall det finns en risk för återgång av ett beslut som för med sig en civilrättslig bundenhet. Denna översyn bör också omfatta den fråga om sanktioner som föranlett justitieombudsmannen att tillställa Regeringskansliet en kopia av sitt beslut. Vad utskottet anfört om en översyn av frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Motion 2010/11:K278 (V) avstyrks.

## Den kommunala budgeten

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till arbetet i Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen en motion (M) om en budgetlag för den kommunala nivån. Vidare avstyrks med hänvisning till tidigare ställningstaganden en motion (M) om återbetalning av skatt.

## Motionerna

Mats Gerdau och Helena Bouveng (M) begär i motion 2010/11:K215 att en budgetlag införs på kommunal nivå i likhet med vad som gäller när riksdagen beslutar om statsbudgeten. Motionärerna pekar på förekomsten av budgettak och överskottsmål och en beslutspunkt. På kommunal nivå är det annorlunda genom att det är lättare för tillfälliga majoriteter att enas om delar av budgeten utan att ta ansvar för helheten. I synnerhet med oklara majoritetsförhållanden skulle en ordning som budgetlagen innehåller innebära ett större ansvarstagande och bättre förutsättningar för god kommunal ekonomi. Kommun- och landstingsfullmäktige bör endast ta ställning till alternativa budgetförslag som helhet.

I motion 2010/11:K416 av Finn Bengtsson och Margareta B Kjellin (M) begärs att det införs möjligheter till individuell återbäring av kommunal- och landstingsskatt vid överskott.

## Gällande regler

Enligt 8 kap. 4 § kommunallagen ska kommuner och landsting varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, men undantag får göras om det finns synnerliga skäl.

Enligt 8 kap. 5 § ska budgeten också innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen ska skattesatsen och anslagen anges och det ska framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer och för ekonomin ska anges finansiella mål, som är av betydelse för god hushållning. Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för tre år. Enligt 8 kap. 5 a § ska det negativa resultatet regleras om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, och det redovisade egna kapitalet ska återställas under de följande tre åren.

Enligt 8 kap. 6 § ska förslag till budget upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl får budgetförslaget upprättas i november månad, och i så fall ska styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året. Enligt 8 kap. 8 § fastställs budgeten av fullmäktige före november månads utgång. Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång ska fullmäktige ändå fastställa skattesatsen. Budgeten ska därefter fastställas före december månads utgång, och fullmäktige får då fastställa en annan skattesats.

Regeringsrätten fann i ett avgörande 1991 att ett beslut av fullmäktige i en kommun att återbetala överskott från ett tidigare år innebar att kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet (RÅ 1991 ref. 64). En kommun kan inte efter de tidsfrister som anges i lagen ändra den fastställda skattesat-



sen. Kommunen kunde inte heller återbetala skattemedlen på annan grund, eftersom understöd eller annan vederlagsfri ersättning till enskilda krävde stöd i lag eller annan författning.

Enlig SKL:s kommentar till kommunallagen (Ingegärd Hilborn m.fl., Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 4:e uppl., 2006, s. 368) är det som återstår att göra i ett motsvarande läge att sänka skatten under kommande budgetår, givetvis med iakttagande av den budgetprocedur som föreskrivs i kommunallagen.

## Utredning

Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen (Fi 2010:02) har i uppgift att lämna förslag på hur procykliska variationer i kommuners och landstings verksamheter kan förebyggas. Utredaren ska analysera de kommunala finansernas konjunkturkänslighet och, med utgångspunkt i denna analys, föreslå möjliga förändringar i nuvarande regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, t.ex. avseende det kommunala balanskravet, och i regelverket för den kommunala redovisningen. Utredaren ska vidare lämna förslag till ett system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2011 (dir. 2010:29).

## Tidigare behandling

Utskottet behandlade hösten 1997 en motion om återbetalning av kommunalskatt (bet. 1997/98:KU4) och konstaterade att det är klart att en kommun inte har rätt att återbetala hela eller delar av ett överskott som uppkommit under ett visst år till kommunmedlemmarna. Utskottet kunde inte ställa sig bakom ett krav på en ändring av lagstiftningen på det sätt som motionären önskade. Utskottet ville också erinra om att en kommun som får överskott i sin verksamhet på olika sätt och på längre sikt än ett år i viss mening kan kompensera sina medlemmar för detta. Om skatteintäkterna är större än man beräknade när skattesatsen fastställdes, påverkar det årets resultat. I balansräkningen kommer ett positivt resultat upp som en ökning av det egna kapitalet. Det egna kapitalet kan sedan nästkommande år användas för konsumtion, för investeringar (i stället för att ta upp lån), till avsättningar eller till att sätta ned skatten. Utskottet avstyrkte motionen.

Utskottet vidhöll i december 2008 detta ställningstagande när det gäller rätten till återbetalning av skatt och avstyrkte en motion om detta (bet. 2008/09:KU5).

## Utskottets ställningstagande

När det gäller frågan om en budgetlag på kommunal nivå anser utskottet att arbetet i Utredningen om kommunsektorn och konjunkturen bör avvakta. Motion 2010/11:K215 (M) avstyrks följaktligen.

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden i frågan om återbetalning av skatt och avstyrker motion 2010/11:K416 (M).

## Oberoende kommunal revision

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet hänvisar till att den kommunala revisionens oberoende nyligen har stärkts och avstyrker en motion (M) om behovet av extern yttre revision.

### Motionen

Elisabeth Svantesson (M) begär i motion 2010/11:K249 en ändring i kommunallagen i syfte att stärka oberoendet i den kommunala revisionen. Det är enligt motionen dags för någon form av extern revision, antingen genom upphandlat revisionsföretag eller genom anställda yrkesrevisorer i någon offentligt rättslig organisation.

### Gällande regler

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

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

Enligt 4 kap. 6 a § är den som är vald till ledamot eller ersättare i fullmäktige inte valbar som revisor inom den kommunen eller det landstinget. Den som är vald till revisor inom den kommunen eller det landstinget är inte valbar som ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning eller ledamot eller ersättare i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Enligt 6 kap. 25 § är en förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget jävig, om saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående. Vidare gäller jäv om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång eller om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till. Jäv föreligger också om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken eller om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

En revisor som är jävig i ett ärende får inte delta eller närvara vid behandlingen av ärendet. Denne får dock vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom ska självmant ge det till känna (24 §).

Revisorerna ska i sin granskning biträdas av sakkunniga som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs för att fullgöra granskningen enligt god revisionssed i kommunal verksamhet. De sakkunniga ska ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som krävs för att fullgöra uppdraget (9 kap. 8 §). De sakkunnigas rapporter ska fogas till revisionsberättelsen (9 kap. 16 §).

### **Tidigare behandling**

I propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting (prop. 2005/06:55) föreslogs för att markera revisionens objektivitet och opartiskhet ändringar i kommunallagen som innebar att en revisor inte skulle vara valbar till uppdrag som ordförande eller vice ordförande i fullmäktige, ledamot eller ersättare i en nämnd eller en fullmäktigeberedning, eller som ledamot eller suppleant i kommunala företag (4 kap. 6 § kommunallagen). Vidare gjordes ändringar i reglerna om fullmäktiges ansvarsprövning, och skyldigheten att anlita sakkunniga förtydligades. Riksdagen antog den föreslagna lagändringen (bet. 2005/06:KU27, rskr. 2005/06:227). I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen beslutade riksdagen att i enlighet med en reservation (M, FP, KD, C, MP) tillkännage för regeringen att en ny utredning borde tillsättas med ett brett uppdrag att se över vilka åtgärder som kunde vidtas för att ytterligare stärka den kommunala revisionens oberoende. En aviserad utredning av frågan om förtroendeval-

das valbarhet och om skärpningar som var rimliga i förhållande till bl.a. små kommuners rekryteringsförutsättningar var enligt reservanterna alltför snäv.

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande gav regeringen i december 2006 Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att stärka den kommunala revisionens oberoende inom nuvarande system med förtroendevalda revisorer. I rapporten En mer oberoende kommunal revision – analys av tänkbara åtgärder (2008:4) redovisade Statskontoret fem tänkbara åtgärder som ytterligare skulle stärka den kommunala revisionen inom ramen för det nuvarande systemet. Statskontoret analyserade även tre modeller som byggde på ett ändrat huvudmannaskap, nämligen att revisionen organiserades i privat form, att den bedrevs av Riksrevisionen (dvs. av en statlig myndighet) eller att huvudmannaskapet för revisionen lades på ett kommunalförbund. Regeringen lade i oktober 2009 fram propositionen Oberoendet i den kommunala revisionen (prop. 2009/10:46). I propositionen framhöll regeringen att huvudmannaskapet för den kommunala revisionen inte borde ändras. Den kommunala revisionen med av fullmäktige utsedda revisorer har en mycket stark koppling till hur kommuner och landsting fungerar, bl.a. till hur relationen mellan staten och den kommunala nivån ser ut. Det finns i Sverige en långtgående kommunal självstyrelse, och det kommunala beslutsfattandet utgår ifrån den folkvalda fullmäktigeförsamlingen. Det är fullmäktige som utser ledamöter i styrelse och nämnder, som beslutar om budget och som fastställer bokslutet. Dessutom utser fullmäktige revisorer och fastställer revisionens budget, något som följer av fullmäktiges starka ställning. Revisionen är således fullmäktiges kontrollinstrument och den vilar liksom nämndsystemet på att huvudansvaret åligger förtroendevalda. Regeringen ansåg – i likhet med många av remissinstanserna – att nuvarande system för den kommunala revisionen har stora fördelar, även om vissa justeringar kunde behöva göras för att skapa ett större oberoende. Regeringen föreslog förändringar i valbarhetskraven för revisorer i syfte att skapa en mer oberoende revision med innebörd att fullmäktige inte kan välja någon ledamot eller ersättare i den egna församlingen till revisor i landstinget respektive kommunen (4 kap. 6 a § kommunallagen). Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 2009/10:KU16, rskr. 2009/10:135), och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011.

### **Utskottets ställningstagande**

Vid årsskiftet trädde ändringar i kommunallagen i kraft, som innebär att den kommunala revisionens oberoende har stärks. Utskottet är inte berett att nu förorda ytterligare åtgärder och avstyrker motion 2010/11:K249 (M).

## Kommunal samverkan

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till pågående utredningsarbete tre motionsyrkanden (S, C respektive KD) om behovet av bl.a. samverkan mellan kommuner.

### Motionerna

Berit Högman m.fl. (S) begär i motion 2010/11:K225 ett tillkännagivande till regeringen om behovet av samarbete mellan kommuner eller sammanslagning av kommuner för en välfärd av god kvalitet för alla i hela landet. Motionärerna pekar på att det blir allt svårare för små kommuner att leva upp till de krav på välfärd som ställs upp i lagstiftningen. Det kan gälla krav på specialläraresatser, särskilda demensboenden, barnpsykiatriska insatser etc. Anledningarna till att kommunerna inte samarbetar mer kan enligt motionen sammanfattningsvis vara traditionell bypolitik, upphandlingsreglerna samt att det finns en tröskeleffekt att övervinna. Motionärerna pekar på behovet av stimulanser och tydliga incitament, som avskrivning av lån, övertagande av ansvaret för pensionsskulden, rivnings- eller renoveringsstöd för gamla hyreshus. En väg kan vara att genom bidrag till engångskostnader för att slå samman kommuner i form av utredningskostnader, omställningskostnader och avvecklingskostnader för personal och lokaler stimulera förändringen.

I motion 2010/11:C311 (yrkande 24) av Irene Oskarsson (KD) begärs att kommunallagen revideras i syfte att öka kommunernas möjligheter att samverka med varandra. Däremot ska enligt motionen kommunerna inte utanför den egna kommunen sälja tjänster som tillhandahålls av privata aktörer.

Kenneth Johansson (C) begär i motion 2010/11:K201 att intresserade berörda kommuner i Dalarna ges möjlighet att i samverkan med Region Dalarna utveckla och etablera en ny arbetsmodell med en preciserad lokal och regional roll och med kunskap och extra insatser från statliga stödjande myndigheter.

### Bakgrund

Kommunala kompetensutredningen behandlade frågan om kommunal samverkan mellan angränsande kommuner i en gemensam styrelse (SOU 2007:72). Utredningen framhöll att det fanns en lång tradition av kommunal samverkan i olika omfattning och form. Omfattningen av samverkan kunde variera från samråd och informationsutbyte till fördjupad samverkan som innebär en gemensam politik på ett eller flera områden. Det fanns både offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentligrättsliga formerna var kommunalförbund och gemensam

nämnd. Privaträttsliga former är företag, stiftelser och föreningar. Samverkan i mer informella konstellationer, exempelvis nätverk, är också vanligt förekommande. Valet av form styrs i stor utsträckning av vilken verksamhet som samverkan avser, om den t.ex. innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Omfattningen av verksamheten är självfallet också av betydelse.

Det finns flera skäl till kommunal samverkan. En enskild kommun kan exempelvis ha svårt att upprätthålla viss kompetens på egen hand, och det kan finnas samordnings- och stordriftsfördelar med att samverka med andra kommuner. Vidare består den funktionella regionen, där människor rör sig mellan arbete, bostad och fritidsaktiviteter, i många fall av fler än en kommun.

Interkommunala avtal är den vanligaste formen för samverkan i dag, men det finns också möjligheter att samverka genom att bilda ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett privaträttsligt subjekt, exempelvis ett företag.

Enligt 3 kap. 20 § kommunallagen kan kommuner och landsting bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. I förarbetena konstateras att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund ska således vara möjlig för alla kommunala angelägenheter. Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor som medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens. Förbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun eller ett landsting och benämns ibland "specialkommun" eller "minikommun".

Kommuner och landsting kan vidare samverka i en gemensam nämnd enligt bestämmelserna i 3 kap. 3 a–c §§ kommunallagen. En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen (s.k. värdkommun) och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte någon egen juridisk person. Varje kommun eller landsting bibehåller sitt huvudmannaskap för de frågor man överlämnar till den gemensamma nämnden. De samverkande kommunerna ska ha en överenskommelse om samverkan (3 kap. 3 c §). Liksom andra kommunala nämnder ska den gemensamma nämnden också ha ett reglemente. Reglementet ska antas av fullmäktige i samtliga samverkande kommuner (6 kap. 32 §). Av reglementet ska bl.a. framgå vilka uppgifter som överläts till den gemensamma nämnden. En gemensam nämnd kan samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter. En gemensam nämnd ska i

princip kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd. Uppgifterna som överlämnas måste dock vara gemensamma för de samverkande kommunerna.

Om en kommun eller ett landsting i enlighet med 3 kap. 16 § kommunallagen överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier, ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas (3 kap. 17 §). Även interkommunala företag är bundna av dessa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (3 kap. 18 §).

Kommunallagen saknar uttryckliga regler om avtal som samverkansform. Frågan om lagreglering övervägdes vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbunds lag, men avvisades bl.a. med hänvisning till att de uppgifter som var föremål för avtalsamverkan var så skiftande att avtalsreglerna skulle få ett mycket allmänt innehåll (prop. 1957:150 s. 56).

Kompetensenligheten av avtalsamverkan bedöms utifrån bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. I proposition 2008/09:21 Kommunala kompetensfrågor m.m. framhölls att en kommun således t.ex. inte får vidta åtgärder utslutande i en annan kommuns intresse eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Om det i lag har angetts att en särskild uppgift ska handhas av kommunens eller landstingets egna organ får uppgiften inte överlåtas till en annan kommun eller ett annat landsting utan särskilt lagstöd.

Dock finns i dag i speciallagstiftningen på flera områden särskilt lagstöd för avtalsamverkan. Respektive speciallag drar i dessa fall upp gränserna för vilka uppgifter som kan överlämnas. Dessa bestämmelser är i huvudsak förknippade med kommunens obligatoriska verksamhet och dessutom med sådana uppgifter där det i huvudsak inte finns någon privat marknad. Det handlar i stor utsträckning om myndighetsutövning i form av t.ex. tillsynsuppgifter.

Kommunala kompetensutredningen framhöll att kommunal samverkan alltmer framställdes som ett sätt att effektivisera verksamheter, öka kompetensen, hantera krav på specialistkunskaper m.m. Samverkan hade även nämnts som en tänkbar lösning på de utmaningar som den offentliga sektorn står inför mot bakgrund av den ekonomiska och demografiska utvecklingen, och mer eller mindre som en nödvändighet för små kommuner (s. 280).

Utredningen analyserade särskilt konsekvenserna av samverkan för den lokala demokratin och kunde konstatera att kommunallagen erbjuder en rad verktyg för påverkan och kontroll av både kommunalförbund och gemensamma nämnder. Att åstadkomma kommunal samverkan i mer demokratiska former var därför i första hand en fråga om tillämpning av regelverket. Det var snarare den snabba utvecklingen mot allt fler, överlappande samverkanskonstellationer som ur demokratisk synvinkel är bristen med kommunal samverkan.

### **Utredning**

Enligt direktiven till Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt ska kommittén dels utreda former för kommunal samverkan och vid behov föreslå nya samverkansformer, dels särskilt analysera ett förslag om gemensam styrelse och om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen (dir. 2010:53). I direktiven hänvisas till propositionen Kommunala kompetensfrågor m.m. (prop. 2008/09:21) där bl.a. frågor om kommunal samverkan berördes. Enligt propositionen ville regeringen åstadkomma en mer strukturerad, strategisk och långsiktig samverkan mellan angränsande kommuner i en form som också har demokratisk förankring. I propositionen gjordes bl.a. bedömningen att det förslag som Kommunala kompetensutredningen lämnat om gemensam styrelse skulle kunna vara en väg för att åstadkomma en sådan samverkan. Med hänsyn till de frågetecken som då fanns kring kommunal samverkans förenlighet med reglerna om offentlig upphandling lämnades i propositionen inget förslag om införandet av gemensam styrelse. Regeringen ansåg dock att frågan om utvidgade möjligheter till samverkan borde utredas vidare.

Trots att det finns flera samverkansformer att välja mellan förekommer det enligt direktiven kritik från kommuner mot att de mer reglerade formerna för kommunal samverkan är för komplicerade. Det framstår som att samverkan i vissa fall inte sker på grund av dagens regelverk. Eftersom regeringen anser att kommunal samverkan borde underlättas är detta enligt direktiven naturligtvis otillfredsställande. Det är även ett problem att omfattningen av samverkan är svåröverskådlig på grund av att många kommuner samtidigt deltar i olika former av samverkan i olika konstellationer. Det vore enligt direktiven värdefullt om samverkan blev mer lättöverskådlig genom att lagstiftningen uppmuntrade till färre samverkanskonstellationer.

### **Tidigare behandling**

Våren 2009 behandlade utskottet en rad motioner om regional demokrati, bl.a. om behovet av regionalt samarbete och av att Sverige ska kunna styras och utvecklas på olika sätt. Motionerna tog även upp frågor som samverkan över länsgränser, mellankommunal samverkan, bildande av



regionkommuner och avskaffande av landstingen (bet. 2008/09:KU16). Motionerna avstyrktes med hänvisning till pågående beredning av Ansvarskommitténs förslag.

Hösten 2009 avstyrktes en motion motsvarande motion 2010/11:K225 (S) med hänvisning till beredningen av Ansvarskommitténs förslag (bet. 2009/10:KU4 s. 9).

### Utskottets ställningstagande

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratin funktionssätt har i uppdrag att utreda former för kommunal samverkan och vid behov föreslå nya samverkansformer. Enligt utskottets mening bör resultatet av kommitténs arbete avvaktas, och utskottet avstyrker därför motionerna 2010/11:K311 yrkande 24 (KD) och 2010/11:K225 (S).

När det gäller motion 2010/11:K201 (C) vill utskottet även hänvisa till Utredningen om en översyn av statlig regional förvaltning m.m. (se nedan) som bl.a. har som syfte se över möjligheterna att i ökad utsträckning koordinera viss statlig verksamhet med landstingsindelningen. Utskottet, som anser att resultatet av också denna utredning bör avvaktas, avstyrker motionen.

## Regionala frågor

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till arbetet i Utredningen om en översyn av statlig regional förvaltning m.m. en motion (M) om allmänna val före bildandet av storregioner samt en motion (M) om avskaffande av landshövdingeämbetet i Halland och en översyn av länsstyrelsens uppgifter. En motion om benämningarna regionfullmäktige och regionstyrelsen i Gotland avstyrks med hänvisning till att frågan utretts efter ett tillkännagivande från riksdagen och är föremål för remissbehandling.

### Motionerna

I motion 2010/11:K257 av Cecilia Widegren (M) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att allmänna val bör föregå bildandet av eventuella regionkommuner och storlandsting. Enligt motionen bör människor få möjlighet att väga för- och nackdelar mot varandra i samband med ordinarie valrörelse eftersom förändringen handlar om mer än att dra streck på kartan. Det handlar också om hur demokratin ska fungera med längre avstånd, fler personer och olika traditioner. Då hinner väljarna ställa krav på att man först diskuterar målen och vad en ny samhällsorganisation skulle åstadkomma innan organisationen startar sin verksamhet.

Jenny Petersson (M) begär i motion 2010/11:K216 ett tillkännagivande till regeringen om att ämbetet som landshövding i Halland avskaffas (yrkande 1) och om en översyn av länsstyrelsens uppgifter (yrkande 2). Motionären pekar på att vissa av länsstyrelsens uppgifter i Halland flyttats till självstyrelseorganet Region Halland och att frågor om regional utveckling och hälso- och sjukvården den 1 januari 2011 samlades i en gemensam organisation. Länsstyrelsens uppgifter bör bli föremål för en översyn och dess uppgifter överförs till närbesläktade myndigheter, Region Halland eller enskilda kommuner. Det är då naturligt att landshövdingeämbetena läggs ned.

Gustaf Hoffstedt (M) begär i motion 2010/11:K309 ett tillkännagivande till regeringen om att Region Gotland ges mandat att benämna sina politiska församlingar regionfullmäktige respektive regionstyrelse. Från och med den 1 januari 2011 decentraliseras frågor som rör regional tillväxt och infrastruktur i hög grad till regionen.

## Bakgrund

Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen är Sverige indelat i kommuner och landsting. Enligt 1 kap. 2 § omfattar varje landsting ett län om inget annat särskilt anges. I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, som trädde i kraft den 1 januari 2011, finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur i Gotlands, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Lagen gäller för Skåne läns landsting, Hallands läns landsting och Västra Götalands läns landsting. Lagen gäller också för Gotlands kommun, dock med undantag bl.a. i fråga om beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelsen.

De berörda landstingen får besluta att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen i stället ska betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen och det som sägs i andra författningar om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen gäller i sådant fall regionfullmäktige och regionstyrelsen.

Enligt 1 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) får regeringen besluta om ändring i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska enligt 1 kap. 24 § en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, ska han anmäla detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan.

Enligt 2 kap. 1 § får en ändring i landstingsindelningen endast ske om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Enligt 2 kap. 11 § samma lag ska ansökningar om indelningsändringar utredas av Kammarkollegiet.

Grunden för statens regionala organisering har traditionellt varit länen. Länsindelningen har även legat till grund för landstingsindelningen. Malmöhus och Kristianstads län slogs samman den 1 januari 1997 och bildade Skåne län. Två år senare bildades Västra Götalands län genom att Göteborgs och Bohus, Skaraborgs och Älvsborgs län slogs samman. Vid samma tillfälle lades motsvarande landsting samman. Hälso- och sjukvårdsorganisationen i de tidigare landstingsfria kommunerna Göteborg och Malmö inordnades i respektive nybildat landsting. Efter förslag i propositionen Regionalt utvecklingsansvar i vissa län (prop. 2009/10:156) har riksdagen beslutat (bet. 2009/10:KU37 rskr. 324) att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län permanentas samtidigt som även Hallands läns landsting och Gotlands kommun ges motsvarande ansvar. Det innebär att de tre berörda landstingen samt Gotlands kommun får ansvaret för det regionala tillväxtarbetet och den regionala transportinfrastrukturplaneringen.

I det regionala tillväxtarbetet ingår att besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, bl.a. stöd till projektverksamhet och företagsstöd. Vidare ska de tre landstingen och Gotlands kommun följa upp och låta utvärdera det regionala tillväxtarbetet. En årlig rapport om arbetet ska lämnas till regeringen. Vad gäller ansvaret för den regionala transportinfrastrukturplaneringen innebär det främst att upprätta och fastställa en länsplan för regional transportinfrastruktur. Vid upprättande av planen, som sträcker sig över tolv år, ska hänsyn tas till de samlade transportbehoven inom regionen.

Landstingen i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län ansökte 2008 om att de tre landstingen skulle slås samman till ett landsting. Jämtlands läns landsting ansökte samma år om att bilda ett nytt landsting där Ånge och Sundsvalls kommuner skulle ingå. Gävleborgs, Dalarnas och Uppsala läns landsting ansökte 2008 om att de tre landstingen samt Örebro läns landsting skulle läggas samman. Regeringen beslutade den 29 januari 2009 att överlämna samtliga ansökningar och avsiktsförklaringar till Kammarkollegiet för utredning om en förändring av landstingsindelningen. Den 10 november 2009 lämnade Kammarkollegiet sitt yttrande till regeringen. Kollegiet avstyrkte ansökningarna men förordade samtidigt fortsatt utredning.

## Utredningar

Den 27 februari 2007 överlämnade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10). Ansvarskommitténs betänkande remissbehandlades och yttranden kom in från 543 remissinstanser. Ansvarskommittén lämnade förslag som berörde hela samhällsorganisationen. En del i betänkandet utgjordes av förslag som innebär att nya större län och landsting bildas. Kommittén föreslog vidare att ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling skulle föras över från staten till landstingen och att landstingen i fortsättningen skulle benämnas regionkommuner.

I september 2007 överlämnades till regeringen rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28). I rapporten föreslogs att verksamhet inom drygt 20 områden skulle koncentreras till sju länsstyrelser. Delvis med utgångspunkt i Ansvarskommitténs kriterier för en ny geografisk indelning med färre och större län och landsting bedömdes det i rapporten att sju länsområden, vart och ett bestående av flera län, borde utgöra utgångspunkt för en koncentration. En proposition om koncentration av länsstyrelseverksamhet är aviserad till den 22 mars 2011.

Förvaltningskommittén överlämnade i december 2008 sitt slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118). Kommittén föreslog bl.a. att statens tillsynsverksamhet skulle koncentreras till länsstyrelserna. Enbart sådan tillsyn som kräver högt specialiserad kompetens borde framöver utföras av separata tillsynsmyndigheter. Förvaltningskommittén ansåg vidare att det fanns skäl att överväga att organisera om länsstyrelserna till betydligt färre myndigheter. Kommittén ansåg att färre länsstyrelser skulle göra det enklare att ta vara på administrativa stordriftsfördelar och att större länsstyrelser gav utrymme för bredare och djupare kompetens på olika områden. I regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315) gjordes bedömningen att principen om den samordnade länsförvaltningen ska ligga fast. Principen innebär en samordning av statlig sektorspolitik på regional nivå, att regional statlig verksamhet ska inordnas i länsstyrelserna i de fall då det är lämpligt och att länsstyrelserna ska utgöra statens primära kontaktlänk gentemot kommunerna (prop. 2001/02:7, bet. 2001/02:KU7, rskr. 2001/02:138).

Regeringen beslutade i juni 2009 att tillsätta en utredning om en översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren (Fi 2009:07) ska ge förslag på bl.a. en ändrad länsindelning i de fall där en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell och genomföra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredaren ska, utifrån de ansökningar som överlämnats till Kammarkollegiet, utarbeta förslag på hur en ändrad länsindelning bör utformas och genomföras i de fall en ändrad landstingsindelning kan bli aktuell. Utredaren ska föreslå namn på de eventuella län

som därmed bör bildas samt föreslå residensstäder för dessa. Utredaren ska också lämna förslag på hur länsstyrelseorganisationen ska utformas i berörda län.

Ett syfte med utredningen är att se över möjligheterna att i ökad utsträckning koordinera viss statlig verksamhet med landstingsindelningen. Det gäller både i de fall landstingsindelningen är oförändrad och då en ny indelning övervägs. Detta kan skapa förutsättningar för att staten och landstingen respektive samverkansorganen framöver kan samordna sina insatser bättre. Översynen omfattar såväl länsstyrelseorganisationen som hur länsstyrelsens uppgift att, inom myndighetens ansvarsområde, samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser i länet ska vidareutvecklas och stärkas. Utredaren ska även se över på vilket sätt länsstyrelsens roll som regional samordnare av statlig tillsyn kan vidareutvecklas. Utredarens förslag ska beakta pågående förändringar inom den statliga förvaltningen. För länsstyrelsens del skulle en sådan förändring kunna utgöras av en koncentration av viss verksamhet till ett fåtal länsstyrelser. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

Regeringen gav i februari 2010 Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning genom tilläggsdirektiv (dir. 2010:12) i uppdrag att även, utifrån Kammarkollegiets yttrande, pröva om det för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav. Utredaren ska i detta sammanhang även ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte. Utifrån Kammarkollegiets yttrande ska utredaren också pröva om det för Uppsala, Dalarnas och Gävleborgs läns landsting är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav. Utredaren ska i detta sammanhang ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte. Utredaren ska därutöver i denna del, i samråd med kringliggande landsting, beakta behovet av en lösning som även omfattar fler landsting än de tre som ansökt om indelningsförändring. Om önskemål framförs från andra landsting om indelningsändringar, ska utredaren bistå dessa, i lämplig omfattning, med att utifrån ett helhetsperspektiv finna en möjlig geografisk indelning som kan leda till bestående fördel. Utredaren ska lämna förslag på hur eventuella försämrade demokratiska förutsättningar vid landstingssammanläggningar kan motverkas. Därutöver ska utredaren beakta att utredningens förslag inte avviker ifrån befolkningens inställning till en indelningsändring.

Utredaren överlämnade i oktober 2010 betänkandet Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning (SOU 2010:77). I betänkandet föreslås att regeringen när ett nytt landsting bildas ska besluta att det nya landstinget ska företrädas av indelningsdelegerade. Förslaget innebär att skillnaderna mellan bestämmelserna om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen blir färre. Skillnaderna försvinner dock inte helt utan kvarstår på några punkter. Bland annat gäller bara vid ändringar i

kommunindelningen att särskild hänsyn ska tas till befolkningens inställning, och när det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Betänkandet är föremål för remissbehandling.

I betänkandet Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse (SOU 2010:94) bedömde utredaren att det finns rättsliga förutsättningar för att Gotlands kommun ska kunna använda sig av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. I betänkandet föreslås att lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ändras så att Gotlands kommun får rätt att använda dessa beteckningar. Betänkandet är föremål för remissbehandling.

### **Tidigare behandling**

I januari 2009 behandlade utskottet en motion (M) om att allmänna val bör föregå bildandet av storregioner. Utskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att beredningen av Ansvarskommitténs förslag borde avvaktas (bet. 2008/09:KU16).

I samband med behandlingen av proposition 2009/10:156 Regionalt utvecklingsansvar i vissa län våren 2010 avstyrkte utskottet (bet. 2009/10:KU37) ett motionsyrkande (S, V, MP) om att regeringen borde återkomma med en helhetslösning av regionfrågan enligt de principer som återfanns i motionen. Utskottet delade regeringens bedömning att en förändrad ansvarsfördelning bör göras permanent i de län som kan uppvisa ett lokalt och regionalt initiativ att ta över vissa statliga uppgifter och där inga oklarheter finns kring den framtida landstingsindelningen.

I samma betänkande behandlades en motion om benämningarna regionfullmäktige och regionstyrelsen på Gotland. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna att den skyndsamt borde se över vilka lagändringar som behövde göras och snarast möjligt återkomma till riksdagen med lagförslag som innebär att beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelsen också får användas för Gotlands del. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2009/10:324).

### **Utskottets ställningstagande**

När det gäller frågan om allmänna val före bildandet av eventuella regionkommuner och storlandsting och frågan om länsstyrelseorganisationen, anser utskottet att resultatet av arbetet i Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning bör avvaktas. Utskottet avstyrker motionerna 2010/11:K216 yrkandena 1 och 2 (M) samt 2010/11:K257 (M).

Frågan om användningen beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse på Gotland har utretts med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen. Utredningsbetänkandet är föremål för remissbehandling. Enligt utskottets mening saknas anledning för riksdagen att göra ett nytt tillkännagivande till regeringen i frågan. Motion 2010/11:K309 (M) avstyrks.

## Delaktighet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande två motioner (MP respektive V) om behovet av att utveckla enskilda medborgares delaktighet i beslut och genomförande.

### Motionerna

Ulf Holm m.fl. (MP) begär i motion 2010/11:N421 (yrkande 8) att det initieras ett utvecklingsarbete tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Hela Sverige ska leva, Forum för frivilligt socialt arbete, Coompanion och några intresserade pilotkommuner om en förändring av kommunens tjänster i riktning mot högre delaktighet från enskilda medborgares sida i både beslut och utförande.

Kent Persson m.fl. (V) begär i motion 2010/11:N323 tillkännagivanden till regeringen om utveckling av möjligheterna för kommunmedborgare att delta i den lokala utvecklingen samt om vikten av en utredning om hur medborgarnas och de ideella organisationernas engagemang kan stärkas (yrkandena 16 och 17). Motionärerna ser det som ytterst väsentligt att det utvecklas fler vägar för kommunmedborgarna att delta i den lokala utvecklingen på alla väsentliga områden. I områden där sådana processer vuxit fram under senare decennier har enligt motionen fler invånare blivit mer samhällsintresserade och de lokala partiernas rekryteringar har stärkts. Fler personer har satsat på mer kvalificerad utbildning och blivit entreprenörer inom olika branscher. Detta har bidragit till att kommunerna förändrat serviceformer som blivit mer framtidsorienterade, liksom miljöpolicyen och integrationspolitiken, den långsiktiga investeringsplaneringen och bostadsbyggandet. Det behövs enligt motionen en statlig utredning som ser över möjligheterna till statliga anslag till kommuner som vill pröva nya och fördjupade former för att stärka samverkan mellan kommunerna och invånarna.

### Bakgrund

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 1 s. 59) framhålls att regeringen arbetar för medborgarengagemang i de demokratiska processerna och vidgade möjligheter till insyn och inflytande för så stora medborgargrupper som möjligt. Detta gör regeringen genom att stödja utvecklingen inom kommuner och landsting samt genom att på olika sätt främja tillgänglighet och deltagande för personer med funktionsnedsättning.

Mot denna bakgrund stöder regeringen sedan 2007 SKL i ett projekt med fokus på hur medborgardialogen kan utvecklas med hjälp av IT. Samarbetet har resulterat i ett antal IT-baserade verktyg, som nu prövas i praktiken runt om i landets kommuner och landsting. Tyngdpunkten i arbetet har varit att komplettera de traditionella kanalerna för inflytande med

verktyg för dialog som stöds av den nya tekniken. Verktygen, som kallas Dialogen, Chatten, Mobil-enkät, Budgetsimulator, Geo-Panelen och e-Petitioner, har alla tagits fram med medborgaren och användbarheten i centrum för att ge fler medborgare möjlighet att delta i politiken. SKL redovisade resultaten den 15 maj 2010. Erfarenheter från de olika projekten visar att större delaktighet kunde uppnås genom att involvera den enskilde medborgaren i de politiska beslutsprocesserna. Projektet syftar även till att öka kunskapen om nya metoder för politiskt deltagande. Information från SKL visade att det fanns ett ökat intresse bland kommuner och landsting för att använda sig av SKL:s dialogverktyg. Hittills hade SKL beviljats 3,5 miljoner kronor för projektet.

Sveriges Kommuner och Landstings projekt ”medborgardialog” arbetar sedan 2006 med att ge stöd till medlemmarna för att utveckla verksamheten med hjälp av medborgardialoger. Projektet fokuserar på såväl demokratiutveckling som effektivitetsutveckling.

I oktober 2008 slöts en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om hur relationerna mellan staten, SKL och de idéburna organisationerna kan utvecklas. Överenskommelsen syftade till att tydliggöra de idéburna organisationernas roll inom det sociala området och möjliggöra för dessa att konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer som är verksamma på området. I april 2010 hade ett femtiotal idéburna organisationer anslutit sig till överenskommelsen. Inom ramen för överenskommelsen inom det sociala området har sex principer formulerats som grundläggande för relationen mellan regeringen, de idéburna organisationerna och SKL. Dessa principer är självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Överenskommelsen omfattar även varje parts åtaganden och åtgärder, vilka följs upp av en gemensam arbetsgrupp som har inrättats för denna uppföljning. I december 2009 anordnades en konferens där parterna rapporterade hur åtgärderna i överenskommelsen genomförts.

Som resultat av ytterligare en dialogprocess med ett hundratal organisationer kunde regeringen i april 2010 fatta beslut om att för regeringens del underteckna ännu en överenskommelse med SKL och idéburna organisationer, denna gång på integrationsområdet. Syftet med överenskommelsen var att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och de idéburna organisationerna i arbetet med nyanländas etablering och integration och att utveckla former och metoder för att de idéburna organisationerna bättre ska kunna medverka i detta arbete.

Enligt budgetpropositionen för 2011 (utg.omr. 17 s. 173) kommer ett systematiskt arbete att bedrivas i syfte att uppnå målet för politiken för det civila samhället. Det handlar bl.a. om att följa upp och utveckla villkoren för det civila samhället och dess organisationer vad avser dialog och samråd, möjligheter till stöd genom tydliga och stabila bidragssystem samt goda möjligheter till självfinansiering. En arbetsgrupp har tillsatts i Reger-



ingskansliet med uppdrag att följa upp hur det civila samhällets villkor utvecklas i förhållande till målet. Uppföljningen kommer att genomföras utifrån de sex principer som formulerats som grundläggande i överenskommelserna mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL. Andra viktiga utgångspunkter är att eventuella förändringar måste utformas i dialog med de berörda inom föreningslivet och det civila samhället. Regeringen kommer för sin del att verka för att dialogerna mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL fortsätter att följas upp och utvecklas av parterna. De överenskommelser som slutits mellan regeringen, idéburna organisationer och SKL behöver även fortsättningsvis följas upp och utvecklas av parterna i syfte att kontinuerligt identifiera och undanröja hinder.

### **Tidigare behandling**

Hösten 2009 behandlade utskottet två motioner (MP respektive V) med ett innehåll som motsvarar de nu aktuella motionerna (bet. 2009/10:KU4). Utskottet hänvisade till att det inom SKL med stöd av statliga medel pågick ett projekt med utveckling av en IT-plattform. I projektet bedrevs ett samarbete med enskilda kommuner och landsting för att utveckla och pröva nya metoder för medborgardialoger. Vidare hänvisade utskottet till att det i den överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL som slöts under hösten 2008 betonats vikten av dialog och delaktighet och de idéburna organisationernas viktiga roll. SKL hade åtagit sig att bedriva ett utvecklingsarbete för att stödja kommuner och landsting som har för avsikt att utveckla lokala överenskommelser och samverkansdokument.

En rad åtgärder vidtogs således på skilda nivåer i syfte att öka medborgarnas delaktighet och förstärka de idéburna organisationernas roll. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det, som utskottet tidigare anfört, är en uppgift för kommunerna och landstingen själva att besluta närmare om formerna för den lokala demokratin och invånarnas direktdemokratiska inflytande ansåg utskottet inte att det var påkallat med tillkännagivanden till regeringen om utveckling av möjligheterna för kommunmedborgare att delta i den lokala utvecklingen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande. Motionerna 2010/11:N323 yrkandena 16–17 (V) samt 2010/11:N421 yrkande 8 (MP) avstyrks.

## Reservationer

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

### 1. **Kommunal kompetens, punkt 6 (S, MP, V)**

av Peter Eriksson (MP), Peter Hultqvist (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S), Mia Sydow Mölleby (V) och Caroline Helmersson Olsson (S).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2010/11:K340, bifaller delvis motion 2010/11:K379 och avslår motion 2010/11:K341 yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

De kommunala bolagen har en viktig roll för att garantera kommuninvånarna grundläggande infrastruktur och service. När det gäller energi och bostäder så har de kommunala bolagen en central roll för att åstadkomma kvalitet och prisstabilitet. Kommunala bolag inom dessa områden spelar också en avgörande roll för att utveckla teknik och system som bidrar till energisparande, skapandet av förnybar energi och motverka klimatförändringarna.

Ökad ägarkoncentration inom exempelvis energisektorn är ett hot mot en fungerande marknad. Här utgör de kommunala bolagen ett fungerande alternativ. Av den orsaken är det viktigt att de ges möjlighet till konkurrens på likvärdiga villkor. Från det allmännyttiga konsumentperspektivet är det mycket angeläget. Inte minst är det tydligt när det gäller de kommunala bostadsföretagens verksamhet.

Genom att ge de kommunala bolagen likvärdiga villkor som de privata skapas en sundare konkurrenssituation. Lagstiftningen bör därför ändras så att de kommunala bolagen kan verka på villkor som är likvärdiga med dem som gäller för privata och statliga bolag. Framst behövs ändringar i kommunallagen när det gäller lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen men även i den nya lagen om konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet. Den sistnämnda bör ändras så att inte kreativiteten och teknikutvecklingen i kommunala bolag hämmas.

Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör tillsätta en utredning i syfte att åstadkomma en ändring i lagstiftningen som ger kommunala bolag en möjlighet att verka på villkor som är likvärdiga med dem som privata och statliga bolag har. Riksdagen bör som sin mening ge detta regeringen till känna och därmed bifalla motion 2010/11:K340.

## **2. Frågan om verkställighet av beslut och om sanktioner, punkt 8 (M, FP, C, KD)**

av Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Karl Sigfrid (M), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD) och Ann-Britt Åsebol (M).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

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

Riksdagen avslår utskottets förslag.

### *Ställningstagande*

Justitieombudsmannen Axberger har med hänvisning till regeringens uttalande avsikt att följa frågan om behovet av sanktioner tillställt Regeringskansliet ett beslut där det riktas kritik mot hanteringen när det gäller verkställighet och rättelse av beslut i en kommun. Utskottet, som förutsätter att frågan blir föremål för överväganden inom Regeringskansliet med anledning av JO:s beslut, anser inte att det behövs ett tillkännagivande till regeringen i saken.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Motioner från allmänna motionstiden hösten 2010

*2010/11:K201 av Kenneth Johansson (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheten att i Dalarna få etablera ett försök med frikommuner inriktat på ett samlat arbete vid, ortsbundna och tidsmässigt begränsade, stora nyrekryteringsbehov i näringslivet.

*2010/11:K204 av Johan Linander (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommunfullmäktige måste kunna återkalla uppdraget för en förtroendevald som kommunfullmäktige har valt.

*2010/11:K215 av Mats Gerdau och Helena Bouveng (båda M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att införa en budgetlag på kommunal nivå, i likhet med vad som finns när riksdagen beslutar om statsbudgeten.

*2010/11:K216 av Jenny Petersson (M):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avskaffa ämbetet som landshövding i Halland.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över länsstyrelsens uppgifter.

*2010/11:K221 av Johan Linander (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommuner inte ska behöva betala ut mandatstöd för tomma stolar i kommunfullmäktige.

*2010/11:K225 av Berit Högman m.fl. (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av samarbete mellan kommuner eller sammanslagning av kommuner för en välfärd av god kvalitet för alla i hela landet.

*2010/11:K249 av Elisabeth Svantesson (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ändra kommunallagen i syfte att stärka oberoendet i den kommunala revisionen.

*2010/11:K257 av Cecilia Widegren (M):*

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

*2010/11:K258 av Hans Backman (FP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ledamöter i kommunfullmäktige ska kunna behålla sina uppdrag även om de påbörjar studier på annan ort under mandatperioden.

*2010/11:K271 av Fredrik Olovsson (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om spärr i valen till kommunfullmäktige.

*2010/11:K278 av Ulla Andersson m.fl. (V):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ogiltigförklara avtal om försäljning som kommuner ingått olagligt.

*2010/11:K279 av Jan Ertsborn och Gunnar Andrén (båda FP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av vallagen så att en uppdelning av kommuner i valkretsar också kräver utjämningsmandat.

*2010/11:K284 av Ulrik Nilsson (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att öka proportionaliteten i tillsättandet av presidier i kommunala nämnder och styrelser.

*2010/11:K288 av Kenneth Johansson (C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av kommunallagens regler så att kommunalt partistöd begränsas till att avse stöd till partier som faktiskt besätter platserna i kommuner och landsting under mer än två tredjedelar av mandatperioden

*2010/11:K309 av Gustaf Hoffstedt (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om rätten att använda beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse.

*2010/11:K314 av Jan Ericson och Cecilie Tenfjord-Toftby (båda M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över regelverken kring det kommunala partistödet.

*2010/11:K324 av Désirée Pethrus och Lars-Axel Nordell (båda KD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om införandet av utjämningsmandat i kommunalval.

*2010/11:K328 av Emma Carlsson Löfdahl (FP):*

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

*2010/11:K332 av Johan Linander och Abir Al-Sahlanı (båda C):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om valresultatets återspeglıng i representationen i kommunfullmäktıge.

*2010/11:K340 av Annika Lillemets och Valter Mutt (båda MP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ändra lagstiftningen så att kommunala bolag, i synnerhet energibolag, får verka på villkor som är likvärdıga med dem som statliga och privata bolag har.

*2010/11:K341 av Valter Mutt m.fl. (MP):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sveriges lagstiftning bör anpassas för att i ökad utsträckning möjliggöra interkommunala och interregionala förbindelser.

*2010/11:K379 av Pia Nilsson (S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommunal verksamhet för arbetslösa och personer med funktionshinder i begränsad skala bör stödjask.

*2010/11:K386 av Gunnar Sandberg och Marie Nordén (båda S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en förändring i föräldraledıghetslagen (1995:584).

*2010/11:K389 av Olle Thorell och Sven-Erik Österberg (båda S):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att se över 4 kap. 10 § kommunallagen.

*2010/11:K391 av Krister Hammarbergh (M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om lokal beslutanderätt över valkretsindelning vid kommunala val.

*2010/11:K394 av Lars-Axel Nordell (KD):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att se över hur villkoren för förtroendevalda kan förbättras.

*2010/11:K416 av Finn Bengtsson och Margareta B Kjellin (båda M):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheter till individuell återbäring av kommunal- och landstingsskatt vid överskott.

*2010/11:K426 av Ulf Holm (MP):*

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommunallagen bör ändras så att s.k. tomma stolar i kommunfullmäktige eller region- eller landstingsfullmäktige inte berättigar till kommunalt eller regionalt partistöd.

*2010/11:C311 av Irene Oskarsson (KD):*

24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kommunernas möjligheter att samverka med varandra ska utökas.

*2010/11:N323 av Kent Persson m.fl. (V):*

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att utveckla möjligheterna för kommunmedborgare att delta i den lokala utvecklingen inom väsentliga områden.
17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fördjupad lokaldemokrati.

*2010/11:N421 av Ulf Holm m.fl. (MP):*

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ett utvecklingsarbete bör initieras tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Hela Sverige ska leva, Forum för frivilligt socialt arbete, Coompanion och några intresserade pilotkommuner om en förändring av kommunens tjänster i riktning mot högre delaktighet från enskilda medborgare i både beslut och utförande.