

Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU15

Kommunala och regionala frågor

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2019/20 om kommunala och regionala frågor. Yrkandena gäller frågor om den kommunala självstyrelsen, nytt frikommunförsök, kommunindelning, lokaliseringsprincipen, villkoren för förtroendevalda m.fl., antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige, fullmäktigesammanträden på måndagar, minoritetsskydd, förtroendevaldas rätt till insyn, partistöd och icke tillsatta mandat, representation i styrelsen, nämnder och utskott, styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, medborgerlig förslagsrätt, kommunala folkomröstningar, delegation av beslutanderätt, kommunala budgetar i ett beslut, utdelning ur kommunala bolag, revision, regionalisering, lokalt brottsförebyggande arbete samt en turistöversiktsplan.

I betänkande finns sex reservationer (M, SD, C, KD, L).

Behandlade förslag

Ett fyrtiotal yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2019/20.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Utskottets överväganden.....	7
Den kommunala självstyrelsen	7
Nytt frikommunförsök.....	11
Kommunindelning.....	13
Undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad	16
Villkoren för förtroendevalda m.fl.	21
Byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige	25
Delegation av beslutanderätt	32
Partistöd och icke tillsatta mandat	34
Representation i styrelsen, nämnder och utskott	36
Kommunala budgetar i ett beslut.....	40
Utdelning ur kommunala bolag	41
Regionalisering.....	43
Lokalt brottsförebyggande arbete	49
Turistöversiktsplan	56
Motioner som bereds förenklad.....	57
Reservationer	58
1. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (SD)	58
2. Nytt frikommunförsök, punkt 2 (M).....	58
3. Undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad, punkt 4 (M, KD).....	59
4. Byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige, punkt 6 (SD).....	60
5. Lokalt brottsförebyggande arbete, punkt 13 (C).....	60
6. Lokalt brottsförebyggande arbete, punkt 13 (L)	61
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	63
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20	63

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Den kommunala självstyrelsen

Riksdagen avslår motion

2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

2. Nytt frikommunförsök

Riksdagen avslår motion

2019/20:2831 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 24.

Reservation 2 (M)

3. Kommunindelning

Riksdagen avslår motion

2019/20:2199 av Lars-Arne Staxäng (M).

4. Undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:1313 av Betty Malmberg och Lars-Arne Staxäng (båda M) yrkandena 1 och 2,

2019/20:2597 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkande 57,

2019/20:2718 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkande 32 och

2019/20:2775 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkande 89.

Reservation 3 (M, KD)

5. Villkoren för förtroendevalda m.fl.

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:1727 av Emma Carlsson Löfdahl (-) och

2019/20:2450 av Rasmus Ling (MP) yrkandena 1 och 2.

6. Byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4 och

2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD) yrkande 3.

Reservation 4 (SD)

7. Delegation av beslutanderätt

Riksdagen avslår motion

2019/20:154 av Ola Möller (S).

8. Partistöd och icke tillsatta mandat

Riksdagen avslår motion

2019/20:1443 av Denis Begic (S).

9. Representation i styrelsen, nämnder och utskott

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:1050 av Björn Petersson och Tomas Kronståhl (båda S) och

2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD) yrkande 1.

10. Kommunala budgetar i ett beslut

Riksdagen avslår motion

2019/20:2468 av Rasmus Ling (MP).

11. Utdelning ur kommunala bolag

Riksdagen avslår motion

2019/20:215 av Hampus Hagman (KD).

12. Regionalisering

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:1677 av Sten Bergheden (M) yrkandena 1–3 och

2019/20:3245 av Linda Ylivainio m.fl. (C) yrkande 6.

13. Lokalt brottsförebyggande arbete

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:2016 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 9 och

2019/20:3248 av Johan Hedin m.fl. (C) yrkande 8.

Reservation 5 (C)

Reservation 6 (L)

14. Turistöversiktsplan

Riksdagen avslår motion

2019/20:241 av Martina Johansson och Peter Helander (båda C) yrkande

1.

15. Motioner som bereds förenklat

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkandena 2, 3 och 5–9,

2019/20:804 av Staffan Eklöf (SD),

2019/20:1165 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M),

2019/20:2097 av Robert Hannah (L) yrkandena 2 och 3,

2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD) yrkandena 4 och 5 samt

2019/20:3216 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2.

Stockholm den 2 april 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Matheus Enholm (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Maria Strömkvist (S), Alexandra Anstrell (M), Lars Püss (M), Christer Nylander (L), Martina Johansson (C), Anna-Caren Säterberg (S), Gunilla Svantorp (S), Leif Nysmed (S), Caroline Nordengrip (SD), Katja Nyberg (SD), Karolina Skog (MP) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet 40 motionsyrkanden om kommunala och regionala frågor från allmänna motionstiden 2019/20. Av dessa behandlas 14 motionsyrkanden i förenklad ordning eftersom de rör samma eller i huvudsak samma frågor som riksdagen har behandlat tidigare under valperioden.

Motionsyrkandena gäller frågor om den kommunala självstyrelsen, nytt frikommunförsök, kommunindelning, lokaliseringsprincipen, villkoren för förtroendevalda m.fl., antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige, fullmäktigesammanträden på måndagar, minoritetsskydd, förtroendevaldas rätt till insyn, partistöd och icke tillsatta mandat, representation i styrelsen, nämnder och utskott, styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, medborgerlig förslagsrätt, kommunala folkomröstningar, delegation av beslutanderätt, kommunala budgetar i ett beslut, utdelning ur kommunala bolag, revision, regionalisering, lokalt brottsförebyggande arbete samt en turistöversiktsplan.

Utskottets överväganden

Den kommunala självstyrelsen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att stärka den kommunala självstyrelsen.

Jämför reservation 1 (SD).

Motionen

I kommittémotion 2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att återta den kommunala självstyrelsen. Motionärerna anför att den kommunala självstyrelsen är en central och viktig princip som har urholkats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Detta sker genom tvingande lagstiftning som varken kommunernas, regionernas eller riksdagens politiker kan påverka. Exempel på sådan lagstiftning är kommunallagens bestämmelser om valbarhet och rösträtt. Kommunerna bör också återfå den makt som tagits ifrån dem genom lagstiftning som tvingar kommunerna att ta emot flyktingar. Motionärerna anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med konkreta förslag på hur den kommunala självstyrelsen kan stärkas.

Gällande rätt

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

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

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

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

Statens styrning av kommuner och regioner

Rapport från Statskontoret

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en fördjupad analys av den samlade statliga styrningen av kommuner och regioner (tidigare landsting). Den fördjupade analysen utgör en del av ett samlat uppdrag till Statskontoret att följa hur statens styrning av kommunerna och landstingen utvecklas. Rapporten Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys (2019:2) överlämnades till regeringen den 18 januari 2019.

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

Kommunutredningen

Regeringen gav i februari 2017 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (Fi 2017:02, dir. 2017:13). Kommittén, som har antagit namnet Kommunutredningen, ska utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som kommunal samverkan, kommunsammanläggningar, förändrade uppgifter, en asymmetrisk ansvarsfördelning och andra tänkbara åtgärder kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen.

Kommunutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget i februari 2020 (SOU 2020:8). Utredningen framhåller att kommunerna har stora och ökande utmaningar, bl.a. till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten. Polariseringen mellan olika kommuner ökar när det gäller exempelvis befolkning, kompetens och ekonomiska förutsättningar. Utredningen lägger förslaget inom bl.a. följande områden (SOU 2020:8 s. 39–42): statliga styrningen av kommunerna förbättras genom färre riktade

statsbidrag, det kommunalekonomiska utjämningsystemet ses över, en kommunal försöksverksamhet initieras, strategisk kommunsamverkan och frivilliga sammanläggningar stimuleras, en kommundelation inrättas som tillsammans med landshövdingarna för dialog med kommunerna om kapacitetsstärkande åtgärder, kompetensförsörjningen underlättas genom minskade studieskulder för personer i utsatta kommuner och stöd till kommunernas digitaliseringsarbete.

I betänkandet tar utredningen upp den kommunala självstyrelsen och statlig styrning. I sammanfattande slutsatser anges följande (s. 115–116).

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

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

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

Betänkandet remitterades den 6 mars 2020.

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del av vårt demokratiska system (yttr. 2015/16:KU5y s. 3). Utskottet konstaterade därvid att någon formellt fastlagd definition av vad som avses med kommunal självstyrelse inte finns. I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakten och därmed den kommunala självstyrelsen enligt utskottet av en helhetssyn, vilket framhölls i 1973 års förarbeten. Generellt sett gäller alltså att staten och

kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgår man från detta synsätt är det enligt utskottet varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (prop. 1973:90 s. 190).

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

Konstitutionsutskottet har inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning granskat förekomsten av proportionalitetsbedömningar vid inskränkningar av den kommunala självstyrelsen (bet. 2016/17:KU10 s. 82 f.). Utskottets granskning visar att det i det stora flertalet lagstiftningsärenden som rör kommunerna har gjorts en proportionalitetsprövning som redovisas i propositionen. Utskottet framhåller bl.a. att det förhållandet att ett lagförslag avser genomförande av EU-rätt i sig inte är en grund för att avstå från en proportionalitetsprövning. Om en proportionalitetsprövning i det enskilda fallet bedömts uppenbart obehövlig eller av andra skäl inte låter sig göras, bör skälen för detta tydligt redovisas i propositionen. Ett sådant exempel skulle enligt utskottet kunna vara att det rör sig om lagförslag som avser genomförande av EU-rätt, där det med hänsyn till EU-reglernas utformning inte finns utrymme för något annat alternativ än den reglering som föreslås. I fråga om innehållet i proportionalitetsprövningen betonar utskottet vikten av att möjligheterna att vidta mindre ingripande åtgärder undersöks som ett led i proportionalitetsprövningen och att de överväganden som görs i det avseendet tydligt framgår av propositionen.

Våren 2017 och 2019 behandlade utskottet motionsyrkande om en utredning som tydliggör definitionen och funktionen av den kommunala självstyrelsen. Utskottet hänvisade till sina tidigare uttalanden om den kommunala självstyrelsen och fann inte skäl att ta initiativ till en sådan

utredning som begärdes i motionerna (bet. 2016/17:KU17 s. 24 och bet. 2018/19:KU31 s. 9). Motionerna avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Den kommunala självstyrelsen har en central ställning i Sverige och är en viktig del i vårt demokratiska system. Genom 2011 års grundlagsreform gavs principen en tydligare markering i regeringsformen. Utskottet konstaterar att frågan även behandlas i kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) som remitterats i mars 2020. Utskottet hänvisar mot den bakgrunden till sina tidigare uttalanden om den kommunala självstyrelsen och finner inte skäl att ta något initiativ till ett sådant tillkännagivande som föreslås i motionen. Motionsyrkandet avstyrks.

Nytt frikommunförsök

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att ett nytt frikommunförsök ska införas.

Jämför reservation 2 (M).

Motionen

Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkar i partimotion 2019/20:2831, yrkande 24 att ett nytt frikommunförsök ska införas. I motionen anförs att ett begränsat antal kommuner och regioner ska ges möjlighet att utifrån lokala förutsättningar och behov identifiera undantag från det nuvarande regelverket för att pröva en mer ändamålsenlig styrning. Tanken är att detta vid sidan av en generellt minskad detaljreglering och styrning av kommunal verksamhet kan bidra till att komma betydligt längre när det gäller att stimulera innovation och förnyelse av metoder samt att minska byråkratin.

Tidigare frikommunförsök

Stat-kommunberedningen föreslog 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse skulle genomföras. Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse, det s.k. frikommunförsöket, skulle inledas. Riksdagsbeslutet innefattade dels en lag (1984:382, omtryckt 1988:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation, den s.k. frikommunlagen, dels ett principiellt bemyndigande för regeringen att inom ramen för försöksverksamheten medge avsteg från vad riksdagen beslutat i samband med anvisning av anslag, godkännande av riktlinjer för en viss verksamhet och liknande åtgärder.

Verksamheten skulle bedrivas till utgången av 1988 men förlängdes därefter till utgången av 1991. Frikommunförsöket var ursprungligen begränsat till nio kommuner och tre landsting. I samband med förlängningen av försöksverksamheten utvidgades den dock så att ytterligare kommuner och landsting gavs möjlighet att delta. I betänkandet (SOU 1988:26) Frikommunförsöket gjorde stat-kommunberedningen en samlad redovisning av försöksverksamheten fram t.o.m. våren 1988. I december 1990 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att göra en sammanfattande redovisning av erfarenheterna av frikommunförsöket. Utredaren, riksdagsledamoten Sören Lekberg, redovisade resultatet av sitt arbete i två betänkanden Frikommunförsöket - Erfarenheter av försöken med en friare kommunal nämndorganisation (SOU 1991:25) och Frikommunförsöket - Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. (SOU 1991:68–69). Det förstnämnda betänkandet låg till grund för de förslag om en friare kommunal nämndorganisation som presenterades i proposition 1990/91:117 om en ny kommunallag och som antogs av riksdagen (1990/91:KU38, rskr. 360). I samband med att frikommunförsöken avslutades 1991 gjorde regeringen bedömningen att frikommunförsöken hade spelat en viktig roll för att förnya och utveckla kommunernas verksamhet (prop. 1991/92:13 Frikommunförsöket).

Tillitsdelegationen

Tillitsdelegationen föreslår i sitt betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47) att en statlig utredning i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner och akademien ska ges i uppdrag att ta fram en förstudie i vilken ett förslag om frikommunförsökets närmare utformning och genomförande beskrivs. I detta ingår att ta fram ett förslag om lag för att genomföra ett frikommunförsök samt förslag om en lämplig aktör för att koordinera försöket. I genomförandet ingår även att lämna förslag om processen för beredning och beslut om ansökningar om att delta i frikommunförsöket. Vidare ingår i förstudien att klargöra vilka begränsningarna är för frikommunförsöket. Det får exempelvis inte stå i strid med grundlagen eller EU-lagstiftning, hota rättssäkerheten eller den personliga integriteten för enskilda medborgare eller ge de medverkande kommunerna och regionerna ekonomiska fördelar på andra kommuners bekostnad. Frikommunförsöket ska vara utformat så att det är kommuner och regioner som själva identifierar regelhinder som de önskar undantag från. Det grundläggande syftet med förslaget är att regeringen i handling visar tillit till och möjliggör större frihetsgrader för kommuner och regioner att föreslå helhetslösningar när det gäller styrning och organisering. Tillitsdelegationen bedömer att kommuner och regioner själva måste utveckla sin problembeskrivning och analysera behov samt peka på vad i nuvarande

regelverk som hindrar en ändamålsenlig utveckling och som kräver möjlighet att genomföra ett frikommunförsök.

Betänkandet remitterades i juni 2018. Enligt besked från Regeringskansliet i mars 2020 pågår fortfarande beredning av ärendet.

Kommunutredningen

Regeringen gav i februari 2017 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (Fi 2017:02, dir. 2017:13). Kommittén, som antog namnet Kommunutredningen, överlämnade i februari 2020 sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) till regeringen. Utredningen redogör för frikommunförsöket och föreslår bl.a. att regeringen initierar en försöksverksamhet där kommuner får ges undantag från bestämmelser i lag, förordning eller myndighetsföreskrift (s. 612 f). Försöksverksamheten ska syfta till att pröva sätt att stärka kommuners kapacitet, möjliggöra anpassning av verksamhet till lokala förhållanden eller minska statliga regleringar. Försöken får avse strukturförändring eller verksamhetsutveckling. Kommundelegationen föreslås få i uppdrag att ta fram ett förslag om den närmare utformningen av försöksverksamheten. Kommundelegationen föreslås också få i uppdrag att bereda ansökningar om försöksverksamhet, samt att följa och utvärdera försöken. Försöksverksamheten föreslås pågå i fem år och enskilda försök i tre år.

Betänkandet remitterades den 6 mars 2020.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att förslag om ett nytt frikommunförsök finns i såväl Tillitsdelegationens betänkande Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47), som i kommunutredningens slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8). Dessa betänkanden är under beredning. Utskottet anser att beredningen inte bör föregripas och avstyrker därför motionsyrkandet.

Kommunindelning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om en kommunreform.

Motionen

Lars-Arne Staxäng (M) anser i motion 2019/20:2199 att en kommunreform bör övervägas för att skapa starkare kommuner som kan ge sina medborgare bättre service. Både Danmark och Norge har de senaste åren tagit steg för att minska antalet små kommuner. En sammanslagning av kommuner är en mycket omfattande process, och möjligheten till en kommunreform bör redan nu övervägas i syfte att få starkare kommuner som kan ge medborgarna bättre service.

Gällande rätt

Sverige är enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) indelat i kommuner och regioner. Enligt 1 kap. 1 § lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, indelningslagen, får regeringen besluta om ändringar i rikets indelning i kommuner, om ändringen kan antas medföra en bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid en prövning av frågan om indelningsändring ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen fattas endast om det finns synnerliga skäl. Särskild hänsyn ska också tas till befolkningens önskemål och synpunkter.

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

I ärenden om sådana indelningsändringar som avses i bl.a. 1 § ska Kammarkollegiet, enligt 21 §, göra den utredning som behövs eller, när det bedöms lämpligt, överlämna åt länsstyrelsen att göra utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får Kammarkollegiet ge i uppdrag åt en särskild utredare att göra utredningen. En utredning om en ändring i den kommunala indelningen ska, enligt 22 §, omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen ska samråd ske med de kommuner som har intresse av frågan. När det finns skäl till det ska, enligt 24 §, en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. Om en särskild utredare finner skäl till en sådan undersökning, ska han eller hon anmäla detta till Kammarkollegiet, som beslutar i frågan.

Kommunutredningen

Regeringen gav i februari 2017 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (Fi 2017:02, dir. 2017:13). Kommittén,

som antog namnet Kommunutredningen, överlämnade sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) i februari 2020. I betänkandet lämnas ett flertal förslag som syftar till att stärka den kommunala kapaciteten. Bland annat redogörs för tidigare kommunindelingsreformer (2.2 kap.) och kommunsammanläggningar (14 kap.). Angående frivilliga kommunsammanslagningar anför utredningen bl.a. följande (s. 574 f.).

Sammanläggningar av kommuner kan bidra till att utjämna skillnaderna i kommunernas befolkningsmässiga storlek och förutsättningar. Erfarenheter från Norge och Finland och även från kommunblocksreformen i Sverige (se kapitel 2 och 3), visar att om målet och syftet är att stimulera sammanläggningar så ger frivillighet ett mycket begränsat resultat i form av sammanlagda kommuner. Erfarenheterna från Norge visar att det inte i första hand är de allra minsta kommunerna med de största kapacitetsutmaningarna som slås samman, vilket i sin tur skulle kunna få effekten att skillnaderna i befolkningsstorlek mellan norska kommuner ökar. Som framgått tidigare i kapitel 14 och 17 bedöms de ekonomiska effekterna av en ny kommunreform som förhållandevis begränsade avseende kommunernas kostnader. Erfarenheter från den kommunreform som genomfördes i Danmark 2007 pekar dock på att de kommuner som gått samman förbättrade sina ekonomiska resultat i förhållande till kommuner som inte gått samman. Det har också skett viss effektivisering inom administrationen, samt vad gäller gator och vägar hos de kommuner som gått samman, samtidigt som kostnaderna för arbetsmarknadsåtgärder har ökat. Erfarenheterna från Danmark pekar därmed på vissa ekonomiska effekter. Det som framstår som tydligare är dock att kommun-sammanläggningar stärker kommunernas utvecklingskapacitet och därmed på sikt är en förutsättning för att kommunerna ska kunna upprätthålla en tillräcklig driftskapacitet. En större kommun har i regel en större strategisk förmåga att arbeta med utvecklingsfrågor som långsiktigt stärker kommunen. En större kommun har också bättre möjligheter att ha vissa specialisttjänster, samt att bygga upp och fördela personalresurser inom den kommunala organisationen.

Utredningen föreslår att ett statsbidrag införs för kommuner som vill bedriva utvecklingsarbete som är inriktat på att åstadkomma en mer strategisk samverkan eller en frivillig sammanläggning (s. 598 f.).

Betänkandet remitterades den 6 mars 2020.

Tidigare behandling

Utskottet behandlade en likalydande motion om kommunindelning i betänkandet 2017/18:KU33 (s. 28 f). Utskottet uttalade då i sitt ställningstagande att Kommunutredningen har i uppdrag att analysera bl.a. i vilken utsträckning som kommunsammanläggningar och andra åtgärder kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Utskottet ansåg inte att det pågående utredningsarbetet borde föregripas, och motionsyrkandena avstyrktes.

Våren 2019 behandlade utskottet en motion med en begäran om att en riksomfattande kommunsammanslagningsreform borde utredas. Motionen

avslogs med motiveringen att Kommunutredningens pågående arbete inte bör föregripas (2018/19:KU31 s. 47).

Utskottets ställningstagande

Kommunutredningen presenterade sitt slutbetänkande Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8) i februari 2020. Betänkandet innehåller ett flertal förslag som syftar till att stärka den kommunala kapaciteten. Med hänsyn till att betänkandet nu bereds, och att den beredningen inte bör föregripas, avstyrker utskottet motionen.

Undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra utbyggnaden av bredband över kommungränser.

Jämför reservation 3 (M, KD).

Motionerna

I flera motioner begärs ändringar i kommunallagen så att lokaliseringsprincipen inte hindrar utbyggnaden av bredband över kommungränser. I kommittémotion 2019/20:2718 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkas att nödvändiga justeringar görs i kommunallagen för att möjliggöra för bredbandsutbyggnad över kommungränserna där så är lämpligt (yrkande 32). Ett likalydande yrkande finns i kommittémotion 2019/20:2597 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkande 57.

Magnus Jacobsson m.fl. (KD) anför i kommittémotion 2019/20:2775 yrkande 89 att det behövs en förändring av kommunallagens lokaliseringsprincip för kommunala stadsnät.

Betty Malmberg och Lars-Arne Staxäng (båda M) vill i motion 2019/20:1313 yrkande 1 att det ska utredas att införa ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen då det gäller bredbandsutbyggnad. Motionärerna anser även att effekten och samhällsnyttan av ett sådant undantag från lokaliseringsprincipen bör följas upp och utvärderas (yrkande 2).

Gällande rätt, utredningar och pågående arbete

Lokaliseringsprincipen

Av 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) följer att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller regionens eget område eller dess medlemmar

(lokaliseringsprincipen). Enligt 2 § i samma kapitel får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Lokaliseringsprincipen syftar bl.a. till att hindra kommuner och regioner från att konkurrera med verksamhet utanför det egna området genom att sälja tjänster till andra kommuner eller regioner. Lokaliseringsprincipen är inte absolut utan måste bedömas från fall till fall. Detta hänger samman med att faktorer som befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen innebär att en åtgärd kan ha anknytning till medlemmarna även om åtgärden som sådan inte vidtas i kommunen. Det finns alltså inget förbud mot att en kommun eller en region engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns eller regionens område förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen eller region (prop. 2016/17:171 s. 299 f.). Undantag från lokaliseringsprincipen finns också i speciallagstiftning, t.ex. i 7 kap. 1 § ellagen (1997:857) som anger att bl.a. kommunala energibolag utan hinder av lokaliseringsprincipen får bedriva elproduktion och elhandel samt viss nätverksamhet.

Kommunal samverkan

I 9 kap. kommunallagen finns bestämmelser om kommunal samverkan, bl.a. genom kommunalförbund och gemensamma nämnder. Bestämmelser av betydelse för möjligheten till samverkan finns även i andra kapitel i lagen, t.ex. i 10 kap. som bl.a. reglerar kommunala bolag. Regler om samverkan finns även i speciallagstiftning, t.ex. i 4 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt regleringen i den lagen får kommuner och regioner på begäran bistå andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse. Som framgått ovan finns det på vissa områden även reglering som möjliggör för kommunala bolag att bedriva verksamhet med undantag från lokaliseringsprincipen.

Nya bestämmelser som ger kommuner och regioner generella möjligheter att avtalssamverka infördes i kommunallagen den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:151, bet. 2017/18:KU30, rskr. 2017/18:304). I 9 kap. 37 § anges att en kommun eller en region får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region. Genom ett sådant avtal får en kommun eller en region utföra uppgifter åt en annan kommun eller en annan region utan att lokaliseringsprincipen hindrar det. När det gäller bredbandsområdet uttalade regeringen i propositionen att kommunal avtalssamverkan innebär att kommuner, utöver samarbete genom en gemensam nämnd, ett kommunalförbund och gemensamma bolag, kommer att kunna samverka genom avtal inom de allmänna befogenheterna, däribland om sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensenlig. För kommunal avtalssamverkan krävs en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna (prop. 2017/18:151 s. 33).

Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin

Frågan om lokaliseringsprincipen och ett eventuellt behov av undantag för att underlätta utbyggnaden av fiberinfrastruktur berördes av Utredningen om utvärdering av bredbandsstrategin i betänkandet Bredband för Sverige in i framtiden (SOU 2014:21). Utredningen anser att utbyggnaden av bredbandsinfrastruktur med hög överföringshastighet behöver stimuleras om regeringens bredbandsmål ska nås. Det skulle enligt utredningen eventuellt kunna gynna utbyggnaden om ett undantag från lokaliseringsprincipen införs i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Eftersom utredningen inte har haft möjlighet att utreda alla de frågeställningar som behöver besvaras för att bedöma alla konsekvenser av ett sådant undantag anser den att regeringen skyndsamt ska ta initiativ till att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att göra ett undantag från lokaliseringsprincipen för kommuner när det gäller utbyggnad av infrastruktur för bredband med hög överföringshastighet (s. 144).

Regeringens bredbandsstrategi

Regeringen presenterade i december 2016 en ny bredbandsstrategi: Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi. Målet för tillgången till snabbt bredband i hela Sverige innebär att 95 procent av alla hushåll senast 2020 bör ha tillgång till bredband om minst 100 megabit per sekund (Mbit/s). På något längre sikt innebär målet att 98 procent av hushållen senast 2025 bör ha tillgång till bredband om minst 1 gigabit per sekund (Gbit/s), 1,9 procent ha tillgång till minst 100 Mbit/s och 0,1 procent tillgång till minst 30 Mbit/s.

För att uppnå målen behövs enligt regeringen nya aktiviteter på flera områden. Det behöver bli tydligare hur olika aktörer på bredbandsmarknaden bör förhålla sig till varandra och hur bredbandsutbyggnaden påverkas av deras inbördes förhållande. Utbyggnaden måste göras smidigare och underlättas på flera sätt för att skapa förutsättningar för en ökad kostnadseffektivitet. Det måste skapas förutsättningar för att utbyggnaden ska kunna nå allt fler människor och saker där dessa befinner sig.

Riksrevisionen har i rapporten Bredband i världsklass? – Regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet (RiR 2017:13) bl.a. gjort iakttagelsen att Sverige är ett av de länder i världen där hushåll och företag har högst tillgång till internet via bredband, men att det finns skillnader mellan stad och landsbygd. Av regeringens skrivelse 2017/18:54 Riksrevisionens rapport om regeringens insatser för att uppfylla det bredbandspolitiska målet framgår att regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse. Regeringen redogör för vissa åtgärder som vidtagits efter det att Riksrevisionen inlett sin granskning, bl.a. olika uppdrag till Post- och telestyrelsen (se vidare nedan), och anger att den avser att avvakta resultaten av åtgärderna för att sedan utvärdera behovet av ytterligare åtgärder. Skrivelsen behandlades av trafikutskottet i betänkande 2017/18:TU9. Utskottet välkomnade Riksrevisionens granskning och ansåg att de iakttagelser som lämnats var väl omhändertagna

genom vidtagna åtgärder. Trafikutskottet föreslog att skrivelsen skulle läggas till handlingarna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:209).

Rapport från Post- och telestyrelsen

Regeringen gav den 8 juni 2017 Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att, inom ramen för ett uppdrag som gäller kommunernas roll i arbetet med utbyggnaden av bredbandsnäten, se över möjligheterna till undantag från lokaliseringsprincipen. Uppdraget redovisades den 29 juni 2018 i rapporten *Kommuners roller på bredbandsmarknaden och undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen* (PTS-ER-2018:20).

Post- och telestyrelsen konstaterar att kommunerna har en nyckelroll för bredbandsutbyggnaden i Sverige. De utredningar och analyser som Post- och telestyrelsen har genomfört har bl.a. resulterat i följande slutsatser (s. 3):

Det finns skäl att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra för stadsnät att bygga ut fibernät i outbyggda områden i en angränsande kommun, som ligger i nära geografisk anslutning till nätverksamheten i den egna kommunen. Syftet med ett sådant undantag är att kunna fånga upp hushåll och företag i områden där utbyggnaden inte är lönsam för andra nätägare men på grund av närheten till stadsnätet på andra sidan gränsen är intressant för det stadsnätet.

Det saknas skäl att införa ett mer generellt undantag från lokaliseringsprincipen för kommunal utbyggnad av bredbandsnät eller för annan stadsnätverksamhet. Sådana undantag skulle sannolikt inte leda till ökad utbyggnad.

Kommunutredningen

Regeringen gav i februari 2017 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och möta de utmaningar som bl.a. följer av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten (Fi 2017:02, dir. 2017:13). Kommittén, som antog namnet Kommunutredningen, skulle utifrån kommunernas varierande förutsättningar dels identifiera och analysera de utmaningar som väntas ha särskilt stor påverkan på kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter, dels analysera i vilken utsträckning som bl.a. kommunal samverkan kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen.

Kommittén hade även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter att avtalssamverka. Det uppdraget redovisades den 17 oktober 2017 i delbetänkandet *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan* (SOU 2017:77). Det betänkandet låg till grund för de ovan redovisade lagändringarna om kommunal avtalssamverkan.

Kommunutredningen överlämnade sitt slutbetänkande *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* i februari (SOU 2020:8). I slutbetänkandet hänvisar utredningen till Post- och telestyrelsens ovan nämnda rapport. Utredningen tar också upp att Sveriges Kommuner och

Regioner (SKR) lämnat in en skrivelse till regeringen, daterad den 25 april 2019, där SKR anger att det är angeläget att frågan om undantag från kommunallagens lokaliseringsprincip utreds för att främja bredbandsutbyggnaden (SOU 2020:8 s. 552).

Betänkandet remitterades den 6 mars 2020.

Regeringsuppdrag till Post- och telestyrelsen

I ett pressmeddelande den 30 januari 2020 uppger regeringen att den samma dag har fattat beslut om två ändringar i Post- och telestyrelsens regleringsbrev för 2020. Ändringarna består i en precisering av behovet av jämn geografisk spridning av bredbandsstöd samt möjligheten till ett undantag från lokaliseringsprincipen. Post- och telestyrelsen ska analysera konsekvenser av om ett undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsverksamhet införs som innebär att det blir möjligt för ett kommunalt stadsnätbolag att bygga nät i geografisk närhet till den egna bredbandsverksamheten samt att bedriva verksamhet i det utbyggda nätet. PTS ska särskilt belysa effekter för uppfyllelsen av regeringens bredbandsmål och för konkurrensen på marknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2020.

Tidigare behandling

Liknande motionsyrkanden behandlades av utskottet i betänkande 2016/17:KU17. Utskottet uttalade då att det är mycket angeläget att så många hushåll som möjligt har tillgång till snabbt bredband och att det krävs ett flertal olika åtgärder för att bredbandsstrategin ska uppnås. Utskottet konstaterade även att regeringen beslutat att ge Post- och telestyrelsen i uppdrag att se över förutsättningarna för undantag från lokaliseringsprincipen vid bredbandsutbyggnad. Motionsyrkandena avstyrktes med hänvisning till att de i huvudsak fick anses tillgodosedda genom detta uppdrag (s. 13).

Även frågan om nya former av kommunala samarbeten har tidigare behandlats av konstitutionsutskottet, bl.a. i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. Utskottet ansåg då att det pågående utredningsarbetet om avtalssamverkan inte borde föregripas och avstyrkte motionsyrkandena (bet. 2016/17:KU30 s. 60).

Frågan om nya former av kommunala samarbeten behandlades även av utskottet i betänkande 2017/18:KU33. Utskottet hänvisade till förslagen i proposition 2017/18:151 om en generell möjlighet att avtalssamverka och till att det i Kommunutredningens fortsatta arbete ingår att analysera i vilken utsträckning som bl.a. kommunal samverkan kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Mot den bakgrunden ansåg utskottet att det inte fanns skäl till något tillkännagivande till regeringen (s. 11). Motionsyrkandet avstyrktes. Utskottet behandlade samtidigt motioner om undantag från lokaliseringsprincipen vid bredbandsutbyggnad. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande och noterade att förslaget om kommunal

avtalssamverkan innebar att kommuner ska kunna avtalssamverka om de allmänna befogenheterna, däribland sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensenlig. Motionsyrkandena avstyrktes. En reservation lämnades i fråga om undantag från lokaliseringsprincipen (KD).

Våren 2019 behandlade utskottet på nytt flera motioner om att göra undantag för lokaliseringsprincipen för att möjliggöra utbyggnaden (bet. 2018/19:KU31 s. 10). I sitt ställningstagande angav utskottet bl.a. följande. Nya bestämmelser som ger kommuner och landsting generella möjligheter att avtalssamverka infördes i kommunallagen den 1 juli 2018. Utskottet noterade att bestämmelserna om kommunal avtalssamverkan innebär att kommunerna numera kan avtalssamverka inom de allmänna befogenheterna, däribland om sådan bredbandsverksamhet som bedöms vara kompetensenlig. Post- och telestyrelsen har vidare lämnat förslag om undantag från lokaliseringsprincipen för viss nätutbyggnad över kommungränser. Beredningen av Post- och telestyrelsens förslag bör inte föregripas. Utskottet noterade vidare att det i Kommunutredningens uppdrag ingår att analysera i vilken utsträckning som bl.a. kommunal samverkan kan bidra till att stärka kommunernas förmåga att möta samhällsutvecklingen. Utskottet ansåg att resultatet av detta arbete inte borde föregripas. En reservation lämnades (M, KD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har flera gånger tidigare behandlat motionsyrkanden om att införa undantag från lokaliseringsprincipen för att möjliggöra utbyggnad av bredband över kommungränser. Utskottet konstaterar att regeringen har lämnat ett uppdrag till Post- och telestyrelsen som bl.a. rör möjligheten till undantag från lokaliseringsprincipen. Även kommunutredningen tar upp frågan i sitt slutbetänkande som remitterades i mars 2020. Utskottet vill inte föregripa det arbete som pågår och avstyrker därför motionerna.

Villkoren för förtroendevalda m.fl.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om villkoren för förtroendevalda m.fl.

Motionerna

Emma Carlsson Löfdahl (-) yrkar i motion 2019/20:1727 att möjligheten att vara föräldraledig från alla former av politiska uppdrag bör införas.

Rasmus Ling (MP) anför i motion 2019/20:2450 att en översyn av hur fritidspolitiker ska kunna vara föräldralediga från förtroendeuppdrag bör göras (yrkande 1) och att villkoren för fritidspolitiker bör förbättras (yrkande 2).

Gällande rätt

En arbetstagare som är anställd och som är förälder har enligt föräldraledighetslagen (1995:584) rätt till olika former av föräldraledighet (mammaledighet, föräldraledighet på hel- eller deltid med eller utan föräldrapenning m.m.). Denna rätt gäller också vissa andra än föräldrar, t.ex. den som utan att vara förälder är rättslig vårdnadshavare och har vård om ett barn. Ledigheten kan tas ut sammanhängande eller delas upp på högst tre perioder varje kalenderår. Rätten till föräldrapenning under föräldraledigheten regleras i socialförsäkringsbalken.

Bestämmelser om förtroendevalda finns i 4 kap. kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Som förtroendevald räknas bl.a. de som är ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsens eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar, de som fullgör förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid och som ska benämnas bl.a. kommunal- och regionsråd enligt 2 § samt revisorerna (4 kap. 1 och 2 §§ KL).

Förtroendevalda i kommuner och regioner fullgör ett förtroendeuppdrag och har inte en anställning. Föräldraledighetslagens bestämmelser gäller därför inte för de förtroendevalda. Vissa kommuner, landsting och regioner har ändå valt att införa möjligheter till föräldraledighet genom bestämmelser i lokala reglementen. Riksdagsledamöter, som inte heller har en anställning utan ett förtroendeuppdrag, kan ansöka om ledighet från uppdraget. En sådan ledighet kan också avse föräldraledighet. Om en ledamot är ledig mer än en månad ska hans eller hennes uppdrag i stället utövas av en ersättare. Vid föräldraledighet minskas riksdagsledamotens arvode, tilläggsarvode och andra fasta arvoden i enlighet med de bestämmelser som gäller för arbetstagare hos riksdagen (3 kap. 8 § lagen [2016:1108] om ersättning till riksdagens ledamöter). Riksdagsledamöter som är föräldralediga kan få föräldrapenning från Försäkringskassan.

Inte heller ett statsråd har ett vanligt anställningsförhållande och omfattas därför inte av föräldraledighetslagens bestämmelser om rätt till föräldraledighet. Det har dock förekommit att statsråd i varierande grad formlöst dragit ned på intensiteten i sitt arbete för att vara hemma med barn. I regel har statsrådets statssekreterare tagit ett ökat ansvar för några av statsrådets uppgifter, och statsrådet har vid vissa regeringssammanträden ersatts enligt den s.k. ersättarlistan.

Utredningar

2014 års demokratiutredning föreslog att fullmäktige ska få bevilja föräldraledighet för förtroendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid (SOU 2016:5 s. 297 f.). Utredningen anför att i ett modernt samhälle bör såväl unga som äldre kvinnor och män ha möjlighet att engagera sig på heltid eller deltid i lokalpolitiken. För att få en bred politisk

representation i kommuner och landsting krävs att samhället kan erbjuda de förtroendevalda sådana villkor att det blir attraktivt för alla att åta sig även mer omfattande uppdrag i politiken. En viktig del i att kunna erbjuda sådana villkor är enligt utredningen en ordning som möjliggör för kommunal- och landstingsråd att vara föräldralediga eller sjukskrivna och därefter kunna återgå till sina förtroendeuppdrag. Utredningen menar dock att den förtroendevalde inte bör vara ledig från sitt förtroendeuppdrag längre tid än ett år. Anledningen till det är att förtroendeuppdraget är så speciellt till sin karaktär och att det krävs förankring både i den kommunala organisationen och i partiet för att den förtroendevalde ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Det är lätt att förlora sin förankring när man är borta för länge från sitt förtroendeuppdrag.

Utredningen om översyn av möjligheterna till föräldraledighet för statsråd lämnade i mars 2016 betänkandet Föräldraledighet för statsråd? (SOU 2016:20). Utredningen menade att det bör införas en mer uttalad möjlighet för statsråd att ta ledigt för att ta hand om barn. En sådan möjlighet finns enligt utredningen för statsråden i de övriga nordiska länderna. Utredningen ansåg dock att det på grund av statsrådsuppdragets mycket speciella karaktär inte kunde bli tal om en föräldraledighet motsvarande den som gäller för anställda. Det är enligt utredningen alltid statsministern som ytterst avgör om ett statsråd ska kunna vara frånvarande i en eller annan grad för att ta hand om ett barn. Utredningen identifierade tre modeller för hur ett statsråds frånvaro för att ta hand om sitt barn skulle kunna se ut, där ambitionen har varit att ersättningsvillkoren för statsråd så långt som möjligt ska vara lika de villkor som gäller för arbetstagare.

Den 1 juli 2018 infördes en bestämmelse i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. som innebär att om statsministern medger ett statsråd hel eller delvis frånvaro för att ta hand om sitt barn, ska avdrag göras på statsrådets arvode (prop. 2017/18:162, bet. 2017/18:KU42, rskr. 2017/18:305).

Propositionen En ny kommunallag och utskottets behandling av propositionen

Regeringen föreslog i proposition 2016/17:171 En ny kommunallag att det införs en möjlighet för kommuner och landsting, numera regioner, att bevilja kommunalråd, borgarråd, landstingsråd och oppositionsråd ekonomiska och andra förmåner i deras uppdrag, som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för kommunens eller landstingets anställda. Detta skulle bl.a. inkludera möjligheten att vara föräldraledig. Regeringen anförde att en ordning för att möjliggöra för ett kommunal- och landstingsråd att vara föräldraledig eller sjukskriven är viktig för att underlätta en bred representation och goda villkor för de förtroendevalda. Att vara förtroendevald varken kan eller bör dock jämföras med att inneha en anställning, enligt regeringens mening. Detta innebär att kommunal- och landstingsråd inte i lag ges sådana rättigheter till ledighet som gäller för anställda. Det finns inte heller

skäl att inordna regleringen för ledighet för förtroendevalda i socialförsäkringssystemet, enligt regeringens mening. Regeringen ansåg vidare att en reglering, i likhet med vad som tidigare gällt för regleringen av kommunal- och landstingsråd, skulle ge ett stort utrymme för lokal anpassning. Eftersom frågan om ledighet enligt förslaget skulle behandlas av kommunerna och landstingen själva finns det enligt regeringen inte skäl att i lag uppställa några bestämmelser om vilka krav som ska ställas för att ledighet ska kunna beviljas.

Utskottet ställde sig bakom förslaget i propositionen (bet. 2016/17:KU30 s. 36). Riksdagens beslutade i enlighet med utskottets förslag. Sedan den 1 januari 2018 gäller därmed att, enligt 4 kap. 18 § kommunallagen (2017:725), fullmäktige får besluta att en förtroendevald för sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller regionen (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335).

Kommunutredningen

Regeringen gav i februari 2017 en parlamentarisk kommitté i uppdrag att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar (Fi 2017:02, dir. 2017:13). Kommittén, som antog namnet Kommunutredningen, överlämnade sitt slutbetänkande i februari 2020 (SOU 2020:8). I betänkandet tar utredningen bl.a. upp förtroendevaldas villkor och skriver bl.a. följande (avsnitt 9.1.5).

De många avhoppet av privata skäl tyder på vissa svårigheter att kombinera förtroendeuppdrag med arbets-, familje- och fritidsliv. Förutsättningar att avsätta tid för förtroendeuppdrag tycks också variera mellan olika samhällsgrupper. Det kan ifrågasättas om arbetsformerna för politiska uppdrag är utformade för att främja engagemang från alla samhällsgrupper; anställda i den privata sektorn är t.ex. kraftigt underrepresenterade i kommunpolitiken.

Det kan också vara särskilt svårt för personer med hemmavarande barn att hinna med sitt förtroendeuppdrag. Det gör att det är främst yngre personer som inte hunnit skaffa barn ännu och äldre personer vars barn har flyttat hemifrån, som anser sig ha möjlighet att ta på sig ett förtroendeuppdrag.

Det kan också vara svårare för fritidspolitiker än för heltidspolitiker att hinna med sitt förtroendeuppdrag eftersom de även har sin ordinarie sysselsättning. Det kan också handla om attityder till och förståelse hos arbetsgivaren att förtroendeuppdraget tar tid i anspråk. Praktiska arrangemang, t.ex. tidpunkt för möten och möjlighet att delta i möten på distans, kan också spela stor roll för fritidspolitiker när det gäller möjligheten att praktiskt kunna kombinera sitt förtroendeuppdrag med ett ordinarie arbete.

En annan faktor som kan påverka människors vilja att ta på sig förtroendeuppdrag är risken att drabbas av hot och trakasserier.

Kommunutredningens konkluderar att det är en viktig faktor för rekrytering till förtroendeuppdrag att förtroendevalda har bra villkor för att t.ex. kunna kombinera det politiska uppdraget med någon annan sysselsättning och familjeliv (SOU 2020:8 s. 292).

Betänkandet remitterades den 6 mars 2020.

Tidigare behandling

I samband med den ovan nämnda propositionen Ny kommunallag behandlade utskottet ett antal motionsyrkanden om förtroendevaldas möjligheter att ta ut föräldraledighet och annan tjänstledighet (bet. 2016/17:KU30 s. 33). Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att utskottet ställer sig bakom förslaget i propositionen och konstaterade att motionsyrkandena därmed fick anses tillgodosedda.

Utskottets ställningstagande

Den 1 januari 2018 trädde nya bestämmelser i kraft som föreskriver att fullmäktige får besluta att en förtroendevald för sina uppdrag ska få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen eller regionen. Utskottet är nu inte berett att ta initiativ till ytterligare ändringar av villkoren för förtroendevalda och andra som har politiska uppdrag. Motionsyrkandena avstyrks därför.

Byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om möjlighet för partierna att tillföra kandidater till fullmäktige efter ett val, om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet och om större möjlighet för partierna att avgöra vem som ska träda in som ersättare i fullmäktige.

Jämför reservation 4 (SD).

Motionerna

Matheus Enholm m.fl. anför i kommittémotion 2019/20:547 yrkande 4 att det borde finnas en möjlighet för partierna att tillföra kandidater som inte tidigare funnits med på partiets valsedel till fullmäktige efter ett val. Tomma stolar i fullmäktige är inte bara en förlust för det politiska partiet utan även för de väljare som inte får utdelning för sina röster. Motionärerna yrkar vidare att mandaten på ett tydligare sätt ska knytas till de politiska partierna, så att s.k. politiska vildar som inte är personkryssade ska kunna bli av med sina uppdrag i fullmäktige, nämnder, styrelser, bolag och stiftelser. De ska inte heller kunna sitta mandatperioden ut med arvode. Personer som har blivit tillsatta som råd eller fått uppdrag i nämnder, styrelser och bolag ska också kunna avsättas om de inte längre har partigruppens förtroende. Motionärerna yrkar även att

partierna ska få större möjlighet att avgöra vem som ska träda in som ersättare i fullmäktige. En fullmäktige-grupp består av personer med olika bakgrunder, erfarenheter och kunskaper. Genom att partierna får större möjlighet att avgöra vilken ersättare som ska tjänstgöra och under vilket ärende, ökar möjligheterna för fullmäktige-gruppen att bredda kompetensen och sprida ansvarsfördelningen mellan ersättarna. Regeringen bör enligt motionärerna återkomma till riksdagen med förslag som tillgodoser det anförda.

Markus Wiechel (SD) föreslår i motion 2019/20:3168 yrkande 3 att kommunallagen ska ändras så att partitillsatta positioner i kommuner och regioner blir partimandat snarare än personmandat. Motionären anför att om ett parti förlorar förtroendet för en ledamot på grund av hans eller hennes misskötsamhet borde partiet få byta ut representanten. Skulle det dessutom gå så långt att ledamoten lämnar partiet och blir s.k. politisk vilde uppstår ett demokratiskt problem, eftersom väljare riskerar att sakna representation.

Gällande rätt

De politiska partiernas verksamhet är i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet (se bl.a. SOU 2008:125 s. 209). I regeringsformen fanns tidigare en definition av begreppet parti. Definitionen togs bort i samband med att det infördes ett krav på obligatorisk föransmälan av partier som vill delta i val (prop. 2013/14:48 s. 55 f., bet. 2013/14:KU16, bet. 2014/15:KU2). I propositionen betonades att den föreslagna ändringen inte innebär någon ändring i sak av möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på ett sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda.

Beslutanderätten i kommuner och regioner utövas av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val. Enligt 4 kap. 3 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, väljs ledamöter och ersättare i fullmäktige bland dem som har rösträtt. Av 1 kap. 7 § KL framgår att rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare), är medborgare i Island eller Norge, eller för det fall de är medborgare i något annat land, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen. Rösträtt vid val till regionfullmäktige har enligt 1 kap. 8 § KL den som är röstberättigad vid val till kommunfullmäktige i en kommun inom regionen. Vid val av andra förtroendevalda än till fullmäktige gäller i huvudsak samma valbarhetskriterier (4 kap. 3 § KL). Bedömningen av valbarheten ska dock göras vid varje valtillfälle oberoende av vad som framgår av gällande röstlängd.

Den som är vald till revisor är inom den kommunen eller den regionen inte valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige, i en nämnd eller en

fullmäktigeberedning (4 kap. 5 § KL). Vissa valbarhetshinder finns även för anställda inom kommunen eller regionen (7 kap. 3 § KL). Några andra begränsningar i form av valbarhets- och behörighetsvillkor finns inte. Partierna har fri rätt att nominera kandidater till sina listor.

Den fria nomineringsrätten har länge ansetts vara en central princip i det svenska valsystemet. Denna princip kommer till uttryck på så sätt att det inte finns några bestämmelser som ställer upp några formella krav som begränsar väljarnas möjligheter att bilda partier och nominera kandidater i val. Den kommer även till uttryck genom avsaknaden av regler som styr partiernas nomineringsförfarande (jfr prop. 2013/14:48 s. 54). Genom bestämmelser i vallagen (2005:837) har den fria nomineringsrätten i praktiken begränsats i viss utsträckning.

I 2 kap. 1–13 §§ vallagen finns bestämmelser om registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater. Att registrera en partibeteckning är dock frivilligt. Genom registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater kan en partibeteckning få ett visst skydd i val. Skyddet innebär att det inte får registreras någon förväxlingsbar partibeteckning. Registreringen innebär också ett skydd mot illojal användning av en partibeteckning vid val. Skyddet består i att sådana namn som skrivits till eller som inte avser någon av de kandidater som partiet anmält till valet ska anses obefintliga om de förekommer på valsedlar för partiet.

Av 2 kap. 14 § vallagen följer att ett parti som vill delta i ett val skriftligen ska anmäla detta till den centrala valmyndigheten. En anmälan om deltagande i val ska göras senast 30 dagar före valdagen i det val som anmälan avser. Vid extra val ska dock en anmälan som kommer in senare godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag (2 kap. 17 §). Enligt 2 kap. 20 § vallagen ska den som kandiderar för ett parti som anmält sitt deltagande i ett val skriftligen ha samtyckt till kandidaturen. Ett sådant samtycke ska lämnas in till den centrala valmyndigheten eller, i den utsträckning som regeringen bestämmer, länsstyrelsen senast fredagen före valdagen.

I 4 kap. 6–10 §§ KL finns bestämmelser om när uppdraget för förtroendevalda upphör. Fullmäktige får enligt 4 kap. 9 § återkalla uppdraget för en förtroendevald som har valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet. Uppdraget får även återkallas om den förtroendevalde har dömts för ett brott av en viss svårhetsgrad. Enligt 4 kap. 10 § får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd bl.a. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Enligt 5 kap. 10 § får fullmäktige besluta om extra val till fullmäktige. Extra val ska hållas om minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna röstar för det.

För ledamöter i fullmäktige ska det enligt 5 kap. 8 § KL finnas ersättare. Bestämmelser om att utse ersättare finns i 14 kap. vallagen. Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att fortsätta delta i ett sammanträde, ska en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Bestämmelser om

ersättarnas tjänstgöring finns i 5 kap. 17–21 §§ KL. Av 18 § framgår att ersättarna tjänstgör enligt den ordning som bestämts i valet.

Tidigare utredningar m.m.

I förarbetena till regeringsformen avvisas tanken på en lagreglering av hur partierna nominerar kandidater (1973:90 s. 160 f.). Frågan om att införa någon form av offentlig kandidatur har väckts vid ett flertal tillfällen under åberopande av att väljarna måste veta vilka partier som ställer upp i valet för att de ska kunna göra ett rationellt partival. En sådan ordning skulle också, har det framhållits, innebära vissa fördelar i ordningshänseende. Exempelvis på det kommunala planet skulle man kunna komma till rätta med problemet med att mandat förblir obesatta, vilket emellanåt inträffar om ett parti får många röster i en valkrets utan att ha några kandidater där.

Grundlagsutredningen föreslog bl.a. att det skulle införas bestämmelser i kommunallagen som ger fullmäktige möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Syftet med förslaget var bl.a. att lösa ett låst politiskt läge i fullmäktige på grund av oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Vidare övervägde kommittén om det borde införas inskränkningar i den fria nomineringsrätten genom krav på olika slag av offentliga valförberedelser, t.ex. obligatoriska förhandsanmälningar; kommittén beslutade dock att inte föreslå några förändringar av den gällande ordningen (SOU 2008:125 s. 213 f.). Däremot föreslog kommittén att en ny utredning borde ges i uppdrag att arbeta vidare med frågan. Regeringen höll med om detta. I samband med detta anförde regeringen att behovet av förändringar av valsystemet i det aktuella hänseendet och det sätt på vilket sådana lämpligen bör utformas kräver en ingående analys och noggranna avvägningar mellan motstående intressen (prop. 2009/10:80 s. 97). Regeringen förklarade vidare att den hade för avsikt att tillsätta en utredning med uppdrag att överväga bl.a. denna fråga. Regeringen ställde sig dessutom bakom Grundlagsutredningens förslag om extra val efter beslut av fullmäktige. Riksdagen antog regeringens lagförslag i denna del (bet. 2009/10:KU19 och bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

I oktober 2011 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet (dir. 2011:97). I kommitténs uppdrag ingick bl.a. att överväga om den fria nomineringsrätten borde inskränkas och om det borde införas krav på offentliga valförberedelser och att föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den fann motiverade.

Kommittén, som antog namnet 2011 års vallagskommitté, överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94). I april 2013 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24). I delbetänkandet lämnade kommittén bl.a. förslag om förhandsanmälan av

partier för att delta i val och samtycke till kandidatur samt partisymboler på valsedlarna.

När det gäller frågor om förhandsanmälan av partier för att delta i val och samtycke till kandidatur uttalade kommittén bl.a. följande (SOU 2012:94 s. 168):

Ett problem, som uppmärksammats vid våra överväganden rörande den fria nomineringsrätten, kan vara att partier som av olika skäl har avstått från att skydda sina kandidatlistor inte har något som helst inflytande över vilka personer som sätts upp på partiets valsedlar och därmed inte heller över vilka personer som kan bli invalda som företrädare för partierna. Det skulle kunna förhindras genom att berörda partier före valet måste ha lämnat sitt samtycke till varje kandidatur. Den nuvarande ordningen enligt 2 kap. vallagen med registrering av partibeteckning och anmälan av samtliga kandidater ger partierna – med undantag för de här ovan nämnda fallen av dubbelkandidaturer – ett heltäckande skydd för sina kandidatlistor. Det är också den ordning som tillhandahålls partierna som skydd för sina kandidatlistor. Att därtöver införa ett generellt krav på partisamtycke för alla kandidaturer skulle i princip helt avskaffa väljarnas fria nomineringsrätt. Även om den nuvarande tillämpningen av den fria nomineringsrätten kan leda till problem, ibland allvarliga sådana, för de partier som väljer att inte skydda sina kandidatlistor, anser vi inte att problemen är av den omfattningen eller arten att det talar för att införa ett allmänt krav på partisamtycke för varje nominerad kandidat, särskilt med tanke på vilka följder detta skulle få för den fria nomineringsrätten.

De förslag som lämnades i delbetänkandet behandlades av regeringen i propositionen Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48). Enligt regeringen finns det ett behov av att bättre säkerställa att mandaten i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige fördelas proportionellt så att fördelningen speglar hur väljarna faktiskt har röstat. Regeringen föreslog därför ändringar i regeringsformen och vallagen som syftade till detta. Det skulle vidare enligt regeringen vara lätt för väljare att skilja valsedlarna åt och välja rätt valsedel. Partierna föreslogs därför få rätt att trycka sin partisymbol i färg på valsedlarna. För att ge väljarna bättre förutsättningar för att veta vilka partier som ställer upp i ett val och göra det tydligare vilka partival de har att ta ställning till föreslogs vidare att det skulle införas krav på en obligatorisk förhandsanmälan av partier som vill delta i ett val. Regeringen konstaterade vidare att medborgarna ska ha rätt att själva bestämma om de ska ställa upp som kandidater för ett parti i val. Därför föreslog regeringen att det skulle införas ett obligatoriskt krav på samtycke från den som nomineras som kandidat för att han eller hon ska vara valbar.

Konstitutionsutskottet föreslog att riksdagen skulle anta grundlagsförslaget som vilande (bet. 2013/14:KU16). Lagändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2015, antogs av riksdagen (bet. 2014/15:KU2, rskr. 2014/15:19).

Pågående utredning om vissa frågor som gäller riksdagens arbete

I juni 2019 sammankallades en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av vissa frågor som gäller riksdagens arbete (dnr 2452-2018/19, daterad 2019-06-12). I översynen ingår bl.a. att se över principerna för hur riksdagsledamöter i utskotten utses, och utredningen ska analysera den nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna. I översynen ingår även att utredningen ska överväga om det ur ett konstitutionellt perspektiv är önskvärt och möjligt att reglera frågan om ekonomiska sanktioner mot ledamöter som under lång tid väljer att inte delta i riksdagsarbetet och vid behov föreslå förändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Tidigare behandling

Under riksmötet 2001/02 behandlade utskottet en motion om partibytares rätt i förhållande till de uppdrag de innehar (bet. 2001/02:KU13). Utskottet instämde i vad som anfördes i motionen om att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om politiskt förtroendevalda under en pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som det varit partigruppernas sak att besätta (s. 38). Denna problembild kunde enligt utskottet visserligen vara intressant att belysa. Utskottet såg dock stora svårigheter med att genom någon form av reglering finna en lösning på problemet. En sådan reglering skulle ovillkorligen innebära ingrepp i de grundläggande principer som det rådande valsystemet bygger på. Enligt utskottet borde ordningen alltså vara den att frågan om vem som ska inneha den typ av uppdrag som nu var aktuellt är upp till respektive partigrupp, och att eventuella personförändringar löses internt inom gruppen. Utskottet framhöll att en utgångspunkt i detta sammanhang är att varje enskild ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar det innebär. Därmed var utskottet inte berett att föreslå att riksdagen skulle vidta någon åtgärd med anledning av vad som anfördes i motionen och avstyrkte den därför (Kristdemokraterna reserverade sig). Utskottet vidhöll detta ställningstagande våren 2004 vid behandling av en motion om förtroendevalda som lämnar sitt parti under mandatperioden och blir s.k. politiska vildar (bet. 2003/04:KU9 s. 20).

Även våren 2007 avstyrkte utskottet en motion i frågan med hänvisning till att varje ledamot bär sitt mandat med det parlamentariska ansvar detta innebär. Utskottet var inte berett att ställa sig bakom de begränsningar som föreslogs i detta avseende (bet. 2006/07:KU11 s. 26). Utskottet har därefter efter beredning i förenklad form avstyrkt motioner om partiernas inflytande vid partibyte (bet. 2007/08:KU14 och 2008/09:KU11). Våren 2010 behandlade utskottet regeringens proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag (bet. 2009/10:KU19). I samband med det behandlades en motion om partiernas

inflytande vid partibyte. Utskottet konstaterade att förslaget om extra val till fullmäktige kan – i den mån det politiska läget har sin grund i att en ledamot har bytt parti – vara en väg att undgå problem som kan uppkomma (s. 26). Utskottet var dock inte berett att frångå sina tidigare bedömningar där utgångspunkten varit att varje ledamot bär sitt mandat med det ansvar gentemot väljarna som det innebär. Utskottet uttalade vidare att det inte var berett att förorda en ordning som ger partiet ett avgörande inflytande i frågan om att en ledamot ska lämna partiet.

Utskottet vidhöll våren 2012 sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avstyrkte två motioner i denna del (bet. 2011/12:KU15 s. 28).

Frågan om ökat partipolitiskt inflytande vid avsägelse av uppdrag behandlades även i betänkande 2013/14:KU18. Motionsyrkandet avstyrktes, och utskottet förklarade att det stod fast vid sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd (s. 39). Våren 2017 behandlade utskottet regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. I samband med det behandlades motioner om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet (bet. 2016/17:KU30 s. 24). Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden om mandatets innebörd och avtog motionsyrkandena. En reservation lämnades (SD, -).

Våren 2018 behandlade utskottet på nytt en motion om begränsningar av partibytars rätt i förhållande till deras uppdrag. Utskottet vidhöll sina tidigare ställningstaganden och avstyrkte motionen (2017/18:KU36 s. 62). Motionsyrkanden om ökat partiinflytande när en förtroendevald byter partitillhörighet avstyrktes även i betänkande 2017/18:KU33 om kommunala och regionala frågor. Utskottet delade motionärernas uppfattning att det kan uppkomma problem i den politiska beslutsprocessen om en förtroendevald under pågående mandatperiod byter parti och ändå behåller uppdrag som har tilldelats honom eller henne genom indirekta val. För att finna en lösning på problemet skulle det enligt utskottet krävas en omfattande analys av regelverket. Eftersom kommunallagen nyligen hade varit föremål för en reform var utskottet inte berett att ta något initiativ till en ny översyn. En reservation lämnades (SD, -).

Även våren 2019 behandlade utskottet en kommittémotion om byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige (bet. 2018/19:KU31 s. 17–23). Motionen avstyrktes då med hänvisning till att kommunallagen nyligen har varit föremål för en översyn. Utskottet sa sig inte vara berett att ta några initiativ till en ny översyn av de bestämmelser som reglerar antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige.

Utskottets ställningstagande

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

Utskottet noterar samtidigt att det pågår en översyn av bl.a. principerna för hur riksdagsledamöter i utskotten utses och att utredningen ska analysera den

nuvarande ordningen i ett konstitutionellt perspektiv och överväga om det är önskvärt och lämpligt med en ordning där partigrupperna ges större möjligheter att förfoga över utskottsplatserna.

Delegation av beslutanderätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om en översyn av kommunallagens möjlighet till delegation av beslutanderätt.

Motionen

I motion 2019/20:154 av Ola Möller (S) begärs att riksdagen överväger en översyn av kommunallagen i syfte att öka demokratiskt och politisk inflytande i fråga om mark- och exploateringsfrågor och tillkännager det för regeringen. I motionen anförs att få områden inom den kommunala sfären har så stora och långtgående möjligheter till delegation. Trots att det handlar om stora summor pengar är det med nuvarande ordning fullt lagligt att ge en enda politiker ensamrätt till insyn och påverkansmöjlighet.

Gällande rätt

I kommunallagen (2017:725), förkortad KL, finns bestämmelser som reglerar möjligheten till delegering av nämndernas beslutanderätt. En nämnd får enligt 6 kap. 37 § KL uppdras åt presidiet, ett utskott, en ledamot eller en ersättare att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden beslutar själv i vilken utsträckning ett sådant beslut ska anmälas till nämnden (6 kap. 40 § KL). Ett beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Sådana beslut ska tillkännages på den kommunala anslagstavlan (8 kap. 10 § första stycket 3 KL). Motsvarande bestämmelser om delegation till anställda hos kommunen eller regionen och anmälan av beslut som fattats med stöd av sådan delegation finns i 7 kap. 5 och 8 §§ KL. I 6 kap. 38 § KL anges att beslutanderätten inte får delegeras när det gäller vissa typer av ärenden, t.ex. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Av 6 kap. 39 § KL följer att en nämnd får uppdras åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska alltid anmälas vid nämndens nästa sammanträde (6 kap. 40 § KL). Möjligheten till vidaredelegation regleras i 7 kap. 6 § KL. Om en nämnd med stöd av ovan angivna bestämmelser uppdras åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdras åt en annan anställd inom kommunen eller regionen att fatta beslutet. I likhet med vad som i övrigt gäller vid

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

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

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

Tidigare behandling

Som framgått ovan föreslog regeringen i proposition 2016/17:171 En ny kommunallag bl.a. att reglerna för anmälan av delegationsbeslut skulle förenklas. I samband med beredningen av propositionen avstyrkte utskottet en motion om förtroendevaldas rätt till insyn. Utskottet gjorde följande ställningstagande (2016/17:KU30 s. 50).

Ett beslut som har fattats med stöd av delegation från en nämnd ska enligt nuvarande regler alltid anmälas till nämnden. Regeringen föreslår i propositionen att nämnderna i stället som huvudregel ska besluta om i vilken utsträckning sådana beslut ska anmälas. Beslut som inte anmäls ska protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas genom laglighetsprövning. Förslagen i propositionen framstår enligt utskottet som väl avvägda. Det saknas därför anledning att föreslå något tillkännagivande till regeringen i frågan. Utskottet avstyrker motionsyrkandet.

En reservation lämnades (SD, -).

Frågan om förtroendevaldas rätt till insyn vid delegation behandlades även våren 2019 (bet. 2019/20:KU31 s. 34–36). Utskottet anförde då att en ny kommunallag nyligen hade trätt i kraft. Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande att de nya bestämmelserna framstår som väl avvägda och avslog motionen. En reservation lämnades (SD).

Utskottets ställningstagande

Frågor som rör delegation av beslutanderätt var föremål för utredning i samband med den nya kommunallagen som trädde i kraft den 1 januari 2018. Förra riksmötet avstyrkte utskottet en motion om förtroendevaldas rätt till insyn vid delegation och framhöll att de nya bestämmelserna framstår som väl avvägda. Det har inte framkommit skäl att göra en annan bedömning nu. Utskottet avstyrker därför motionen.

Partistöd och icke tillsatta mandat

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att se över reglerna för partistöd.

Motionen

I motion 2019/20:1443 av Denis Begic (S) begärs att möjligheten att ändra reglerna för partistöd ses över. I dag finns ett regelverk som stadgar att partistöd utgår även om ett parti inte tillsätter personer på de stolar partiet har i kommun- eller regionfullmäktige. Det skapar misstro mot det politiska systemet och mot folkvalda om partistöd utgår till partier som saknar representation. Möjligheten att ändra reglerna för partistöd bör därför ses över.

Gällande rätt

Enligt 4 kap. 29 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, får kommuner och regioner ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd). Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Ett parti är representerat om det har fått mandat i fullmäktige för vilket en vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837). Partistöd får också ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Fullmäktige ska enligt 4 kap. 30 § KL besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Ett beslut om partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för det avsedda ändamålet. Mottagaren av partistödet ska också utse en särskild granskare som ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. En granskningsrapport ska bifogas redovisningen (4 kap. 31 § första och andra styckena KL). Fullmäktige får besluta att kommunalt partistöd inte ska betalas till ett parti

som låter bli att lämna in redovisningen och granskningsrapporten (4 kap. 31 § tredje stycket KL).

En särskild form av kommunalt stöd till partierna är de politiska sekreterare som enligt 4 kap. 33 § första stycket KL kan anställas för att biträda de förtroendevalda. Det faktum att ett parti får utse politiska sekreterare ska inte anses utgöra en form av partistöd (prop. 2013/14:5 s. 74 f.). Inte heller kommunalråd ska beaktas vid beräkningen av partistöd (RÅ 1994 ref. 104 II).

En översyn av bestämmelserna om kommunalt partistöd gjordes hösten 2013 när vissa preciseringar av det s.k. representationskravet – som innebär att partistöd endast får ges till partier som är representerade i fullmäktige – gjordes i kommunallagen. Vidare infördes som ett nytt krav för att få lämna partistöd att fullmäktige måste besluta att mottagare av partistöd ska lämna en skriftlig redovisning som visar att stödet har använts för det avsedda ändamålet (prop. 2013/14:5, bet. 2013/14:KU7, rskr. 2013/14:71).

Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, förkortad insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2018 (prop. 2017/18:55, bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153). Genom lagen upphävdes den tidigare lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. Införandet av 2014 års insynslag markerade en övergång från en lång tradition bland riksdagspartier med endast frivilliga överenskommelser om redovisning av intäkter till en tvingande reglering. I samband med att lagen infördes beslutade riksdagen även om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163). Genom den nya insynslagen har kravet på intäktsredovisning utökats till att gälla även för partier på regional och lokal nivå och för sidoorganisationer till partier. Det har också införts ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp. För att förenkla för allmänheten har det även införts en skyldighet för regioner och kommuner att offentliggöra vissa uppgifter om kommunalt partistöd på sina webbplatser.

Fullmäktige beslutar om riktlinjer för ersättning till förtroendevalda (4 kap. 15 § KL).

Tidigare behandling

Motionsyrkanden om avräkning samt fördelning och redovisning av det kommunala partistödet behandlades av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. Någon förändring i sak som gällde partistödet föreslogs inte i propositionen. Utskottet noterade det utredningsarbete som hade gjorts på området och fann inte skäl att förespråka någon ytterligare utredning (bet. 2016/17:KU30 s. 38). Motionerna avstyrktes. En reservation lämnades (SD, -).

Våren 2018 vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande (bet. 2017/18:KU33 s. 20). En reservation lämnades (SD, -).

Våren 2019 anförde utskottet att en ny lag om insyn i finansiering av partier nyligen har trätt i kraft. Utskottet var inte berett att förslå någon ytterligare

översyn av frågor om bl.a. partistöd som väckts i motioner. Motionsyrkandena avstyrktes (bet. 2018/19:KU31 s. 29). En reservation lämnades (SD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som konstaterar att frågor som rör partistöd nyligen har utretts, är inte berett att ta initiativ till sådana ändringar som yrkas. Motionsyrkandet avstyrks.

Representation i styrelsen, nämnder och utskott

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om representation i styrelsen, nämnder och utskott.

Motionerna

I motion 2019/20:1050 av Björn Petersson och Tomas Kronståhl (båda S) yrkas att lagen (1992:339) om proportionellt valsätt förändras så att partier kan göra fyllnadsval om någon avgår från sitt uppdrag under mandatperioden. Syftet med lagen är att ett parti ska få de platser i styrelser och nämnder som valresultatet medger. Lagstiftningens nuvarande utformning som medger att man kan ta andra partiets valsedelnamn eller kandidater, och därmed får fler mandat än vad valresultatet medger, är orimlig.

Markus Wiechel (SD) föreslår i motion 2019/20:3168 yrkande 1 att alla partier med representation i en folkvald församling också bör ges närvarorätt i dess nämnder, utskott och styrelser. Motionären anför att fördelningen av platser i nämnder, utskott och styrelse ofta innebär att mindre partier blir utan representation i dessa organ. För att säkerställa att väljarnas förtroende förvaltas på bästa sätt bör det införas en lagreglering om att alla partier i en folkvald församling också ska ha rätt att ha en representant närvarande med yttranderätt, men inte nödvändigtvis rösträtt, i församlingens alla nämnder och utskott samt i styrelser.

Gällande rätt

En ny kommunallag (2017:725), förkortad KL, trädde i kraft den 1 januari 2018 (prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335 och 2016/17:336). Bestämmelser om att fullmäktige ska tillsätta en styrelse och de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller regionens uppgifter finns i 3 kap. 3 och 4 §§. Fullmäktige får bestämma att en nämnd ska ha ett eller flera utskott (3 kap. 5 §). Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott får nämnden själv bestämma att utskott ska finnas.

Bestämmelserna om val av ledamöter och ersättare och om ersättarnas tjänstgöring har placerats i 6 kap. 16–20 §§ KL.

Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer (6 kap. 16 § KL). I styrelsen får antalet ledamöter inte vara mindre än fem, och antalet ersättare bör vara lika stort som antalet ledamöter. Om ersättarna inte väljs proportionellt, ska fullmäktige bestämma i vilken ordning som de ska tjänstgöra. Har ersättarna valts proportionellt, ska de tjänstgöra enligt den turordning som anges i 25 § lagen om proportionellt valsätt. Om en ledamot avgår under mandattiden, ska fyllnadsval förrättas (6 kap. 14 § KL). Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring. Av 6 kap. 42 § KL följer att en nämnd ska välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Bestämmelserna i 2 § lagen om proportionellt valsätt ska då tillämpas.

Av 5 kap. 58 § framgår att val av bl.a. ledamöter och ersättare i nämnder under vissa förutsättningar ska vara proportionella under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Detta innebär att om ett visst antal ledamöter begär det, ska ledamöter i bl.a. styrelser och nämnder i kommuner, regioner och kommunalförbund utses proportionellt i enlighet med mandatsställningen i fullmäktige. Bestämmelserna om proportionella val syftar till att säkerställa att även en politisk minoritet ska kunna få platser i nämnder och styrelser. Detta innebär att en minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen.

Tidigare utredningar m.m.

Försöksverksamhet med majoritetsstyre

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

Regeringen gjorde i proposition 2016/17:171 En ny kommunallag bedömningen att det inte finns något behov av att genomföra en försöksverksamhet med majoritetsstyre (s. 168 f.). Regeringen anförde att förslaget var förknippat med en rad problem, såsom svårigheter med att garantera oppositionens insyn och arbetsförutsättningar och risken för konflikter mellan styrelsen och övriga nämnder om den politiska sammansättningen i styrelsen och de övriga nämnderna skiljer sig alltför mycket åt. Den avgörande invändningen var enligt regeringen härutöver att det var oklart på vilket sätt en försöksverksamhet med majoritetsstyre skulle vitalisera den kommunala demokratin. Regeringen föreslog mot denna bakgrund inte någon lagstiftning.

Sveriges Kommuner och Regioners skrift om lagen om proportionellt valsätt

Sveriges Kommuner och Regioner, (SKR, tidigare SKL), har gett ut en skrift om lagen om proportionella valsätt (juli 2018). I skriften står bl.a. följande (s. 6).

De senaste valen har SKL fått ett kraftigt utökat antal frågor kring hur lagen (1992:339) om proportionellt valsätt ska tillämpas. Orsaken är den, att antalet partier ökat ute i kommunerna och att majoritetsförhållandena på många håll är oklara. I grunden har lagen tillkommit för att säkerställa att alla större partier får ta plats i styrelse och nämnder. Lagen är dock svår att tillämpa. En effekt av lagen har därför blivit att den ligger till grund för uppgörelser mellan partierna, för att på så sätt undvika att proportionellt val görs.

Angående de tillämpningssvårigheter som finns i lagen anges bl.a. att lagtexten är mycket svårtillgänglig, att lagen ger utrymme för ett stort antal listtyper, att risken för fel är stor, att ordningsföljden på reglerna om valedelsgrupp och fördelningen av platser är ologisk och att reglerna i 15–23 §§ om fördelning och sammanräkning är mycket komplicerade. Det framhålls att det i lagstiftning borde framgå klart under vilka förutsättningar val av ersättare får ske proportionellt samt när fyllnadsval av ersättare får göras (s. 33).

Riksdagens tillkännandegivande om att se över ordningen för hur ersättare utses i styrelsen, nämnder och utskott

Vid beredningen av proposition 2016/17:171 En ny kommunallag behandlade konstitutionsutskottet en motion 2016/17:2957 (av Per-Ingvar Johnsson, C) om att reglerna för proportionella val bör ses över så att ersättare för avgående ledamöter i nämnder eller styrelsen ska vara någon som tillhör samma parti som den avgående ledamoten.

Utskottet biföll motionen och föreslog att riksdagen skulle ställa sig bakom det som utskottet anförde om att regeringen bör se över ordningen för hur ersättare utses i styrelsen, nämnder och utskott (bet. 2016/17:KU30 s. 29). Utskottet uttalande bl.a. följande. I de fall val av ledamöter och ersättare i kommunala nämnder och utskott utses med proportionellt valsätt kan effekten av att en ledamot avgår från uppdraget under mandatperioden bli att den ersättare som utses tillhör ett annat parti än det parti som den avgående ledamoten tillhör. I många fall kan det senare partiet därmed dessutom bli helt utan representation i nämnden eller utskottet. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att frågan om att införa en ordning som innebär att en ersättare i en kommunal styrelse, nämnd eller utskott ska tillhöra samma parti som den avgående ledamoten bör utredas av regeringen. Utskottet konstaterade även att bestämmelserna om ersättares tjänstgöring skiljer sig åt för kommun- respektive landstingsfullmäktige. Enligt utskottets mening kunde det finnas skäl att överväga att även se över bestämmelserna om tjänstgöring för ersättare

i landstingsfullmäktige. Riksdagen beslutade den 20 juni 2017 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:335).

Utredningen En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (dnr 2020:10). Direktiven hänvisar bl.a. till ett tillkännagivande som riksdagen beslutat på initiativ av konstitutionsutskottet (bet. 2016/17:KU30 punkt 6, rskr. 2016/17:335). Syftet med uppdraget är att åstadkomma en valordning som är lätt att förstå, lätt att tillämpa och som säkerställer representation från politiska minoriteter. Uppdraget syftar även till att tillförsäkra fortsatt goda möjligheter för ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande i kommuner och regioner.

Av direktiven kan vidare utläsas bl.a. följande. Även om fördelningen av mandatfördelning och uppdrag oftast kan hanteras genom politiska förhandlingar är ordningen för val av förtroendevalda en viktig del av ramverket för en fungerande kommunal demokrati. Regelverket bör enligt regeringens mening vara lätt att förstå, lätt att tillämpa och säkerställa representation från politiska minoriteter i bl.a. styrelsen och nämnder. Mot bakgrund av detta och riksdagens tillkännagivande anser regeringen därför att det finns skäl att analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige. Utredaren ska därför analysera ordningen för val i kommun- och regionfullmäktige, särskilt ta ställning till hur det kan säkerställas att ledamöter, valda av fullmäktige, som avgår från ett kommunalt organ får en ersättare som tillhör samma parti, analysera om regleringen i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt är ändamålsenlig och föreslå de författningsändringar som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 mars 2021.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat motioner om representation i styrelser, nämnder och utskott. Utskottet har då avstyrkt motionerna och anfört att reglerna om proportionella val medför att en minoritetsgrupp i fullmäktige kan driva igenom proportionella val och därmed få möjlighet till representation i den kommunala nämndorganisationen (bet. 2012/13:KU22, bet. 2013/14:KU12 och bet. 2014/15:KU18). I det sistnämnda betänkandet konstaterade utskottet även att det fanns utredningsförslag om försöksverksamhet med majoritetsstyre som, om det genomfördes, skulle få betydelse för frågan om representation i kommun- och landstingsstyrelser (bet. 2014/15:KU18 s. 13). En reservation lämnades (SD).

Motionsyrkanden om representation i styrelsen, nämnder och utskott behandlades även av utskottet i samband med beredningen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. Utskottet noterade det

utredningsarbete som hade gjorts och såg inte skäl att förespråka ytterligare utredning (bet. 2016/17:KU30 s. 29). Motionsyrkandena avstyrktes. En reservation lämnades (SD, -).

Vid riksmötet 2017/18 vidhöll utskottet sitt tidigare ställningstagande (bet. 2017/18:KU33 s. 13). En reservation lämnades (SD, -).

Våren 2019 anförde utskottet att det i likhet med tidigare ställningstagande inte fanns skäl att förespråka ytterligare utredning i fråga om representation i styrelsen, nämnder och utskottet. Motionsyrkandena avstyrktes.

Som nämnts ovan föreslog utskottet ett tillkännagivande om att se över ordningen för hur ersättare utses i styrelsen, nämnder och utskott (bet. 2016/17:KU30). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om en väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Direktiven till utredaren hänvisar bl.a. till ett tillkännagivande som riksdagen beslutat om på initiativ av konstitutionsutskottet. Det arbete som pågår bör inte föregripas. Motionsyrkandet avstyrks därför.

Kommunala budgetar i ett beslut

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att ta initiativ till att ändra kommunallagen så att beslut om kommunala budgetar tas i ett samlat beslut.

Motionen

I motion 2019/20:2468 begär Rasmus Ling (MP) att kommunallagen ändras så att beslut om kommunala budgetar tas i ett samlat beslut. Motionären anför att valresultaten i många kommuner och regioner har inneburit att det inte har bildats styrande majoriteter. I stället styrs kommunen, regionen eller landstinget av en minoritet. Med en hänvisning till hur riksdagen beslutar om statens budget menar motionären att kommunala budgetar bör tas i ett beslut så att inte budgeten splittras upp i budgetbeslut i olika delar.

Gällande rätt

Budgetprocessen i kommuner och landsting regleras i 11 kap. kommunallagen (2017:725). Kommuner och regioner ska enligt 5 § varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Av 8 § följer att ett förslag till budget ska upprättas av styrelsen före oktober månads utgång, eller, om det finns särskilda skäl, i

november. Budgeten fastställs enligt 10 § av fullmäktige före november månads utgång. Om budgeten av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång ska fullmäktige ändå fastställa bl.a. skattesatsen inom denna tid. Budgeten ska i sådana fall fastställas före december månads utgång (11 §).

Sedan regeringen har lämnat budgetpropositionen beslutar riksdagen om statens budget i två steg enligt den s.k. rambeslutsmodellen (11 kap. 18 § riksdagsordningen). I det första steget beslutar riksdagen om en beräkning av inkomsterna och utgifternas fördelning på de 27 utgiftsområdena. I det andra steget beslutar riksdagen om de olika anslagens storlek inom respektive utgiftsområde.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden om utformningen av kommunala budgetbeslut, senast i samband med behandlingen av regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag. Utskottet fann inte skäl att ställa sig bakom yrkandet och avstyrkte motionen (bet. 2016/17:KU30 s. 63).

Våren 2018 behandlade utskottet en likalydande motion (bet. 2017/18:KU33 s. 23). Utskottet fann inte då heller skäl att ställa sig bakom motionsyrkandet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ta initiativ till att ändra kommunallagen så att beslut om kommunala budgetar tas i ett samlat beslut. Motionen avstyrks.

Utdelning ur kommunala bolag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att ta initiativ till en utredning som syftar till att begränsa hur kommuner får använda utdelning ur kommunala bolag.

Motionen

Hampus Hagman (KD) yrkar i motion 2019/20:215 att en utredning bör tillsättas som syftar till att begränsa hur kommuner får använda utdelning ur kommunala bolag. Kommunalt ägda bolag kan vara motiverat i flera fall, men de ska inte användas för att i tysthet dölja att kommuner expanderar sin verksamhet på ett sätt som skatteintäkterna inte räcker till för. En utredning behöver tillsättas för att se över hur utdelning ur bolagen kan begränsas så att utdelningen inte används på ett sätt som drabbar bolagens kunder och ägare.

Gällande rätt

Ekonomisk förvaltning

I kommunallagen (2017:725), förkortad KL, och i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning finns bestämmelser om hur kommuner och regioner ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Kommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna (2 kap. 7 § KL). För kommuner och regioner gäller en självkostnadsprincip vid tillhandahållande av tjänster eller nyttigheter, dvs. de får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna (2 kap. 6 § KL). Kommuner och regioner ska vidare ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer (11 kap. 1 § KL). Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen.

Enligt 11 kap. 5 § KL ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten ska som huvudregel upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna; dvs. kommunernas och landstingens budgetar ska vara balanserade. Undantag från kravet får göras om det finns synnerliga skäl.

Kommuners och regioners förvaltningsberättelser ska enligt 11 kap. 10 § lagen om kommunal bokföring och redovisning innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justering för förändring av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultat). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt ska det enligt 11 kap. 12 § KL regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom. Fullmäktige får enligt 11 kap. 13 § KL besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Överlämnande av kommunala angelägenheter

Som ovan angetts framgår det av 2 kap. 7 § KL att kommuner och regioner får driva näringsverksamhet om vissa förutsättningar som är uppräknade i lagen är uppfyllda. I 10 kap. kommunallagen finns bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter. Där framgår att fullmäktige i kommuner eller regioner i vissa fall får besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. I 10 kap. KL framgår vidare att det kan vara tal om att lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, hel- eller delägda, kommunala stiftelser och föreningar samt till privata utförare. För helägda bolag samt kommunala stiftelser och föreningar finns det krav på att bl.a. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, att se till att det fastställda kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna som utgör ram för

verksamheten anges i bolagsordningen, att fullmäktige utser styrelseledamöter, att fullmäktige får ta ställning till sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt innan de fattas och att fullmäktige ser till att bolaget ger allmänheten insyn i verksamheten (10 kap. 3 § och 6 § KL). För delägda bolag gäller att innan skötseln av en kommunal angelägenhet lämnas över ska fullmäktige se till att bolaget blir bundet av de villkor som gäller för helägda bolag i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (10 kap. 4 § KL).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det finns ett regelverk kring ekonomisk förvaltning i kommuner och regioner samt kring överlämnande av kommunala angelägenheter till en juridisk person. Med det i beaktande anser utskottet inte att det finns skäl att ta initiativ till en sådan utredning som yrkas. Motionen avstyrks.

Regionalisering

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att bl.a. låta utreda länsstyrelsernas roll och göra en utvärdering av genomförda regionaliseringar.

Motionerna

Linda Ylivainio m.fl. (C) begär i kommittémotion 2019/20:3245 yrkande 6 att en utredning bör tillsättas om länsstyrelsernas roll med utgångspunkt att flytta delar av befogenheterna från staten till regionerna.

Sten Bergheden (M) begär i motion 2019/20:1677 att bildandet av Västra Götalandsregionen utvärderas innan nya regioner bildas (yrkande 1), och att man därefter kompenserar de kommuner i Västra Götaland som har drabbats av att staten inte följt ingångna avtal (yrkande 2). Vidare anför motionären att det också behöver utredas om regioner och landsting verkligen är det effektivaste sättet att styra på (yrkande 3). Motionären anger att staten träffade överenskommelser med de berörda länen och kommunerna inför bildandet av Västra Götalandsregionen 1999 om var olika statliga och regionala arbetsplatser skulle placeras. Statliga och regionala verksamheter har dock sedan flyttats till andra platser, i strid med överenskommelsen. När man bildar nya storregioner bör man dra lärdom av detta exempel, så att de överenskommelser som träffats följs. De kommuner som inte har fått de utlovade verksamheterna bör kompenseras på lämpligt sätt.

Sveriges administrativa indelning

Den svenska förvaltningen är organiserad på tre nivåer: central, regional och lokal. På lokal nivå är Sverige indelat i 290 kommuner. På regional nivå är landet indelat i dels 21 län, med en statlig myndighet (länsstyrelsen) i varje län, dels 20 regioner med en direktvald fullmäktige. Gotland är kommun med landstingsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar och har också rätt att kalla sig region. Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser, t.ex. hälso- och sjukvården, kultur, kollektivtrafik och att stärka regionernas tillväxt och utveckling.

Enligt 14 kap. 6 § regeringsformen ska föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Indelningen av kommuner och landsting regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner. Regeringen får besluta om en ändring i rikets indelning i regioner, om det inte finns hinder mot en ändring i länsindelningen. Av 1 kap. 1 § andra meningen kommunallagen (2017:725) framgår att varje region omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Regionindelningen får bara ändras om den kan antas medföra en bestående fördel för en region eller en del av en region eller andra fördelar från allmän synpunkt. I ett ärende om indelningsändring ska samråd ske med de regioner som har intresse av frågan.

Sedan den 1 januari 2020 gäller även att berörda regioner också ska inhämta synpunkter från befolkningen, om det inte är uppenbart obehövligt, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning (2 kap. 7 a § lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner, prop. 2018/19:162, bet. 2019/20:KU3, rskr. 2019/20:48).

Länsstyrelsen svarar enligt förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion för den statliga förvaltningen i respektive län, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska bl.a. verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser, främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet.

Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ansvarade tidigare vissa landsting för insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling samt för att upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Den 1 januari 2019 ändrades lagen så att alla län numera omfattas av lagen. Samtidigt upphävdes lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen (prop. 2017/18:206, bet. 2017/18:KU46, rskr. 2017/18:418).

Indelningskommittén

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

landsting (Fi 2015:09, dir. 2015:77). Kommittén, som antog namnet Indelningskommittén, skulle enligt direktiven utgå från vilka behov medborgare och näringsliv har i olika frågor, såsom transporter, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, utbildning, kultur och en god miljö. Kommittén borde därför utgå från kommungränser och gränserna för de s.k. arbetsmarknadsregionerna eller funktionella regionerna. Kommitténs syfte var att skapa en ändamålsenlig indelning och effektiva organisationer med en bättre anpassning till demografiska, näringsgeografiska och miljömässiga förhållanden. Indelningen skulle också ge stabila ekonomiska förhållanden i de nybildade landstingen, bättre överensstämmelse mellan medborgarnas behov och deras möjligheter att utöva demokratiskt inflytande samt ökade möjligheter till ansvarsutkrävande.

I uppdraget ingick bl.a. att analysera behovet av ekonomiska regleringar och anpassning av systemet för kommunalekonomisk utjämning samt att föreslå en ändrad enhetlig beteckning för kommuner på regional nivå, om det visade sig lämpligt. Kommittén skulle vidare föreslå hur landstingen ska tilldelas det regionala utvecklingsansvaret, utreda vilka förvaltningsutgifter detta innebär och lämna förslag på finansiering. I uppdraget ingick även att utreda om de verksamheter som i dag är koncentrerade till vissa länsstyrelser bör fortsätta vara det och att analysera vilka eventuella organisatoriska åtgärder som skulle kunna vidtas för att höja effektiviteten i länsstyrelsernas verksamhet. Kommittén skulle analysera behovet av andra verksamhetsorter än residensstaden för varje ny länsstyrelse samt behovet av en samordnad regionindelning när det gäller vissa statliga myndigheter.

Indelningskommittén redovisade i ett delbetänkande våren 2016 sin bedömning att Sverige, för att hela landets resurser ska tas till vara och för att skapa förutsättningar för utveckling och tillväxt i hela landet, bör vara indelat i sex län och landsting. Kommittén lämnade vidare i delbetänkandet förslag på tre nya län och landsting, som för landstingens del enligt kommittén kan träda i kraft den 1 januari 2019: Norrlands län, Svealands län och Västra Götalands län (SOU 2016:48 s. 163 f. och 181 f.).

Kommittén ansåg dessutom att staten bör samordnas regionalt bl.a. genom att de statliga myndigheter som har regional indelning koordineras med den nya läns- och landstingsindelningen. En samordnad regional indelning var enligt kommittén av särskild vikt när det gäller de myndigheter där det regionala självstyret gör prioriteringar och fattar beslut om hur statliga medel ska användas i myndigheternas budgetar. Kommittén konstaterade vidare att länsstyrelserna är de enda statliga myndigheter som i likhet med den kommunala sektorn har ett horisontellt uppdrag med en rad olika verksamhetsområden. Länsstyrelserna har också i uppdrag att samordna staten regionalt och att göra tvärsektoriella avvägningar mellan statliga sektorsintressen. Kommittén gjorde bedömningen att länsstyrelsernas uppdrag att samordna staten regionalt borde förtydligas och förstärkas, och kommittén avsåg att återkomma till dessa frågor i sitt slutbetänkande (SOU 2016:48 s. 283).

Den 22 juni 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv med bl.a. uppdraget att dela in Sverige i färre län och landsting. Uppdraget i fråga om statliga myndigheters regionala indelning förtydligades, och kommittén fick i uppdrag att föreslå en samordnad regional indelning för relevanta myndigheter. Kommittén behöll uppdraget i fråga om beteckningen för kommuner på regional nivå och fick även i uppdrag att föreslå ändringar i indelningslagen om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen. Kommittén fick även i uppdrag att kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen när det gäller samverkan.

Kommittén kom med sitt slutbetänkande i mars 2018, Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10).

En ny beteckning för kommuner på regional nivå

I en efterföljande proposition, En ny beteckning för kommuner på regional nivå och vissa frågor om regionindelning (prop. 2018/19:162) föreslog regeringen att beteckningen för kommuner på regional nivå skulle ändras från landsting till region. Propositionen innehöll också förslag till ändringar i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Regeringen föreslog att det vid prövning av frågan om ändring i regionindelningen ska tas särskild hänsyn till önskemål och synpunkter från den eller de regioner som närmast berörs av ändringen. Det ska krävas särskilda skäl för att besluta om en ändring i regionindelningen mot en berörd regions vilja. Vid en sådan prövning ska också särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Vidare ska befolkningens önskemål och synpunkter beaktas vid ändringar i regionindelningen. Berörda regioner ska, om det inte är uppenbart obehövt, som ett led i beredningen av ett yttrande eller en ansökan om ändrad regionindelning inhämta synpunkter från befolkningen.

Vid utskottets behandling av propositionen, betänkande 2019/20:KU3, föreslog utskottet riksdagen att i all väsentlighet anta regeringens förslag. Vidare föreslog utskottet att riksdagen skulle tillkännage att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till bestämmelser om att inhämta och beakta synpunkter vid ändringar i regionindelningen som i allt väsentligt motsvarar de bestämmelser som gäller vid ändringar i kommunindelningen. Utskottet ansåg att regeringens förslag inte i tillräcklig utsträckning tillvarog befolkningens synpunkter. I betänkandet fanns en reservation (S, V, MP). Riksdagen biföll utskottets förslag den 20 november 2019 (rskr. 2019/20:48 och 49).

Riksrevisionens granskningsrapport Vanans makt

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av länsstyrelserna och redovisade resultaten i en rapport benämnd Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna (RiR 2019:2). Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen inte har ett tillräckligt utvecklat helhetsperspektiv på styrningen av länsstyrelserna, vilket har gjort styrningen sektoriserad, detaljerad och otydlig. Det har bl.a. lett till att länsstyrelserna har svårt att avläsa regeringens intentioner och planera sin verksamhet. Granskningen visar enligt Riksrevisionen också att regeringen i flera avseenden styr länsstyrelserna som om de vore en myndighet. Det är Riksrevisionens bedömning att regeringens sätt att styra länsstyrelserna begränsar deras möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Riksrevisionen rekommenderade vidare bl.a. att Regeringskansliet utvecklar samordningen av styrningen, formulerar vägledande principer för vad länsstyrelserna ska göra och skapar en mer sammanhållen finansiering.

I skrivelse 2018/19:117 uttalade regeringen att Riksrevisionens rapport utgör ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att vidareutveckla regeringens styrning av länsstyrelserna.

Konstitutionsutskottet behandlade regeringens skrivelse i betänkande 2019/20:KU2. I betänkandet framhöll utskottet bl.a. följande. Utskottet ansåg att Riksrevisionens granskning ger ett bra underlag för regeringen att vidareutveckla styrningen av länsstyrelserna. Vidare framhöll utskottet vikten av att länsstyrelserna ges goda förutsättningar att planera sin verksamhet och att förutsebarheten ökar. Länsstyrelserna borde enligt utskottet ges större möjligheter att ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Regeringen borde enligt utskottet i styrningen av länsstyrelserna tydligare ange vilka frågor som är prioriterade för länsstyrelserna och vilken roll länsstyrelserna ska ha i statsförvaltningen. Utskottet framhöll värdet av att det inom Regeringskansliet finns en samlad bild av länsstyrelsernas uppdrag. Av instruktionen för länsstyrelserna framgår bl.a. att länsstyrelserna ska samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Utskottet betonade att de berörda statliga myndigheterna behöver samarbeta med länsstyrelserna. Utskottet ansåg att det är angeläget att regeringen förbättrar sin styrning av länsstyrelserna och att den bör vidta åtgärder utifrån Riksrevisionens rekommendationer.

Tidigare behandling

Utskottet har i samband med behandlingen av regeringens proposition om ändringar i indelningslagen och i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt föreslagit att riksdagen i ett tillkännagivande skulle begära att regeringen ska återkomma med förslag på bestämmelser av innebörden att befolkningens önskemål och synpunkter ska beaktas vid ändringar i landstingsindelningen. I en reservation (S, MP, V) föreslogs att riksdagen inte skulle göra något tillkännagivande. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet.

2015/16:KU25 s. 13 f., rskr. 2015/16:291). Regeringen bedömde att tillkännagivandet var slutbehandlat i och med den ändring i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner som trädde i kraft den 1 januari 2020 (prop. 2018/19:162 s. 445, bet. 2019/20:KU3, rskr. 2019/20:48.).

Motionsyrkanden om lokal förankring av beslut om regioner, avskaffandet av länsstyrelser och en överföring av statliga uppgifter till lokala och regionala organ behandlades även av utskottet i betänkande 2016/17:KU17 (s. 30 f.). När det gäller frågan om behovet av ett folkligt stöd för beslut om regionaliseringar konstaterade utskottet att riksdagen under riksmötet 2015/16 genom ett tillkännagivande uppmanat regeringen att återkomma med förslag på bestämmelser med en sådan innebörd. Motionsyrkandena avstyrktes. Övriga yrkanden om regionalisering avstyrktes med hänvisning till att beredningen av Indelningskommitténs delbetänkande och kommitténs fortsatta utredningsarbete inte borde föregripas. Centerpartiet och Kristdemokraterna reserverade sig i fråga om vissa motionsyrkanden.

Liknade motioner avstyrktes även av utskottet i betänkande 2017/18:KU33. Utskottet noterade det arbete som pågick och fann inte skäl att ta några initiativ i fråga om en överföring av ansvaret för vissa statliga uppgifter från länsstyrelserna till andra statliga, lokala eller regionala myndigheter eller regioner med valda församlingar. När det gäller frågan om lokal förankring av beslut om regioner hänvisade utskottet till Indelningskommitténs förslag om ändringar i indelningslagen och ansåg att beredningen av förslagen inte borde föregripas (s. 34). En reservation lämnades (C).

Våren 2019 behandlade utskottet motioner om bl.a. lokal förankring av beslut om regioner, avskaffande av länsstyrelser och en överföring av statliga uppgifter till regioner med valda församlingar (bet. 2018/19:KU31 s. 49). I sitt ställningstagande noterade utskottet att det regionala utvecklingsansvaret sedan den 1 januari 2019 ligger hos landstingen i alla län utom Gotlands län, där kommunen har motsvarande ansvar. Vidare noterade utskottet att regeringen inom kort avser att lämna en skrivelse till riksdagen om regeringens styrning av länsstyrelserna (se ovan under rubriken Riksrevisionens granskningsrapport Vanans makt). Utskottet vidhöll sitt tidigare ställningstagande att det inte finns skäl att ta några initiativ i fråga om en överföring av ansvaret för vissa statliga uppgifter från länsstyrelserna till andra statliga, lokala eller regionala myndigheter eller regioner med valda församlingar. När det gällde nya regioners gränser vidhöll utskottet att beredningen av Indelningskommitténs förslag inte bör föregripas.

Utskottets betänkanden med anledning av proposition 2018/19:162 och skrivelse 2018/19:117 redogörs för ovan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det regionala utvecklingsansvaret numera ligger hos regionerna i alla län utom Gotlands län, där kommunen har motsvarande ansvar.

Utskottet har nyligen behandlat en skrivelse om regeringens styrning av länsstyrelserna. Utskottet hänvisar till vad utskottet uttalade i samband med den behandlingen och finner inte skäl att ta något initiativ till en utredning om länsstyrelsernas roll med utgångspunkt att flytta delar av befogenheterna från staten till regionerna. Därmed avstyrker utskottet motion 2019/20:3245 yrkande 6.

Utskottet finner heller inte skäl att ta några sådana initiativ som yrkas i motion 2019/20:1677. Motionsyrkandena 1–3 i den motionen avstyrks.

Lokalt brottsförebyggande arbete

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om lokalt brottsförebyggande arbete.

Jämför reservation 5 (C) och 6 (L).

Motionerna

Johan Pehrson m.fl. (L) anser i partimotion 2019/20:2016 yrkande 9 att kommunernas brottsförebyggande ansvar bör förtydligas. Kommunerna bör enligt motionärerna få en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom sina ansvarsområden.

Johan Hedin m.fl. (C) begär i kommittémotion 2019/20:3248 yrkande 8 ett tillkännagivande om brottsförebyggande arbete i kommunerna. Motionärerna vill att kommunerna ska ta ett större ansvar för det brottsförebyggande arbetet genom att involvera fler aktörer, såsom ordningsvakter och fastighetsägare. Kommunerna bör även ha ett brottsförebyggande perspektiv i arbetet med detaljplaner och öka användningen av s.k. BID-samarbeten (business improvement districts). Vidare vill motionärerna se över möjligheterna att träffa överenskommelser mellan staten och ett antal kommuner där man går in långsiktigt med åtgärder i utsatta områden.

Gällande rätt

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett kvantitativt betydande behov av det kommunala engagemanget. Vad som utgör en angelägenhet av allmänt intresse får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt

och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten (prop. 2016/17:171 s. 299).

Varje kommun svarar enligt socialtjänstlagen (2001:453) för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialtjänsten ansvarar bl.a. för att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, att medverka i samhällsplaneringen och att samarbeta med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda för att främja goda miljöer i kommunen. Socialtjänsten ska även bedriva uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. När det är lämpligt ska samverkan ske med andra samhällsorgan och det civila samhällets organisationer. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn och unga och ska verka för att förhindra att barn och unga far illa. Socialtjänsten ansvarar också för att ge råd, stöd och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. En brottsförebyggande insats kan t.ex. vara att erbjuda stöd i föräldraskapet till föräldrar som begått brott eller vars barn begått brott. Till socialtjänstens uppgifter hör också att verka för att den som utsatts för brott och hans eller hennes närstående får stöd och hjälp samt att särskilt beakta våldsutsatta kvinnors behov av stöd och hjälp. Socialtjänsten ska även arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel och aktivt sörja för att den enskilda missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån sitt missbruk.

Kommunerna har planmonopol, vilket innebär att kommunerna har ansvar för planering, utformning och utveckling av den fysiska miljön. Planarbetet ska enligt plan- och bygglagen (2010:900) bidra till en från social synpunkt god livsmiljö. I detta ingår aspekter som trygghet och hälsa.

Kommunerna ansvarar dessutom för den fysiska säkerheten i offentliga lokaler, lokala ordningsföreskrifter, alkoholtillsyn m.m.

Ett nationellt brottsförebyggande program

Bakgrund

Regeringen gav i september 2015 ett uppdrag till Brottsförebyggande rådet (Brå) att lämna förslag på hur det nationella stödet till det brottsförebyggande arbetet kan utvecklas. Av Brås redovisning i rapporten Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet (dnr Ju2015/09692/KRIM) framgår att det finns behov av dels bättre samverkan på alla nivåer, dels ett utvecklat nationellt stöd till lokala aktörer, inte minst kommuner. Brå konstaterar även att många aktörer, både kommuner och statliga myndigheter, varken har tillräcklig kunskap eller prioriterar brottsförebyggande arbete i tillräckligt hög utsträckning. Det strategiska arbetet behöver utvecklas, och fler aktörer behöver involveras i arbetet.

I regeringens skrivelse 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program presenterade regeringen ett nationellt program

som syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. Programmet ska också bidra till att stimulera och entusiasmera fler berörda aktörer att vidta brottsförebyggande åtgärder och att utveckla samverkan, såväl på nationell som på regional och lokal nivå. Det riktar sig till en bred målgrupp, såsom myndigheter, landsting (numera regioner), kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer.

Av skrivelsen framgår regeringens övergripande målsättningar med det brottsförebyggande arbetet. Det framgår också hur arbetet bör bedrivas för att målen ska uppnås och hur regeringen avser att verka för detta. Till målsättningarna hör bl.a. ökad kunskap i det brottsförebyggande arbetet och utvecklad samverkan på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen avser bl.a. att verka för att det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet utvecklas ytterligare hos kommuner och andra aktörer och att analyser av konsekvenserna för brottsligheten förbättras i samband med politiska beslut och reformer. Regeringen ska även verka för att samarbetet mellan berörda myndigheter på det brottsförebyggande området fördjupas och att fler aktörer i samhället aktivt bidrar till ett effektivt brottsförebyggande arbete. Regeringen betonar också vikten av att brottsförebyggande aspekter beaktas i fysisk planering liksom vid ny- eller ombyggnation av bostäder och offentlig miljö.

Programmets olika delar

I skrivelsen redogörs bl.a. för en ny nationell stöd- och samordningsstruktur för det brottsförebyggande arbetet på nationell och regional nivå.

I skrivelsen beskrivs även andra myndighetsuppgifter i det brottsförebyggande arbetet. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) arbetar enligt regeringen aktivt inom det brottsförebyggande och trygghetsskapande området och stöttar kommunerna i att arbeta kunskapsbaserat med utgångspunkt i lokala problembilder. SKR har t.ex. ett nätverk för kommuner som arbetar aktivt med brottsförebyggande frågor och som träffas regelbundet för att utbyta erfarenheter och diskutera aktuella frågor inom det brottsförebyggande området.

Som ett led i anpassningen till en lokalt förankrad polis har det inrättats två nya funktioner i Polismyndigheten: områdespolis och kommunpolis. Områdespolisernas uppdrag är att arbeta långsiktigt med kontaktskapande, brottsförebyggande och trygghetsskapande utifrån den lokala problembilden. I varje lokalpolisområde ska det även finnas en samordningsfunktion, en kommunpolis. Kommunpolisens uppdrag är att säkra kontinuitet i arbetet med samverkan med kommunerna och andra lokala aktörer utifrån behov.

I de flesta kommuner finns vidare någon form av strategisk samverkansorganisation som hanterar brottsförebyggande frågor. Sådan samverkan kan ha olika namn, exempelvis lokalt brottsförebyggande råd, trygghetsråd eller folkhälsoråd.

Sedan 2008 samverkar Polismyndigheten med kommuner genom s.k. samverkansöverenskommelser där lokala problembilder och behov av brottsförebyggande insatser identifieras.

Business improvement districts

Business improvement districts (BID) är en internationell term som ännu saknar ett allmänt vedertaget svenskt namn och som innebär att bl.a. fastighetsägare tillsammans med boende och offentliga aktörer lyfter ett område genom bl.a. investeringar i den offentliga miljön, i fastigheter och i trygghetsskapande åtgärder. I Sverige finns ingen särskild lagstiftning som reglerar samverkan enligt BID-modellen utan samarbetet bygger på frivillighet. Främst fastighetsägare och näringsliv, men även stadsdelsförvaltningar, kommuner och polisen kan involveras i arbetet.

Brottsförebyggande rådet

Den 16 februari 2017 fick Brå i uppdrag att årligen beskriva det brottsförebyggande arbetet i en årsrapport (Ju 0062/17). Syftet är att beskriva arbetet lokalt, regionalt och nationellt samt sammanfatta slutsatser och utvecklingsbehov.

I den senaste årsrapport (mars 2019, s. 5) skriver Brå bl.a. följande om det lokala brottsförebyggande arbetet.

Det framgår i svaren från lokala aktörer att forum för strategisk samverkan, till exempel ett övergripande råd, finns i närmare nio av tio svarande kommuner. Men det framgår också att både kommun och polis, likt förra året, upplever att det brottsförebyggande arbetet prioriteras lägre än andra sakfrågor. De flesta kommunerna har en eller flera personer med uppdrag att samordna det brottsförebyggande arbetet. Majoriteten av de svarande i kommunenkäten är placerade vid kommunledningsfunktioner och har en strategisk och övergripande funktion. Upp emot en tredjedel arbetar på räddningstjänsten eller på ett räddningstjänstförbund. Vanligast är att ha titeln säkerhetssamordnare, brottsförebyggande samordnare eller strateg samt folkhälsosamordnare eller strateg. Det är dock väldigt få (cirka en femtedel) som arbetar heltid med brottsförebyggande frågor. Generellt är situationen relativt lik den som beskrevs förra året, även om exempelvis antalet övergripande samverkansforum verkar ha ökat något. Majoriteten av kommunpoliserna arbetar strategiskt brottsförebyggande i en kommun (47 procent). Det är dock relativt vanligt att en kommunpolis arbetar i två eller tre kommuner (43 procent). Antalet områdespoliser skiljer sig åt mellan olika kommuner, med en variation från 0 till 32 områdespoliser per kommun. En femtedel av de svarande kommunpoliserna uppger att det inte finns någon områdespolis i de kommuner där de arbetar, vilket totalt omfattar 64 kommuner. Resultaten visar sammantaget att möjligheterna att bedriva områdespolisverksamhet ser olika ut i landet, eftersom antalet områdespoliser är ojämnt fördelat.

Brå bedömer i rapporten (s. 6) att under 2018 utvecklade länsstyrelserna sitt regionala stödarbete, nya lagar initierades och ett flertal myndigheter, Brå och andra aktörer arbetade vidare med det brottsförebyggande uppdraget.

Trots att dessa organisatoriska förutsättningar och stödstrukturer har stärkts kan det inte ännu sägas ha lett till ett generellt intensifierat praktiskt brottsförebyggande arbete. Sammanfattningsvis anges följande utmaningar för det brottsförebyggande arbetet:

- Prioritet och kunskap om de brottsförebyggande frågorna behöver höjas.
- Mer riktat arbete utifrån samverkansprocessen behövs.
- Fler aktörer behöver involveras och innovationsförmågan öka.

Rapport från Boverket

Regeringen gav den 30 augusti 2018 Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning för brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocesser (N2018/04599/SPN). Boverket presenterade sin rapport i september 2019 (2019:20). I rapporten skriver Boverket bl.a. följande (s. 77).

Det finns en grundläggande övertygelse inom samhällsbyggnadssektorn att det med god arkitektur och planering går att förebygga och förhindra brott, och på så vis öka tryggheten. Vid all planering och byggande krävs en väl genomförd analys, lokalkännedom och långsiktig samverkan för att uppnå goda resultat. Idag sker det brottsförebyggande och det trygghetsskapande arbetet sällan i synergi och samverkan, vilket gör att de fysiska åtgärderna inte alltid samspejar med övriga insatser som görs. Det kan bero på misstro mellan dem som förespråkar sociala åtgärder respektive dem som vill ha mer tekniska lösningar, men även på avsaknad av en plattform för samarbete inom kommunen. Samverkan och kompetens. Under genomförandet av uppdraget har det tydligt framgått att det idag är få kommuner som har inarbetade rutiner för samverkan i det ordinära brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, i synnerhet i den fysiska planeringen. Tillgången på kunskap och metodik, liksom förutsättningarna för samverkan, ser väldigt olika ut i olika delar av landet. (...) Tryggheten är platsspecifik. Varje plats har unika förutsättningar, och en nyckelfaktor för ett gott resultat är därför samarbete mellan de olika samhällsbyggande instanserna. För att uppnå en planering som bygger på lokalkännedom och platsspecifik kunskap är det viktigt med fler samverkansparter redan under planerings- och projekteringsstiden, exempelvis polisen och den kommunala trygghetssamordnaren, men även andra berörda lokala parter och kommunala förvaltningar.

Budgetpropositionen för 2020

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2020 att det i vissa delar har skett en positiv utveckling inom den brottsförebyggande verksamheten, bl.a. genom att den situationella brottspreventionen har ägnats större uppmärksamhet under året. Brås uppdrag att utveckla det nationella stödet för det brottsförebyggande arbetet bedöms ha bidragit till ökat stöd på regional och lokal nivå. På regional nivå fortsätter länsstyrelserna att utveckla sitt arbete med att stödja och bidra till erfarenhetsutbyten och samordning i det lokala brottsförebyggande arbetet. Arbetet behöver enligt regeringen emellertid fortsätta utvecklas och fler aktörer involveras, inte minst i områden

med en utbredd problematik med brott och otrygghet. Mycket talar enligt regeringen för att Polismyndigheten i dagsläget får ta stort ansvar för problem som berör andra aktörer på lokal nivå. Det är därför viktigt att det finns en samordning på kommunal nivå för att hålla ihop arbetet. (prop. 2019/20:1 utg. omr. 4 s. 46).

Utredning om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete

I november 2019 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete (dir. 2019:94). Regeringen hänvisar bl.a. till att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen har ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet (bet. 2017/2018:KU33 punkt 17, rskr. 2017/18:213). I direktiven anförs också att kommunerna tillsammans med Polismyndigheten utgör kärnan i det lokala brottsförebyggande arbetet, och det är viktigt att detta arbete bedrivs långsiktigt, effektivt och kunskapsbaserat.

I uppdraget ingår att bl.a. beskriva och analysera verksamheter inom kommunerna som kan bidra till det brottsförebyggande arbetet, föreslå hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas och vilka verksamheter som bör omfattas av ett sådant ansvar och lämna förslag som bidrar till att kommunerna på ett effektivt sätt kan fullgöra sitt ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2021.

Tidigare behandling

Regeringens skrivelse 2016/17:126 Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program behandlades av justitieutskottet i betänkande 2016/17:JuU15. Justitieutskottet föreslog att riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna. Utskottet föreslog även ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om att regeringen dels inte ska tillsätta en nationell samordnare för brottsförebyggande frågor, dels ska återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka konkreta brottsförebyggande åtgärder regeringen avser att vidta och när man avser att vidta dessa åtgärder. I en reservation (S, MP, V) föreslogs att riksdagen inte skulle göra något tillkännagivande. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2016/17:321).

Motioner om s.k. BID-samverkan avstyrktes av civilutskottet i betänkande 2017/18:CU16. Civilutskottet uttalade att det i grunden ser positivt på olika former av mer eller mindre reglerad samverkan mellan privata och offentliga aktörer som syftar till att förbättra villkoren för såväl de boende som näringslivet i vissa avgränsade områden. Däremot var utskottet tveksamt till att riksdagen skulle peka ut en särskild modell som extra angelägen att titta

närmare på i linje med vad som föreslogs i motionerna. Centerpartiet och Liberalerna reserverade sig.

Motioner om lokalt brottsförebyggande arbete har även tidigare behandlats av konstitutionsutskottet. Utskottet uttryckte i betänkande 2014/15:KU18 sitt stöd för att kommunerna deltar aktivt i ett brottsförebyggande arbete som bedrivs lokalt och i samverkan mellan olika aktörer, såsom polisen och kommunerna. Utskottet betonade även vikten av att kommunernas socialnämnder lever upp till sitt ansvar enligt socialtjänstlagen när det gäller brottsoffer. Utskottet, som utgick från att denna uppfattning även delades av regeringen, föreslog att riksdagen skulle avslå motionerna (s. 45).

Motionsyrkanden om lokalt brottsförebyggande arbete var i betänkande 2016/17:KU17 föremål för förenklad beredning.

Konstitutionsutskottet föreslog i betänkande 2017/18:KU33 ett tillkännagivande till regeringen om kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet (s. 47). Utskottet uttalade bl.a. att kommunerna och andra lokala aktörer har en nyckelroll i det brottsförebyggande arbetet. Utskottet ansåg vidare att lagen behöver förtydligas så att kommunerna får en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden. Det finns enligt utskottet skilda uppfattningar inom kommunsektorn om hur långt kommunernas ansvar sträcker sig för de brottsförebyggande insatserna i stort. För att skapa och upprätthålla tryggheten lokalt måste det finnas en samverkan där både kommun och polis deltar. Polismyndighetens arbete med lokala samverkansöverenskommelser och medborgarlöften m.m. bör enligt utskottet kompletteras med att kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet får en tydligare reglering i lag. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2017/18:213). Regeringen gav i november 2019 en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete, se ovan.

Våren 2019 behandlade utskottet motioner om lokalt brottsförebyggande arbete (bet. 2018/19:KU31 s. 54). Utskottet hänvisade till det tillkännagivande som riksdagen beslutade om våren 2018 och fann inte skäl att föreslå ytterligare tillkännagivanden om lokalt brottsförebyggande arbete. Utskottet avstyrkte därmed motionsyrkandena. Två reservation lämnades (C och L).

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete. Det arbetet bör inte föregripas. Motionsyrkandena avstyrks därför.

Turistöversiktsplan

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att ålägga kommuner att göra en turistöversiktsplan.

Motionen

I motion 2019/20:241 av Martina Johansson och Peter Helander (båda C) yrkande 1 begärs att det utreds hur kommunerna ska göra en turistöversiktsplan. I motionen anförts att i dag är kommuner skyldiga att göra en översiktsplan för att visa hur man tänker sig att kommunen ska utvecklas. Den skyldigheten finns dock inte för hur man ska underlätta för turismen. Kommunerna behöver göra planer för hur man ser tillväxten för besöksnäringen i sitt område. Kommunerna bör åläggas att lyfta in sådana frågor i övriga planer eller göra en särskild turistöversiktsplan.

Gällande rätt

I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Av 1 kap. 2 § PBL framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Varje kommun ska vidare ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Av översiktsplanen ska bl.a. framgå grunddragen i fråga om hur av mark- och vattenområden är avsedda att användas och kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (3 kap. 1–5 §§).

Utskottets ställningstagande

Utskottet ser inte skäl till att ta initiativ till en utredning om att ålägga kommuner att genomföra sådana turistöversiktsplaner som yrkas. Motionsyrkandet avstyrks därför.

Motioner som bereds förenklat

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår de motioner som beretts i förenklad ordning.

Utskottets ställningstagande

I motioner från allmänna motionstiden 2019/20 har väckts förslag som rör antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige, fullmäktigesammanträde på måndagar, minoritetsskydd, förtroendevaldas rätt till insyn, styrelsens ställning i förhållande till övriga nämnder, medborgerlig förslagsrätt, kommunala folkomröstningar, ekonomisk förvaltning och revision. Utskottet har behandlat samma eller i huvudsak samma frågor tidigare under valperioden. Riksdagen har i enlighet med utskottets förslag avslagit motionsyrkandena.

Utskottet står fast vid sina tidigare ställningstaganden, och det finns inte heller andra skäl att åter behandla motionerna i vanlig ordning. Motionerna avstyrks därför.

Reservationer

1. Den kommunala självstyrelsen, punkt 1 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Caroline Nordengrip (SD) och Katja Nyberg (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion 2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Den kommunala självstyrelsen är en central och viktig princip som har urholkats genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Detta sker genom tvingande lagstiftning som varken kommunernas, regionernas eller riksdagens politiker kan påverka. Tydliga exempel på EU:s överstatlighet finns bl.a. i kommunallagens bestämmelser om valbarhet och rösträtt. Genom Lissabonfördraget är Sveriges kommuner och regioner tvingade att låta personer som saknar svenskt medborgarskap få rösta och ställa upp i val. Vår uppfattning är att sådana rättigheter ska vara förbehållna personer med svenskt medborgarskap. Kommunerna bör också återfå den makt som tagits ifrån dem genom lagstiftning som tvingar kommunerna att ta emot ett stort antal flyktingar och ensamkommande. Genom en sådan lagstiftning binder staten kommunerna vid långsiktiga ekonomiska och sociala åtaganden som på sikt får stora negativa konsekvenser.

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

2. Nytt frikommunförsök, punkt 2 (M)

av Karin Enström (M), Ida Drougge (M), Alexandra Anstrell (M) och Lars Püss (M).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:2831 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 24.

Ställningstagande

Ett sätt att minska den statliga styrningen är att genomföra ett nytt frikommunförsök, vilket bland annat förordats av Tillitsdelegationen och Sveriges Kommuner och Regioner. Ett begränsat antal, t.ex. 10–15, kommuner och regioner ska ges möjlighet att utifrån lokala förutsättningar och behov identifiera undantag från nuvarande regelverk för att pröva en mer ändamålsenlig styrning. Tanken är att detta, vid sidan av en generellt minskad detaljreglering och styrning av kommunal verksamhet, kan bidra till att komma betydligt längre när det gäller att stimulera innovation och förnyelse av metoder samt att minska byråkratin.

Frikommunförsöket kan ge underlag för behov av eventuella ändringar i lagar och styrningen vilket kräver systematisk och vetenskapligt baserad kunskapsinhämtning. Vi anser att det bör införas ett nytt frikommunförsök.

3. Undantag från lokaliseringsprincipen för bredbandsutbyggnad, punkt 4 (M, KD)

av Karin Enström (M), Ida Drougge (M), Alexandra Anstrell (M), Lars Püss (M) och Larry Söder (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2019/20:2597 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkande 57,

2019/20:2718 av Jessika Roswall m.fl. (M) yrkande 32 och

2019/20:2775 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkande 89,

bifaller delvis motion

2019/20:1313 av Betty Malmberg och Lars-Arne Staxäng (båda M) yrkande 1

och

avslår motion

2019/20:1313 av Betty Malmberg och Lars-Arne Staxäng (båda M) yrkande

2.

Ställningstagande

På flera platser i landet har det uppmärksammats att kommunallagens lokaliseringsprincip sätter käppar i hjulet för de kommunala stadsnät som vill erbjuda fiberlösningar till de som bor på andra sidan av en kommungräns. Lokaliseringsprincipen hämmar stadsnätens utveckling och i förlängningen

även bredbandsutbyggnaden på landsbygden. För att uppnå statens bredbandsmål och underlätta för alla att få tillgång till bredband måste nödvändiga justeringar göras i lagstiftningen. Vi menar, i likhet med Post- och telestyrelsen, att ett undantag från lokaliseringsprincipen bör införas för att möjliggöra utbyggnad av bredband över kommungränserna.

Regeringen bör skyndsamt återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det anförda.

4. Byte av partitillhörighet och ersättare i fullmäktige, punkt 6 (SD)

av Matheus Enholm (SD), Caroline Nordengrip (SD) och Katja Nyberg (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD) yrkande 4 och

bifaller delvis motion

2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD) yrkande 3.

Ställningstagande

De nuvarande reglerna medför begränsade möjligheter för partierna att efter ett val hantera avhopp av politiska kandidater från de partier som valt dem. Detta är en ordning som riskerar att leda till lägre väljarrepresentativitet och potentiellt tomma stolar.

Sverigedemokraterna vill med anledning av detta knyta mandat tydligare till de politiska partierna. Politiska vildar ska därför, under förutsättning att de inte är invalda genom personval, kunna bli av med sitt uppdrag i fullmäktige såväl som nämnder, styrelser, bolag och stiftelser. Personer som blivit tillsatta som råd, eller getts uppdrag i nämnder, styrelser och bolag, i praktiken av sin fullmäktigegrupp, ska också kunna avsättas om de inte längre åtnjuter förtroende från en majoritet i partigruppen.

5. Lokalt brottsförebyggande arbete, punkt 13 (C)

av Martina Johansson (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 13 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3248 av Johan Hedin m.fl. (C) yrkande 8 och avslår motion

2019/20:2016 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 9.

Ställningstagande

Den grova brottsligheten och ungdomsbrottsligheten breder ut sig och skapar otrygghet i hela landet och särskilt i vissa utsatta områden. Grunden i att bekämpa grov brottslighet är en väl fungerande polis och en stärkt rättskedja. Det bästa sättet att skapa trygghet och säkerhet är emellertid att genom ett förebyggande arbete bekämpa brott redan innan de har begåtts.

Jag vill att kommunerna ska ta ett större ansvar för det brottsförebyggande arbetet genom att involvera fler aktörer, såsom ordningsvakter och fastighetsägare. Kommunerna bör även ha ett brottsförebyggande perspektiv i arbetet med detaljplaner och öka användningen av s.k. BID-samarbeten som är en internationellt etablerad metod för samverkan mellan privat och offentlig sektor. En annan åtgärd som bör vidtas är att se över möjligheterna att träffa överenskommelser mellan staten och ett antal kommuner där man går in långsiktigt med åtgärder i utsatta områden.

Regeringen bör vidta åtgärder som tillgodoser det anförda.

6. Lokalt brottsförebyggande arbete, punkt 13 (L)

av Christer Nylander (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 13 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:2016 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 9 och avslår motion

2019/20:3248 av Johan Hedin m.fl. (C) yrkande 8.

Ställningstagande

Det brottsförebyggande arbetet behöver långsiktighet och förankring i den lokala miljön där arbetet bedrivs. Därför har kommunerna och andra lokala aktörer en nyckelroll i det brottsförebyggande arbetet.

Jag anser att lagen behöver förtydligas så att kommunerna får en uttalad uppgift att arbeta brottsförebyggande inom ramen för sina ansvarsområden. I

dag finns det bestämmelser i socialtjänstlagen som belyser ansvaret för stöd till brottsoffer, och kommunerna har också ett särskilt ansvar för unga. Däremot finns det skilda uppfattningar inom kommunsektorn om hur långt kommunernas ansvar sträcker sig för de brottsförebyggande insatserna i stort. För att skapa och upprätthålla tryggheten lokalt måste det finnas en samverkan där både kommun och polis deltar. Polismyndighetens arbete med lokala samverkansöverenskommelser och medborgarlöften m.m. bör kompletteras med att kommunernas roll i det brottsförebyggande arbetet får en tydligare reglering i lag.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:154 av Ola Möller (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en översyn av kommunallagen och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:215 av Hampus Hagman (KD):

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

2019/20:241 av Martina Johansson och Peter Helander (båda C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur kommunerna ska göra en s.k. TÖP och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:547 av Matheus Enholm m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att återta den kommunala självstyrelsen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunal verksamhet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om oppositionens inflytande på och insyn i den ekonomiska förvaltningen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om tomma stolar och politiska vildar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stärka minoritetsskyddet och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunala folkomröstningar och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om styrelsernas och nämndernas ansvarsfördelning och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förtroendevaldas rätt till insyn och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:804 av Staffan Eklöf (SD):

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

2019/20:1050 av Björn Petersson och Tomas Kronståhl (båda S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga en ändring i lagen om proportionellt valsätt och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:1165 av Niklas Wykman och Carl-Oskar Bohlin (båda M):

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

2019/20:1313 av Betty Malmberg och Lars-Arne Staxäng (båda M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda att införa ett generellt undantag för lokaliseringsprincipen då det gäller bredbandsutbyggnad och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att följa upp effekten och samhällsnyttan av att införa ett generellt undantag för lokaliseringsprincipen då det gäller bredbandsutbyggnad och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:1443 av Denis Begic (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över möjligheten att ändra regler för partistöd och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:1677 av Sten Bergheden (M):

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

2019/20:1727 av Emma Carlsson Löfdahl (-):

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

2019/20:2016 av Johan Pehrson m.fl. (L):

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunernas brottsförebyggande ansvar och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2097 av Robert Hannah (L):

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

2019/20:2199 av Lars-Arne Staxäng (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om möjligheten att överväga en kommunreform med syftet starkare kommuner som kan erbjuda sina medborgare en bättre service, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2019/20:2450 av Rasmus Ling (MP):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur fritidspolitiker ska kunna vara föräldralediga från förtroendeuppdrag och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över hur villkoren för fritidspolitiker kan förbättras och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2468 av Rasmus Ling (MP):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vikten av att hålla samman den kommunala budgetprocessen och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2597 av Jessika Roswall m.fl. (M):

57. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att göra nödvändiga justeringar i kommunallagen för att möjliggöra för

bredbandsutbyggnad över kommungränser där så är lämpligt och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:2718 av Jessika Roswall m.fl. (M):

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

2019/20:2775 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD):

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

2019/20:2831 av Ulf Kristersson m.fl. (M):

24. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa ett nytt frikommunförsök och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3168 av Markus Wiechel (SD):

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

2019/20:3216 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att harmonisera Sveriges kommunfullmäktigesammanträden till måndagar och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3245 av Linda Ylivainio m.fl. (C):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en utredning bör tillsättas om länsstyrelsernas roll med utgångspunkt att

flytta delar av befogenheterna från staten till regionerna och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3248 av Johan Hedin m.fl. (C):

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet och tillkännager detta för regeringen.