

Regeringens proposition 1996/97:105



Kommunal samverkan

Prop.
1996/97:105

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 mars 1997

Lena Hjelm-Wallén

Leif Blomberg
(Inrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i kommunallagen (1991:900), plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Vidare föreslås att kommunalförbundsagen (1985:894) skall upphöra att gälla.

Förslaget till ändringar i kommunallagen innebär dels att det blir möjligt för kommuner och landsting att samverka med andra kommuner och landsting genom en gemensam nämnd, dels att bestämmelserna om kommunalförbund tas in i lagen.

Förslaget om en gemensam nämnd innebär att kommuner och landsting får samverka om kommunala angelägenheter som är gemensamma. Den gemensamma nämnden tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

Reglerna om kommunalförbund förenklas och moderniseras. Bl.a. föreslås att det skall bli enklare att bilda ett kommunalförbund. Förbundsordningen ges en stärkt roll. En uppgift för kommunalförbundet behöver inte längre vara gemensam för medlemmarna. Kommunalförbund med direktion ges möjlighet att inrätta nämnder. Medlemmarnas styrning och insyn stärks.

Lagändringarna föreslås träda i kraft, i fråga om gemensam nämnd den 1 augusti 1997, och i övrigt den 1 januari 1998. Äldre föreskrifter föreslås dock få tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002. Äldre bestämmelser skall också gälla i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverk-

samhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Prop. 1996/97:105

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	7
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	23
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik	25
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt	26
3	Ärendet och dess beredning	27
3.1	Lagrådet	27
4	Kommunal samverkan – ett behov i tiden	28
4.1	Samverkansformer i dag	28
4.2	Kommunernas olika roller	31
4.3	Rättsliga gränser för samverkan	32
4.4	Nya förutsättningar nya behov	32
4.5	Samverkansformerna regleras i kommunallagen	34
5	Gemensam nämnd	36
5.1	Samverkan i gemensam nämnd	36
5.1.1	Ny modell för kommunal samverkan	36
5.1.2	Alla kommunala verksamheter	39
5.2	Närmare om den gemensamma nämndens verksamhet, arbetsformer och ställning	40
5.2.1	Nämndens verksamhet och arbetsformer	40
5.2.2	Instrument för de samverkandes styrning av och insyn i den gemensamma nämndens verksamhet	42
5.2.3	Anslag av nämndens protokoll	44
5.3	Förtroendevalda och deras ansvar	44
5.3.1	Val av ledamöter och ersättare	44
5.3.2	Valbarheten	47
5.3.3	Ekonomiska förmåner	47
5.3.4	Ansvar och revision	48
5.4	Överklagande av beslut	50
5.4.1	Laglighetsprövning	50
5.4.2	Förvaltningsbesvär	52
5.5	Övriga frågor	53
5.5.1	Ekonomisk förvaltning	53
5.5.2	Personal och medbestämmande	55
5.5.3	Delegering och självförvaltningsorgan	57
5.5.4	Arkivfrågor	58

5.5.5	Datarättsliga frågor	58
5.5.6	Offentlighets- och sekretessfrågor	59
5.5.7	Förtroendenämnd	60
5.5.8	Civilt försvar	60
5.5.9	Fortsatt giltighet av lagen (1995:1285) om sjukvårdssamverkan	61
6	Förenklade regler om kommunalförbund	62
6.1	De viktigaste nyheterna	62
6.2	Enklare att bilda ett kommunalförbund	62
6.3	Lagreglerna förenklas och förbundsordningen får ökad betydelse	64
6.4	Ökad frihet att bestämma om ändamålet	66
6.5	Ökad frihet att bestämma om organisationen	69
6.5.1	Nuvarande former av samverkan i kommunal- förbund behålls	70
6.5.2	Organisationen	70
6.5.3	Möjligt att inrätta nämnder i kommunal- förbund med direktion	71
6.6	Val av ledamöter och ersättare i de olika organen	72
6.6.1	Valet av ledamöter och ersättare	72
6.6.2	Förbundsmedlemmarnas representation i olika organ	74
6.6.3	Valbarheten	76
6.6.4	Mandattiderna	78
6.6.5	Ekonomiska förmåner	79
6.7	Medlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet stärks	79
6.7.1	Styrningen av budget- och planerings- processen	82
6.7.2	Rätten att närvara vid sammanträden	83
6.7.3	Interpellationer och frågor	84
6.8	Ekonomisk förvaltning	86
6.9	Förbundsmedlemmarnas ekonomiska ansvar	87
6.10	Revision	88
6.11	Rätten att utträda ur ett kommunalförbund	89
6.12	Likvidation och upplösning	90
6.13	Hanteringen av tvister	91
6.14	Kungörelser och andra tillkännagivanden	91
6.15	Entledigande av förtroendevalda	92
6.16	Folkomröstning	93
6.17	Laglighetsprövning	94
7	Ikraftträdande	95
8	Kostnadskonsekvenser	96
9	Författningskommentar	97
9.1	Lag om ändring i kommunallagen	97

9.2	Lag om ändring i plan- och bygglagen	124	Prop. 1996/97:105
9.3	Lag om ändring i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik	124	
9.4	Lag om ändring i lagen om proportionellt valsätt . .	125	
Bilaga 1	Sammanfattning över betänkandet Kommunalför- bund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137)	126	
Bilaga 2	Författningsförslag (SOU 1996:137)	130	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 1996:137)	149	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997	150	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1996/97:105

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
3. lag om ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik,
4. lag om ändring i lagen (1982:339) om proportionellt valsätt.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 3 kap. 20 § skall betecknas 3 kap. 29 §,

dels att 1 kap. 3 §, 3 kap. 4 §, 4 kap. 1 §, 5 kap. 22, 34, 46, 52–54 §§, 6 kap. 1, 9, 30, 32 och 33 §§, 7 kap. 1 och 8 §§, 8 kap. 4 §, 9 kap. 2 och 16 §§ samt 10 kap. 1, 2, 6, 7, 11 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till 3 kap. skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 20 § skall sättas närmast före 3 kap. 29 §,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 3 a–3 c §§ samt 20–28 §§, 4 kap. 15 a och 23 a §§, 8 kap. 24–26 §§, 9 kap. 19–21 §§ samt närmast före 3 kap. 20 §, 4 kap. 23 a §, 8 kap. 24 § och 9 kap. 19 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. *Föreskrifter om kommunalförbund finns i kommunalförbunds-lagen (1985:894).*

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation *och verksamhetsformer*

3 a §

Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och för verksamheten i övrigt.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda föreskrifter skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

3 b §

Vad som gäller för en nämnd enligt denna lag skall, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd.

3 c §

En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.

4 §

Fullmäktige skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får därvid besluta

1. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,

2. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,

3. att en nämnd skall hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, *och*

4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd.

3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar,

4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd, *och*

5. att en nämnd skall vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.

20 §

Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

21 §

Om inget annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag, gäller dessa i tillämpliga delar även för kommunalförbund.

22 §

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

23 §

I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

24 §

Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, om inte annat anges i förbundsordningen.

25 §

Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, skall direktionen också vara förbundsstyrelse.

Den beslutande församlingen skall tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

26 §

En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen.

27 §

För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

28 §

Förbundsordningen skall ange

- 1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,*

- 2. förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden,*

- 3. antalet ledamöter och ersät-*

tare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,

4. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandat-tid,

5. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,

10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvi-

dation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses, Prop. 1996/97:105

16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt

17. i fråga om förbund med förbundsdirektion, ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen samt till revisorerna och revisorsersättarna.

4 kap.

1 §

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

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

15 a §

Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem.

Särskilt om kommunalförbund

23 a §

En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare i

5 kap.

22 §

Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna samt de anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

34 §¹

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnden i kommun som är förbundsmedlem.

¹ Senaste lydelse 1994:690.

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

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
 2. val av revisorer och revisorsersättare som avses i 9 kap. 1 och 2 §§, *och*
 3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisors-suppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning.
 2. val av revisorer och revisorsersättare som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,
 3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisors-suppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning *och*
 4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer och revisorsersättare i kommunalförbund.
- Om inte något annat följer av förbundsordningen, skall det som sägs i första stycket tillämpas, när den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder, de beslutande organens beredningar samt revisorer och revisorsersättare.*

52 §³

Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får fullmäktige besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem.

Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. Interpellationer skall riktas till nämndens ordförande.

² Senaste lydelse 1992:355.

³ Senaste lydelse 1994:690.

53 §

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ *eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.*

54 §

För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor.

För att inhämta upplysningar får ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd ställa frågor. Frågor skall riktas till nämndens ordförande.

Vad som sägs i 49 och 51–53 §§ skall då tillämpas.

6 kap.

1 §

Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ *och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.*

9 §

Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. 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, skall fullmäktige bestämma i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

30 §

Vid ett sammanträde skall protokoll föras.

I fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages skall 5 kap. 57–62 §§ tillämpas. Tillkännagivandet behöver dock inte införas i någon tidning.

Justeringen av en gemensam nämnds protokoll skall tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingens anslagstavlor. Tillkännagivandet behöver inte införas i någon tidning.

32 §

Fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Reglementet för en gemensam nämnd skall antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

33 §

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar.

1 §

Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får det i en kommun eller ett landsting lämnas över till partssammansatta organ att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda, *samt beträffande en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller landstingen som arbetsgivare och deras anställda.*

8 §

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. *Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.*

Närvarorätt saknas dock i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

8 kap.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (*budgetår*).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

24 §

Föreskrifterna i 6 och 8 §§ gäller inte för kommunalförbund.

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 22 och 23 §§.

25 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

26 §

Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen.

9 kap.

2 §

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

16 §

Fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen.

Därefter skall fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Frågan om ansvarsfrihet för en förtroendevald i en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i den kommun eller det lands-ting som har valt honom eller henne.

Särskilt om kommunalförbund

19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

20 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Vad som sägs om fullmäktige i 5, 16 och 17 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

21 §

Om en förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder, skall revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen.

Direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter.

1 §⁴

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

2 §

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige,

2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, *samt*

3. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige *eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,*

2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,

3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt

4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

6 §⁵

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs

⁴ Senaste lydelse 1995:84.

⁵ Senaste lydelse 1995:84.

på kommunens *eller* landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.

på kommunens, landstingets *eller kommunalförbundets* anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. *Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet, att protokoll över beslutet justerats, har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.*

Prop. 1996/97:105

Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut.

7 §⁶

Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen *eller* landstinget i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget *eller kommunalförbundet* i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas. *Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller landstingen.*

11 §

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen *eller* landstinget anses som part.

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen, landstinget, *gemensam nämnd eller kommunalförbundet* anses som part.

14 §⁷

Om länsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar.

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar *samt, i frå-*

⁶ Senaste lydelse 1995:84.

⁷ Senaste lydelse 1995:84.

ga om beslut av en gemensam nämnd, av nämnden och medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen.

Prop. 1996/97:105

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet, av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet och av deras medlemmar.

-
1. Denna lag träder i kraft, i fråga om bestämmelserna om gemensam nämnd den 1 augusti 1997, och i övrigt den 1 januari 1998, då kommunalförbundslagen (1985:894) skall upphöra att gälla.
 2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 och 7 §§ plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *kommunalförbundslagen* (1985:894) tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *reglerna om kommunalförbund i kommunallagen* (1991:900) tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

7 §¹

Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 2 kap. 13 § *kommunalförbundslagen* (1985:894) skall meddelande om tillkännagivandet och proto-

Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 3 kap. 28 § 10 *kommunallagen* (1991:900) skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med

¹ Senaste lydelse 1990:1365.

kollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

Prop. 1996/97:105

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen samt till Boverket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
 2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1978:438) om huvudmannaskap för
viss kollektiv persontrafik skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Huvudmannens uppgifter handhas i kommunalförbund om inte ett
landsting eller en kommun ensam är huvudman. Om de som är huvudman
är överens därom, får dock uppgifterna i stället handhas genom ett
aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är huvudman skall
inneha samtliga aktier i bolaget.

I fråga om kommunalförbund
gäller *kommunalförbunds*lagen
(1985:894) om inte annat följer
av 4–7 §§.

I fråga om kommunalförbund
gäller *vad som föreskrivs i kom-*
munallagen (1991:900) om inte
annat följer av 4–7 §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
 2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund
som bildats före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31
december 2002.

¹Senaste lydelse 1991:1714.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt

Prop. 1996/97:105

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller proportionella val som förrättas av

- kommunfullmäktige,
- landstingsfullmäktige,
- styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun *eller* ett landsting,
- *kommunalförbunds fullmäktige,*
- förbundsdirektionen i kommunalförbund, och
- kommunala indelningsdelegerade.

Denna lag gäller proportionella val som förrättas av

- kommunfullmäktige,
- landstingsfullmäktige,
- styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, ett landsting *eller ett kommunalförbund,*
- *förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen i kommunalförbund, och*
- kommunala indelningsdelegerade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Regeringen bemyndigade den 22 december 1994 chefen för Civildepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet (dir. 1994:151). Kommittén, som tillkallades av chefen för Finansdepartementet, antog namnet Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02).

Regeringen beslutade den 17 augusti 1995 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 1995:113). Kommittén fick i tilläggsdirektiven bl.a. i uppdrag att göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894). Översynen skulle även innefatta förslag till andra former för kommunal samverkan.

Kommittén lämnade i september 1996 delbetänkandet Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Inrikesdepartementet (dnr In96/1944/KL).

3.1 Lagrådet

Förslaget till lag om ändringar i kommunallagen (1991:900) kräver inte att yttrande inhämtas från Lagrådet annat än i fråga om vissa bestämmelser om överklagande i 10 kap. Flertalet bestämmelser har dock endast överförts i oförändrad form från annan lag. De få nya bestämmelser som införts utgör endast konsekvensändringar på grund av att gemensamma nämnder inrättas. Förslaget innebär ingen ändring av vad som i dag gäller enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291). Regeringen anser därför att det på grund av bestämmelsernas art skulle sakna betydelse att höra Lagrådet.

4.1 Samverkansformer i dag

Frivillig verksamhet - obligatorisk verksamhet

Kommuner och landsting samverkar i dag i stor utsträckning inom både de frivilliga och de obligatoriska verksamheterna. Samverkan sker antingen i formella eller i informella former. Vissa former är offentlig-rättsliga och andra privaträttsliga till sin karaktär.

Den enklaste formen av samverkan föreligger när två eller flera kommuner eller landsting samordnar sitt beslutsfattande genom att fatta likalydande beslut. Denna form av samverkan är informell och kan användas inom både frivilliga och obligatoriska verksamheter. Exempel på mer avancerade samverkansformer är formella samarbetsavtal eller gemensamt bildade företag eller kommunalförbund.

Samverkan är som regel frivillig. På vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommunerna samverkar. Inom ett begränsat antal områden är samverkan dessutom obligatorisk.

Föremålet för samverkan

Samverkan sker i första hand om sådant som inte är att beteckna som myndighetsutövning. Det handlar i stället i stor utsträckning om produktion av kommunal service.

Frågan om samverkan om myndighetsutövning har varit föremål för utredning och diskussion (jfr Ds 1995:13). Under senare år har det också tillskapats möjligheter inom speciallagstiftningen att samverka även om myndighetsutövning. Motivet för sådan samverkan har ofta varit att det funnits ett behov av att ge framför allt mindre kommuner en möjlighet att genom samverkan få använda sig av viss specialkompetens hos en annan kommun. Alternativet till samverkan hade varit att bygga upp en egen kompetens.

I räddningstjänstlagen (1986:1102) ges kommunerna vida möjligheter att samverka med varandra. En kommun kan avtala med en grannkommun om att sköta hela räddningstjänsten inklusive de delar som innebär myndighetsutövning. Enligt renhållningslagen (1979:596) får en kommun sluta avtal med en annan kommun om att sköta all renhållningsverksamhet som inte avser beslutsfattande. I lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning får kommuner förordna anställda i andra kommuner som parkeringsvakter. I 19 kap. föräldrabalken har överförmyndaren givits en möjlighet att delegera beslutanderätt till en kommunal tjänsteman som inte nödvändigtvis behöver vara anställd i samma kommun som överförmyndaren. I detta fall har det i förarbetena till och med förutsatts att kommuner skall kunna samverka (prop. 1993/94:251 s. 292). Samverkansmöjligheter finns också när det gäller tillsyn enligt miljöskyddslagen (1969:387), hälsoskyddslagen (1982:1080) och lagen (1985:426) om kemiska produkter, alkohollagen (1994:1738), djurskyddslagen (1988:534) och livsmedelslagen (1971:511).

I det här sammanhanget är det också viktigt att påpeka att samverkan om myndighetsutövning inte kan utföras inom ramen för ett kommunalt företag utan särskilt lagstöd (jfr 3 kap. 16 § kommunallagen).

Kommunalförbundet – en offentligrättslig samverkansform

Kommunalförbundet är den enda offentligrättsliga formen för samverkan som kommuner och landsting kan använda. Reglerna om kommunalförbund finns i dag i kommunalförbundslagen (1985:894). Kommunalförbundet som samverkansform infördes första gången genom en lag år 1919. Kommunalförbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun. Kommunallagens regler är också i mycket stor utsträckning genom hänvisningar i kommunalförbundslagen direkt tillämpliga.

I dag finns 40 kommunalförbund. Av dessa är 11 organiserade med förbundsfullmäktige och 29 med förbundsledning. Ett 130-tal kommuner och 3 landsting är medlemmar i kommunalförbund. Omsättningen ligger totalt på ca 4,5 miljarder kronor.

De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänsten, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/behandling. Antalet medlemmar varierar mellan 2 och 16. Under senare år har kommunalförbundsliknande samverkan kommit till stånd inom ramen för olika försöksverksamheter. I t.ex. Kalmar län och i Skåne län kommer från och med den 1 juli 1997 att bedrivas försöksverksamhet med s.k. regionförbund för att genomföra en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (jfr prop. 1996/97:36). Regionförbundet är ett offentligrättsligt samverkansorgan av kommunalförbundsliknande karaktär.

Andra exempel på kommunalförbundsliknande samverkan finns i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, 7 kap. plan- och bygglagen (1987:10) såvitt avser s.k. regionplaneförbund och lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Liknande samverkan reglerades tidigare i de numera upphävda lagarna om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område (1988:1419, det s.k. Brunfloprojektet) och lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m.

Företag och avtal – privaträttsliga former för samverkan

Kommuner och landsting kan också samverka i privaträttsliga former. Rätten att bilda företag framgår av 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen. I lagen anges inga begränsningar när det gäller för vilka slag av verksamhet företagsbildningar får ske. Samverkan om myndighetsutövning kan dock, som tidigare nämnts, inte utan särskilt lagstöd ske i företagsform.

I dag finns ca 1600 kommunala företag varav de flesta är aktiebolag. I företagen omsätts i dag ca 110 miljarder kronor. Detta skall jämföras med att kommuner och landstingen i sin förvaltningsverksamhet (exklusive

affärsdrivande verksamhet) omsätter ca 380 miljarder kronor. Rätten att sluta samverkansavtal följer av den allmänna kommunala kompetensen. Kommuner och landsting kan genom sina företag eller via slutna samverkansavtal gemensamt bedriva viss verksamhet eller komma överens om att den ena parten skall sköta något för bådas eller den andres räkning. Man kan också sluta avtal om att sambruka resurser på viss ort och även över huvudmannskapsgränser.

Det finns inget som hindrar att kommuner och landsting bildar företag eller sluter avtal med privaträttsliga subjekt. Det förekommer i stor utsträckning att kommuner samverkar i företagsform med privata intressenter eller att samverkan sker med privata föreningar som t.ex. idrottsföreningar.

Samverkansavtal har i vissa sammanhang också kallats interkommunala avtal eller överenskommelser. Möjligheterna att sluta samverkansavtal är störst inom den fakultativa verksamheten. Inom den obligatoriska skolverksamheten finns dock exempel på att två eller flera kommuner kan samverka inom ramen för ett samverkansområde för utbildning på nationella program (5 kap. 5 § skollagen, 1985:1100).

Här kan också nämnas det samarbete som sker mellan kommuner inom ramen för de länsvisa kommunförbunden vilka i sin tur samverkar med Svenska Kommunförbundet. De förbunden är liksom kommunförbundet centralt ideella föreningar med uppgift att inom länet stödja och utveckla den kommunala självstyrelsen, tillvarata kommunernas intressen, främja samverkan mellan kommunerna samt bistå dem i deras verksamhet. Länsförbunden utser också kongressombud enligt stadgarna för Svenska Kommunförbundet.

Kommunal samverkan med staten

Relationen mellan staten och kommunerna har under senare år kommit att allt mer präglas av samverkan. Det rör sig om samverkan både om verksamhet och samfinansiering.

Det har vuxit fram ett behov av att hitta former för staten och den kommunala sektorn att inom ett antal områden gemensamt lösa vissa problem. Det pågår t.ex. fram till utgången av år 2000 en försöksverksamhet med finansiell samverkan mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst enligt en särskild försökslag (SFS 1994:556). Sedan den 1 juli 1996 pågår också en försöksverksamhet med lokal samverkan mot arbetslöshet där samverkan skall ordnas inom ramen för arbetsförmedlingsnämnderna i ett antal försökskommuner (prop. 1995/96:148). Kommuner-na samverkar också med arbetsförmedlingen och det lokala arbetslivet för att genomföra viss vuxenutbildningssatsning (prop. 1995/96:222). I detta fall kan flera kommuner ha samverkansavtal. Det växande antalet medborgarkontor är också ett exempel på samverkan mellan kommun och staten om att ge medborgarna viss samhällsservice (jfr lagen 1994:686 om försöksverksamhet med medborgarkontor). En kommun kan träffa avtal med en statlig myndighet, allmän försäkringskassa eller ett landsting om att åt dessa utföra sådana förvaltningsuppgifter som inte innebär myndig-

hetsutövning (prop. 1993/94:187). I betänkandet (SOU 1995:61) Myndighetsutövning vid medborgarkontor föreslås en vidgning av samarbetet till att omfatta även viss myndighetsutövning. Regeringen bereder för närvarande detta betänkande.

Prop. 1996/97:105

En annat sätt att samverka är att staten sluter avtal med kommuner om att sköta viss verksamhet. Det gäller t.ex. flyktingmottagande och sysselsättningsskapande åtgärder för ungdomar under 20 år. Avtalsformen har också använts inom landstingens verksamhetsområde – vårdgarantin är ett sådant exempel.

4.2 Kommunernas olika roller

Olika roller – samverkan av olika karaktär

Samverkan kan ske i olika syften och för att möta olika behov. Kommuner och landsting har till skillnad från andra juridiska personer flera roller – myndighetsrollen mot allmänheten, arbetsgivarrollen mot sina anställda och en privaträttslig roll i egenskap av t.ex. fastighetsägare.

Myndighetsrollen

I rollen som myndighet mot allmänheten har kommunerna och landstingen behov av att samverka på det sätt som beskrivits i avsnitt 4.1. Myndighetsrollen är den mest centrala. Det är främst inom ramen för denna roll som behovet av förnyelse av samverkansformerna är störst.

Det kan också nämnas här att det på ett antal håll i Sverige förekommer kommunal samverkan om drift av informationskontor för bevakning av EU-frågor i Bryssel.

Arbetsgivarrollen

I arbetsgivarrollen samverkar kommunerna och landstingen i dag inom ramen för Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet.

Här kan också nämnas den kommunala delegationslagen (1954:130) enligt vilken en kommun, som tillhör sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intresse såsom arbetsgivare, kan uppdraga åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen bl.a. genom kollektivavtal enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagare i kommunal tjänst.

Den privaträttsliga rollen

Kommunerna och landstingen kan också samverka i den rent privaträttsliga rollen som t.ex. fastighetsägare. Kommunerna är stora mark- och husägare.

Lokaliseringsprincipen

Kommunal verksamhet har länge omgärdats av ett antal rättsliga principer. De flesta har vuxit fram i rättspraxis. En del av dessa har under årens lopp kommit att lagfästas och då framför allt i kommunallagen (1991:900).

En av dessa principer är lokaliseringsprincipen som i dag finns intagen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Principen ställer upp vissa hinder både mot att kommuner och landsting säljer tjänster till varandra och mot att de samverkar och erbjuder varandra sin kompetens i fråga om myndighetsutövning. Lokaliseringsprincipen innebär att den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver skall ha en anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. I praktiken innebär lokaliseringsprincipen formella begränsningar för kommunernas maktbefogenheter, beslutanderätt och inflytande.

Kommunala företag är på samma sätt som de kommunala myndigheter-bundna av lokaliseringprincipen och kravet på att den verksamhet som bedrivs är av allmänt intresse för kommun- respektive landstingsmedlemmarna.

Inom vissa sektorer har det i lag skapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I vissa lagar såsom i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och räddningstjänsten (1986:1102) förutsätts dessutom att ett sådant samarbete sker.

Kommunalförbund och företag

När ett kommunalförbund väl bildats har det exklusiv kommunalrättslig kompetens att sköta den eller de uppgifter som lagts över dit. Förbundet är en i förhållande till sina medlemmar fristående juridisk person. Förbundets medlemmar (=dess bildare) förlorar motsvarande kompetens i och med att uppgiften förs över från dem till förbundet. Medlemmarna av ett kommunalförbund har således inte någon direkt politisk påverkan på förbundets löpande verksamhet. Den politiska styrningen sker inom förbundet.

När det gäller möjligheten att bilda företag så ligger det en begränsning i att företag inte utan särskilt lagstöd får hantera myndighetsutövning eller uppgifter som är specialreglerade.

4.4 Nya förutsättningar nya behov

Minskade ekonomiska ramar – behov av ökad flexibilitet

Den kommunala ekonomin har under 1990-talet försämrats. Behovet av att samverka kommuner och landsting emellan har därför ökat kraftigt under de senaste åren. Behov av flexibilitet i resursutnyttjandet har växt sig allt starkare. Vid frivillig samverkan kan den geografiska avgräns-

ningen av en kommun anpassas till vad som är praktiskt rationellt och med utgångspunkt i sakfrågans geografiska förankring. Kommungränsen får inte i sig hindra samverkan. Kommunerna kan åstadkomma stordriftsfördelar genom att samverka och upphandla gemensamt.

Prop. 1996/97:105

Samverkan skall underlättas och uppmuntras

Regeringen ser positivt på kommunal samverkan. Det är angeläget att ytterligare underlätta samverkan mellan kommuner och landsting. Det finns ett behov av enkla och smidiga samarbetsformer för olika typer av verksamhet. Samhällsutvecklingen bidrar till att nya former för samverkan måste kunna prövas och de former som används redan i dag måste kunna utvecklas och anpassas till de aktuella behoven och förutsättningarna. Samarbetsformerna skall också samtidigt tillgodose rättmätiga krav på rättssäkerhet och beakta grundläggande kommunalrättsliga principer samt uppfylla de andra krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel.

Det finns också ett behov av ökad samverkan över huvudmannaskapsgränserna. Samverkan kan motverka vissa ogynnsamma verkningar av administrativa gränser. Detta har bland annat visat sig vid huvudmannaskapsbyten. Små kommuner kan ha behov av att samarbeta för att genom ett gemensamt utnyttjande av gemensamma resurser bättre kunna förse medborgarna med service.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det införs regler om gemensam nämnd och att reglerna om kommunalförbund förenklas och moderniseras.

Gemensam nämnd – en ny offentligrättslig samverkansform

För närvarande pågår en försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting (SFS 1995:1285, prop. 1995/96:59). Två eller flera landsting får tillsätta gemensam nämnd för att fullgöra den ledning av hälso- och sjukvården som anges i 10 § hälso- och sjukvårdslagen. Försöket innebär inte att en ny juridisk person bildas. De samverkande parterna är fortfarande huvudmän för sina delar. Försöksverksamheten pågår till utgången av år 2000.

Regeringen anser att det bör göras möjligt för alla kommuner och landsting att bilda gemensamma nämnder. En sådan nämnd svarar mot det behov som finns att kunna samverka över kommungränserna i ett offentligrättsligt organ i vilket alla samverkande parter också behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Varje samverkande kommun bör därför utse ett mellan parterna överenskommet antal ledamöter i nämnden. Det förslag regeringen lägger fram i denna proposition har som förebild bl.a. försöksverksamheten med gemensam nämnd för flera landsting (SFS 1995:1285, prop. 1995/96:59).

Regeringen anser att kommunalförbundet som offentligrättslig samverkansform är värdefull. Intresset för kommunalförbundet som samverkansform har ökat. Det har dock länge funnits ett behov av att anpassa reglerna till de nya behov och förutsättningar som uppkommit sedan kommunalförbundsagen tillkom år 1985.

Regeringen anser därför att det finns anledning att föreslå att reglerna ändras på ett antal viktiga punkter. Kommunalförbundsstatutet bör reformeras och göras mer attraktivt som form för samarbete.

För det första finns goda skäl för att minska antalet regler och föra in regleringen av kommunalförbunden i kommunallagen. Genom detta markeras att kommunalförbundet är en kommunal samverkansform som i stor utsträckning arbetar efter kommunallagens grundregler. För det andra finns skäl att förenkla reglerna och göra dem mer flexibla. På så sätt ökar möjligheterna att organisera förbundet och ge det arbetsformer som är avpassade till medlemmarnas och verksamhetens behov. Kommunalförbundet skall kunna användas såväl när antalet samverkande kommuner är litet som när det är stort.

4.5 Samverkansformerna regleras i kommunallagen

Enkla och smidiga former för samverkan

Såsom tidigare angetts anser regeringen att kommunal samverkan bör avregleras och förenklas samt organisationsfriheten öka. De finns behov av att finna enkla och smidiga lösningar för samverkan. Det har också sedan länge funnits ett behov av att anpassa reglerna i kommunalförbundsagen till nya behov och förutsättningar.

Reglering i kommunallagen av gemensam nämnd ...

När det gäller reglering av gemensam nämnd finns det till skillnad från vad som gäller kommunalförbund en relativt begränsad praktisk erfarenhet att bygga på. Regeringen har kunnat konstatera att endast ett försök har inletts enligt lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting. Försöket har dessutom varit i gång endast i ett halvt år. Det har dock i äldre lagstiftning funnits exempel på att samverkan inom ramen för en gemensam nämnd varit tillåten. I 1944 års lag om arbetslöshetsnämnd kunde en arbetslöshetsnämnd vara gemensam för flera kommuner. Några närmare regler om organisationen m.m. av en sådan gemensam nämnd meddelades dock inte.

Den försökslag som nu finns gäller bara landsting. Regeringen ser att det finns ett starkt önskemål från kommunerna att permanent få möjligheten till en sådan samverkan som gemensam nämnd innebär. Regeringen ser inga hinder mot att redan nu lägga fram ett förslag till permanent reglering av gemensam nämnd.

Det finns i princip tre vägar att reglera detta. En väg är att bygga ut den nu gällande försökslagen till en generell lag om gemensam nämnd. En

annan väg är att göra ändringarna i speciallagstiftningen. En tredje väg är att föra in reglerna i kommunallagen. Regeringen har stannat för att föreslå att bestämmelserna tas in i kommunallagen. Genom detta markeras att den gemensamma nämnden i huvudsak skall ses som vilken kommunal nämnd som helst. En permanent ordning kan också på ett annat sätt än en tidsbegränsad försöksverksamhet locka fler kommuner och landsting att inleda ett samarbete.

... och av kommunalförbund

När det gäller frågan hur kommunalförbunden skall regleras finns i princip två vägar att gå. Antingen tas bestämmelserna in i en separat lag som i dag eller tas de in i kommunallagen.

I dag finns reglerna i kommunalförbundslagen. Lagen är bl.a. på grund av alla sina hänvisningar till kommunallagens regler svåröverskådlig och i vissa avseenden otydlig. För att göra kommunalförbundslagen mer lättillämpad och möjlig att läsa fristående från kommunallagen krävs en omfattande tilläggsreglering. Tas reglerna däremot in i kommunallagen skulle antalet regler kunna minska avsevärt eftersom kommunallagens regler i mycket stor utsträckning skulle komma att gälla i tillämpliga delar på kommunalförbund. Antalet särskilda lagregler om kommunalförbund skulle på så sätt minska. Ett inarbetande av reglerna i kommunallagen skulle inte heller nämnvärt komma att tynga lagens i dag drygt 250 paragrafer. En reglering av kommunalförbund – jämte gemensam nämnd – i kommunallagen skulle även innebära att de vanligaste samverkansformerna regleras i en och samma lag. Mot denna bakgrund gör därför regeringen den bedömningen att reglerna om kommunalförbund bör tas in i kommunallagen.

Genom att reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen klargörs också att de kommunalrättsliga principerna som t.ex. likställighetsprincipen i 2 kap. blir tillämpliga.

Bestämmelsernas placering i kommunallagen

I 3 kap. kommunallagen, som behandlar kommunernas och landstingens organisation, har bestämmelserna om kommunala företag placerats. Företagen är egna juridiska personer och hör inte till den egentliga kommunala organisationen. Företagen är också en privaträttslig samverkansform.

De offentligrättsliga formerna för samverkan bör framgå av samma kapitel i kommunallagen. Bestämmelserna om gemensam nämnd och om kommunalförbund förslås därför huvudsakligen placeras i anknytning till dem som avser kommunala företag i 3 kap. kommunallagen.

5.1 Samverkan i gemensam nämnd

5.1.1 Ny modell för kommunal samverkan

Regeringens förslag: Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och för verksamheten i övrigt.

En gemensam nämnd skall inte vara en egen juridisk person utan skall formellt tillsättas av och ingå i en av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation.

Nämnden kan ansvara för samma uppgifter som en inomkommunal nämnd. Uppgifterna måste dock vara gemensamma för de samverkande kommunerna och landstingen.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 3 a och 4 §§ kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget om samverkan mellan kommuner och landsting genom en gemensam nämnd. Ett flertal av dessa, däribland *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet*, anger att förslaget ger ytterligare ökad möjlighet till samverkan över kommungränserna. Svenska Kommunförbundet anger att nämndens befogenheter när den företräder de samverkande kommunerna bör förtydligas så att det vid en tvist framgår för en avtalspart mot vem den skall rikta sitt krav. *Landstingen i Stockholms län och i Södermanlands län* anser det inte klarlagt vilken ställning den gemensamma nämnden intar gentemot en avtalskontrahent samt gentemot huvudmän samt att det även bör klargöras hur huvudmännen svarar för sina förpliktelser. Svenska Kommunförbundet och flera kommuner, däribland *Lunds kommun*, anger att det är angeläget att speciallagstiftningen ses över så att kommunerna får enhetliga former för samverkan samt att kommunerna på samtliga obligatoriska områden bör ha möjlighet att anlita annan kommun för tillsynsuppgifter, utredningar m.m. och att delegera beslutanderätt till anställd i annan kommun eller tillsätta gemensam nämnd. *Mölnåls kommun* anger att en reglering även bör ske i 3 kap. 18 § att samverkan kan ske i andra former än de som anges i nuvarande lagrum samt att tolkning av EG:s direktiv bör ske om att LOU inte är tillämplig på de samverkande kommuner i fråga om den gemensamma nämnden. *Statskontoret* anger att den gärna sett att offentligrättslig samverkan mellan stat och kommun fått en bredare belysning och att en lämplig offentligrättslig form för sådan samverkan föreslagits. *Landstinget i Kristianstads län* anger att förslaget om värdkommun och värdlandsting i organisatoriskt hänseende tydliggör relationerna gentemot nämndens huvudmän. *Kalmar kommun* ställer sig tveksam till konstruktionen med värdkommun och värdlandsting.

Konkurrensverket avstyrker som enda instans förslaget och anger att risken är påtaglig att konkurrensproblem med anknytning till kommunal sektor förstärks om förslaget genomförs. Förslaget medför ytterligare undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen och frågor när kommuner och landsting får bedriva s.k. extern uppdragsverksamhet.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot att förslagen inarbetats i kommunallagen. *Göta hovrätt* anger att en utvärdering bör göras innan definitiv lagstiftning införs samt ifrågasätter om inte bestämmelserna om gemensam nämnd borde inarbetas i ett eget avsnitt av lagen. *Kammarrätten i Göteborg* anger att en reglering i varje enskild författning är att föredra framför en generell reglering i kommunallagen. Vidare anger kammarrätten att nämndens organisatoriska tillhörighet är oklar till sin innebörd. *Statskontoret* anger att kommunallagen förlorar i tydlighet när reglerna om gemensam nämnd förs in i lagen. *Göteborgsregionens kommunalförbund* förordar att en inarbetning sker i kommunallagen men ifrågasätter om det för användarna blir tydligare med en sådan inarbetning.

Skälen för regeringens förslag

Ökade möjligheter till kommunal samverkan över kommungränser

Såsom angetts i avsnitt 4.3 innebär lokaliseringsprincipen att kommuners och landstings möjligheter att samarbeta och utnyttja resurser på ett effektivt sätt i vissa fall är begränsade. Mot detta skall ställas det faktum att minskade ekonomiska ramar har skapat ett behov av ökad flexibilitet och samverkan under de senaste åren. Regeringen anser att det är viktigt att kommuner och landsting har tillgång till enkla och smidiga former för samverkan.

Förslaget om att kommuner och landsting skulle få möjligheten att tillsätta en gemensam nämnd skulle ge dem en ny möjlighet att samarbeta inte bara över de geografiska gränserna utan även över huvudmannaskapsgränserna. Härigenom ges de en möjlighet att samordna förvaltningen i sina områden.

En av utgångspunkterna för regleringen av samverkan i gemensam nämnd bör vara att kommuner och landsting skall ha en möjlighet att under så stor frihet som möjligt välja enkla och ändamålsenliga lösningar. Detta utan att man ger efter på de krav som ställs i offentlighetsrättsligt hänseende. Därför bör den gemensamma nämnden ses som vilken kommunal nämnd som helst och de nu gällande reglerna om nämnder i kommunallagen så långt det är möjligt tillämpas samt nya särregler tillskapas endast när det finns ett verkligt behov av det. Det är också viktigt att medborgarnas insyn och möjlighet att följa och påverka verksamheten i de samverkande kommunerna och landstingen inte försämras.

Den organisatoriska tillhörigheten

I försökslagstiftningen om gemensam nämnd mellan flera landsting, vilken

redovisas i avsnitt 4.4, regleras inte uttryckligen den organisatoriska tillhörigheten av den gemensamma nämnden. Frågan om var nämnden hör hemma behandlas inte på annat sätt än att det av reglementet skall framgå var nämnden skall ha sitt säte. Regleringen bygger i stället på att fullmäktige i de samverkande landstingen samordnar sitt beslutsfattande genom att de hela tiden fattar likalydande beslut.

Utgångspunkten för det förslag om gemensam nämnd som nu läggs fram bör enligt regeringens uppfattning vara att den organisatoriska tillhörigheten är klar. Den gemensamma nämnden föreslås ingå i endast en av de samverkande kommunernas eller ett av landstingens organisation. En annan ordning skulle göra nämndens ställning oklar. Kommunallagens regler om nämnder kommer därmed att, med vissa kompletteringar, kunna tillämpas i stort sett fullt ut. Till skillnad mot vad kommittén föreslog anser regeringen inte att det finns ett behov av att ge den kommun eller det landsting som tillsätter den gemensamma nämnden någon särskild lagstadgad beteckning. Kommittén föreslog beteckningarna värdkommun och värdlandsting.

Relationen till huvudmannen

Den gemensamma nämnden är en egen myndighet liksom övriga nämnder. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person tillskapas. Detta är en väsentlig skillnad i förhållande till vad som gäller för kommunalförbund. Den gemensamma nämnden blir i stället att se som en företrädare för alla de samverkande huvudmännen. En gemensam nämnd kan inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommunen eller det landstinget som tillsatt nämnden. Avtal träffas dock på samtliga huvudmäns vägnar och personalen måste formellt vara anställd av någon av huvudmännen. I vissa fall måste avtal godkännas av respektive fullmäktige. Frågor om personalen behandlas i avsnitt 5.5.2.

Nämnden ansvarar gentemot respektive huvudman för den verksamhet och de uppgifter som denne lägger på nämnden. Revision och ansvarsutkrävande blir en fråga för den huvudman som lämnat över berörd verksamhet till nämnden. Frågan om revision och ansvarsutkrävande behandlas närmare i avsnitt 5.3.4. I övrigt får frågan om relationen till huvudmännen regleras i överenskommelsen.

Relationen till utomstående

En gemensam nämnd företräder samtliga huvudmän och ingår avtal för deras räkning. Det är alltså de samverkande kommunerna och landstingen – och inte den gemensamma nämnden – som gentemot externa avtalsparter är ansvariga för att avtal följs m.m. Om någon utomstående vill rikta civilrättsliga krav på grund av ett avtal som ingåtts mellan honom och de samverkande kommunerna eller landstingen är det dessa, och inte den gemensamma nämnden, som är motparter.

En nämnd har enligt 6 kap. 7 § kommunallagen att se till att verksam-

heten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Detta blir tillämpligt även på den gemensamma nämnden. En kommunmedlem i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen som är missnöjd med hur den gemensamma nämnden agerar kan vända sig till nämnden eller till den huvudman som han är medlem i. Varje huvudman är gentemot sina invånare ansvarig för nämndens verksamhet. Det yttersta politiska ansvaret kan utkrävas i val till fullmäktige och det är därför naturligt att en missnöjd medlem skall kunna vända sig till sin hemkommun med klagomål i allmänhet. Det är också möjligt för medlemmarna i de samverkande kommunerna eller landstingen att klaga på beslut som den gemensamma nämnden fattar. Frågan om överklagande av beslut behandlas i avsnitt 5.4.

5.1.2 Alla kommunala verksamheter

Regeringens förslag: Alla kommunala verksamheter med undantag för civilt försvar kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 3 a § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens utom såvitt avser regleringen om civilt försvar.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Svenska Kommunförbundet* och flera kommuner, däribland *Lunds kommun*, anger att det är angeläget att speciallagstiftningen ses över så att kommunerna får enhetliga former för samverkan. *Konkurrensverket*, som avstyrker förslaget, anser att med hänsyn till de konkurrensproblem som kan uppstå bör endast obligatorisk verksamhet kunna vara sådan som kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd.

Skälen för regeringens förslag

Samverkan inom alla verksamheter...

En viktig fråga är vilka verksamheter som bör kunna bli föremål för samverkan inom ramen för en gemensam nämnd. Nu liksom under remissbehandlingen av försökslagstiftningen om sjukvårdssamverkan mellan landsting anser remissinstanserna att all verksamhet bör kunna bli föremål för samverkan (jfr prop. 1995/96:59).

Syftet med att införa en generell möjlighet att bilda gemensamma nämnder är att ge kommunerna och landstingen en enkel och ändamålsenlig offentligrättslig samarbetsform som inte innebär att det bildas en ny egen juridisk person. Eftersom detta behov finns inom alla kommunala verksamheter är det mest naturliga att samarbetet skall kunna komma till stånd

inom alla verksamheter. Regeringen ser inte att de skäl som framförts mot en sådan ordning – framför allt konkurrensmässiga – utgör avgörande hinder mot detta. Dessutom är samarbete genom bildande av kommunalförbund redan i dag möjlig inom alla verksamheter för kommuner och landsting. Kommunalförbundet är dessutom en självständig juridisk person. Möjligheterna att utnyttja en gemensam nämnd bör bli vida och tillämpningen bör kunna tillåtas att variera utifrån behoven. Samarbete i en gemensam nämnd bör därför vara möjlig på alla områden. Detta underlättar också tillämpningen av reglerna.

...även när nämndorganisationen regleras särskilt

I vissa lagar finns bestämmelser som innebär ett för en viss specialreglerad verksamhet skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun (jfr t.ex. 10 § räddningstjänstlagen, 1986:1102, och 1 kap. 7 § plan- och bygglagen, 1987:10). I andra fall uttrycks det så att kommunfullmäktige skall bestämma vilken eller vilka nämnder som skall fullgöra en viss uppgift (jfr t.ex. 4 § socialtjänstlagen, 1980:620).

Den senare typen av bestämmelser hindrar inte att fullmäktige i en kommun lämnar över uppgifter inom socialtjänsten till en gemensam nämnd. En sådan ordning bör tillåtas. Enligt regeringens uppfattning bör det även vara möjligt att samarbeta i de fall där det i lag uttryckligen sägs att det skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting för en viss uppgift. Det bör i sammanhanget påpekas att kommunala lantmäterimyndigheter, som inte är nämnder, inte kan omfattas av den nya samverkansformen. Undantaget vad avser civilt försvar utvecklas i avsnitt 5.5.8.

5.2 Närmare om den gemensamma nämndens verksamhet, arbetsformer och ställning

5.2.1 Nämndens verksamhet och arbetsformer

Regeringens förslag: För den gemensamma nämnden skall det utfärdas ett reglemente. Reglementet skall antas av samtliga fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen. Förslaget genomförs genom ett tillägg till 6 kap. 32 § kommunallagen.

Den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna eller landstingen. Förslaget finns intaget i 3 kap. 3 c § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslagen. *Gävle kommun* anger att det är viktigt att överenskommelsen mellan parterna löses i ett avtal och inte genom lag-

stiftning. *Landstinget i Kristianstads län* anger att det är viktigt att den gemensamma nämndens befogenheter klart regleras i överenskommelsen mellan de samverkande parterna och i nämndens reglemente. *Hovrätten över Skåne och Blekingen* förordar att en lagreglering av tvistlösningar övervägs. *Kammarrätten i Jönköping* anger att föreskrifter bör ges om vad överenskommelsen och reglementet skall innehålla.

Skälen för regeringens förslag

Nämndens bildande, ansvarsområde och uppgifter i övrigt...

Enligt 6 kap. 13 § kommunallagen är det fullmäktige som bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen. Det betyder att fullmäktige när som helst under mandattiden kan inrätta en nämnd. Detsamma skall gälla en gemensam nämnd. Det är lokala behov och önskemål som får verka styrande i denna fråga.

Den gemensamma nämnden behöver inte heller ha sin grund i en befintlig nämnd i någon av de samverkande kommunerna eller något av landstingen. Man kan tillskapa en nämnd och utifrån de lokala förhållandena bestämma vilken av de samverkande kommunerna eller vilket av landstingen som formellt skall tillsätta den gemensamma nämnden. Den gemensamma nämnden är ingen egen juridisk person. Varje kommun eller landsting är fortfarande att se som huvudman för de frågor man lägger på den gemensamma nämnden.

En gemensam nämnd skall kunna tilldelas och ansvara för uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd (jfr avsnitt 5.1.2). De uppgifter som de samverkande kommunerna eller landstingen lämnar över till den gemensamma nämnden måste dock vara gemensamma för de samverkande kommunerna och landstingen. Det innebär att uppgiften som lämnas till den gemensamma nämnden skall vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande.

Även om det torde bli vanligast förekommande att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting kan man kan dock tänka sig att kommuner samverkar med landsting inom t.ex. hälso- och sjukvården. I vissa fall kan landstingen redan i dag lämna över uppgifter inom detta område till kommuner inom landstinget. En kommun som fått sådana uppgifter kan mycket väl tänkas samarbeta med ett landsting där något överlämnande av hälso- och sjukvårdsuppgifter inte skett.

... ska framgå av ett reglemente för den gemensamma nämnden...

För den gemensamma nämnden gäller att det skall finnas ett reglemente. Reglementet skall – på samma sätt som för övriga nämnder – innehålla närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer. Reglementet måste antas av samtliga samverkande kommuner och landsting och inte bara av den kommun eller det landsting som formellt tillsatt nämnden. Det innebär att alla fullmäktigeförsamlingar var och en för sig

måste ta ställning till reglementet. Frågan om nämndens reglemente behandlas vidare i författningskommentaren till 6 kap. 32 § kommunallagen.

Prop. 1996/97:105

...och en överenskommelse mellan de samverkande

Samverkan bygger på att parterna måste komma överens i ett stort antal frågor som rör samarbetet. Ett dokument där parternas närmare mellanhavanden regleras måste upprättas. Detta dokument kan lämpligen vara ett avtal om samverkan. Innehållet i ett sådant avtal blir helt beroende av på vilket sätt och om vad man samverkar. I ett avtal kan parterna också tillgodose kravet på flexibel lokal anpassning.

Eftersom kommunallagens bestämmelser skall tillämpas på samarbetet i den gemensamma nämnden behöver man inte i lag detaljreglera vad överenskommelsen om samverkan skall innehålla. Det är enligt regeringens uppfattning tillräckligt att i lagen föreskriva att en överenskommelse som närmare reglerar nämndens behörighet och befogenhet skall finnas.

Vad händer vid oenighet?

Det är viktigt att parterna, innan man går in i ett samarbete, har rätt ut hur konflikter skall hanteras. Det är också viktigt att man är överens om hur och under vilka förutsättningar samarbetet kan och skall avvecklas. Det finns enligt regeringens mening ingen anledning att i lag reglera eller anvisa former för avveckling eller tvistlösning. Denna typ av frågor bör hanteras i överenskommelsen.

5.2.2 Instrument för de samverkandes styrning av och insyn i den gemensamma nämndens verksamhet

Regeringens förslag: Ordföranden, vice ordföranden och anställda som arbetar för den gemensamma nämnden skall vara skyldiga att på begäran från fullmäktige i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen lämna upplysningar vid dess fullmäktigesammanträden. Förslaget genomförs genom tillägg till 5 kap. 22 § kommunallagen.

Ledamöterna i de samverkande kommunernas eller landstingens fullmäktige skall också ha en möjlighet att interpellera och ställa frågor om den gemensamma nämndens handläggning av ärenden. Förslagen genomförs genom tillägg till 5 kap. 52–54 §§ kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmar med regeringens utom såvitt avser regleringen om ledamöters möjlighet att ställa frågor.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot förslagen.

Kommunallagen tillämplig

Den kommun eller det landsting som formellt tillsatt den gemensamma nämnden skall behandla den på samma sätt som sina övriga nämnder. Kommunallagens regler skall tillämpas i och på förhållandet med den gemensamma nämnden.

Styrning och insyn via sina ledamöter

Överenskommelsen mellan de samverkande kommunerna och landstingen utgör en viktig grund för den gemensamma nämndens verksamhet. I överenskommelsen måste parterna enas om antalet ledamöter i nämnden m.m. Även om den gemensamma nämnden formellt tillsatts av en av de samverkande parterna har de övriga via sina ledamöter säkrat insyns- och kontrollmöjligheter.

Styrning och insyn via rätten till upplysningar

Enligt 5 kap. 22 § kommunallagen är ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna samt de anställda i kommunen eller landstinget skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag. Regeringen anser att en motsvarande skyldighet bör införas för ordföranden och vice ordföranden i den gemensamma nämnden samt anställda i de samverkande kommunerna eller landstingen. Dessa kategorier föreslås därför bli skyldiga att på begäran från en samverkande kommun eller landsting lämna upplysningar vid fullmäktigesammanträden. Detta får ske om det inte finns något hinder mot att lämna sådan upplysning på grund av sekretess enligt lag.

Interpellationer och frågor

Enligt 5 kap. 52 § kommunallagen får ledamöter i fullmäktige interpellera ordföranden i en nämnd, en fullmäktigeberedning samt de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer. För att inhämta upplysningar ges ledamöterna enligt 5 kap. 54 § kommunallagen möjlighet ställa frågor till den i 5 kap. 52 § omnämnda kretsen.

Kommittén behandlade aldrig frågan om möjligheten för ledamöterna i fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen att ställa frågor till den gemensamma nämndens ordförande.

Utöver den avtalade insynen och styrningen anser regeringen att ledamöterna i de samverkande kommunernas eller landstingens fullmäktige också skall ges en möjlighet att ställa interpellationer och frågor till den gemensamma nämndens ordförande.

Regeringen ser inga skäl att inte ge ledamöterna denna möjlighet och lägger därför ett sådant förslag.

De av regeringen föreslagna möjligheterna att begära upplysningar, interpellera och ställa frågor kan användas i syfte att ge de partier som inte finns representerade i nämnden en möjlighet till insyn och deltagande i nämndens verksamhet.

5.2.3 Anslag av nämndens protokoll

Regeringens förslag: Den gemensamma nämndens protokoll skall anslås på samtliga samverkande kommuners och landstings anslags-tavlor.

Förslaget genomförs som tillägg till 6 kap. 30 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: För att medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen skall få samma möjligheter att överklaga lagligheten av en gemensam nämnds beslut, och för att kunna informera sig om nämndens verksamhet, föreslås att tillkännagivandet av att protokollet från ett sammanträde har justerats skall anslås på anslags-tavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.

Frågan om anslag av nämndens protokoll har betydelse för besvärstidens beräkning. Frågan om tidsfrister för överklagande av nämndens beslut behandlas närmare i avsnitt 5.4.1.

5.3 Förtroendevalda och deras ansvar

5.3.1 Val av ledamöter och ersättare

Regeringens förslag: Ledamöterna och ersättarna i den gemensamma nämnden skall väljas av de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande parterna skall välja minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Förslaget genomförs genom tillägg till 6 kap. 9 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens. Utredningen har dock inte föreslagit en lagreglering av ett minsta antal ledamöter och ersättare som skall väljas av var och en av de samverkande parterna samt att antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller

har inte något att erinra mot förslagen och bedömningen. *Landstinget i Malmöhus län* anger att det bör vara möjligt att träffa avtal om hur ordföranden och vice ordföranden skall utses. *Socialstyrelsen* anger att det i lagtexten bör anges att det inte är möjligt för en fullmäktigeförsamling att lämna över uppgifter till en gemensam nämnd utan att utse ledamöter i nämnden. *Mölnåls kommun och Göteborgsregionens kommunalförbund* anger att kommunallagens regler om beslutförhållanden i en nämnd bör övervägas då det kan vara stötande att en gemensam nämnd kan komma att avgöra ärenden som rör samverkande kommun som kanske inte är representerad av någon förtroendevald vid sammanträdet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Valet av ledamöter och ersättare

Enligt 6 kap. 9 § kommunallagen utses ledamöter och ersättare i kommunala nämnder av fullmäktige. Av detta följer att det borde vara den kommun eller det landsting som formellt tillsätter den gemensamma nämnden som också utser samtliga ledamöter och ersättare. Avsikten är dock att alla de samverkande parterna skall utse ett antal ledamöter och ersättare var. Det är bl.a. detta som skiljer en gemensam nämnd från en annan kommunal nämnd. Kommunallagen behöver därför kompletteras i detta avseende så att fullmäktige i de kommuner och landsting som inte tillsatt nämnden också ges en rätt att utse ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden.

De samverkande kommunerna och landstingen måste komma överens om hur många ledamöter och ersättare som skall utses totalt och av var och en. Alla måste dock utse någon ledamot och ersättare för denne. En kommun eller ett landsting bör inte kunna lägga uppgifter på nämnden utan att ha utsett en ledamot och en ersättare för denne. Genom detta säkras de samverkande parterna ett politiskt inflytande över den verksamhet som den gemensamma nämnden bedriver. Antalet ersättare som en kommun eller ett landsting väljer bör vara lika många som antalet ledamöter. Vid förfall för en ledamot bör denne alltid ersättas med en förtroendevald från samma kommun eller samma landsting som ledamoten. Detta har betydelse bl.a. för ansvar och revision. Frågan om ansvar och revision behandlas i avsnitt 5.3.4. Hur frågan skall lösas i detalj måste bestämmas inom ramen för den överenskommelse om samverkan som parterna skall träffa eller på annat sätt. Därefter förrättar respektive fullmäktige valet av sina ledamöter och ersättare.

Representativiteten

Varje form av interkommunal samverkan kan ge upphov till problem när det gäller representativiteten. Det gäller både i förhållandet mellan de samverkande parterna och när det gäller partiproportionaliteten för minoritetspartiernas del. I och för sig skulle detta kunna lösas genom att det

utses ett stort antal ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden. Samtidigt kan man av praktiska skäl inte göra nämnden alltför stor. Frågan om representativiteten får därför bli föremål för diskussioner i samband med förhandlingarna om att bilda en gemensam nämnd.

De möjligheter som föreslås i avsnitt 5.2.2 om att ställa frågor, interpellera och inhämta upplysningar kan också utnyttjas för att ge de politiska minoriteterna insyn och inflytande. Vidare är det givetvis möjligt, och i många fall önskvärt, att dessutom mer informellt överlägga med representanter för minoritetspartierna före sammanträden med den gemensamma nämnden. Man kan även tänka sig möjligheten att låta partier som inte finns representerade i nämnden få delta vid behandlingen av vissa frågor eller ge dem en mer generell närvarorätt (jfr 4 kap. 23 § och 6 kap. 19 § kommunallagen).

Proportionella val

Val av ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd bör kunna vara proportionella. Detta följer av 5 kap. 46 § kommunallagen. Någon lagändring är därför inte nödvändig.

Beslutsförhet

En gemensam nämnd fattar formellt sina beslut i den kommunens eller det landstingets namn som tillsatt nämnden. I vissa fall rör besluten ärenden som hänför sig endast till någon av de andra samverkande kommunerna eller landstingen. Det skulle teoretiskt kunna inträffa att sammansättningen vid ett sammanträde med den gemensamma nämnden, på grund av frånvaro, är sådan att den skulle komma att avgöra ärenden som rör en kommun som vid sammanträdet inte är representerad i nämnden.

Regeringen anser att det ligger i de samverkande kommunernas och landstingens eget intresse att aktivt delta i den gemensamma nämndens sammanträden. Det är därför inte nödvändigt med särskilda regler om beslutsförhet utöver de som finns i 6 kap. 23 § kommunallagen.

Val av ordförande och vice ordförande

Vissa frågor bör ligga på den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Hit hör till exempel frågan om val av ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd. Av 6 kap. 15 § kommunallagen följer att fullmäktige utser ordföranden och vice ordföranden bland nämndens ledamöter. Nämndens ledamöter är, såvitt avser gemensam nämnd, utsedda av olika fullmäktige. Ordalydelsen hindrar inte den kommun som tillsatt den gemensamma nämnden att välja någon av dem som utsetts av andra fullmäktige än det egna.

Frågan om vem som skall vara ordförande och vice ordföranden är politiskt viktigt. Valfrågor regleras i lag. Man kan inte i avtal bestämma eller binda upp hur ett framtida fullmäktige skall utse ordförande i en

gemensam nämnd. I viss utsträckning skulle frågan dock kunna regleras i överenskommelsen. Även om ett avtal som reglerar varifrån ordföranden skall komma, roterande ordförandeskap och liknande, i och för sig inte är bindande, skulle en överenskommelse om fördelningen av ordförandeposterna kunna ses som parternas rekommendation till det fullmäktige som har att formellt förrätta valen.

Prop. 1996/97:105

5.3.2 Valbarheten

Regeringens bedömning: Eftersom bara den som är valbar i den egna kommunen eller landstinget är valbar till ledamot och ersättare i den gemensamma nämnden finns inget behov av ytterligare reglering i kommunallagen av valbarheten.

Utredningens bedömningen: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om vem som skall utse ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden har samband med vem som är valbar. Enligt 4 kap. 5 § kommunallagen är de som har rösträtt i val till fullmäktige valbara till fullmäktige, nämnder och till revisorer. I 6 § finns begränsningar i valbarheten för personer som bl.a. innehar vissa chefstjänster. Detta innebär att fullmäktige i en samverkande kommun måste välja någon som har rösträtt i den egna kommunen.

I försökslagstiftningen om sjukvårdssamverkan har en särlösning valts. Samverkande landsting får där utse ledamöter och ersättare bland dem som är valbara i något av de samverkande landstingen. Regeringen menade där att valbarheten inte borde begränsas till de som var bosatta i området för den gemensamma nämnden utan utökas till de som är bosatta inom de samverkande landstingen (prop. 1995/96:59 s. 17). Regeringen anser dock att det i detta fall, när det är frågan om en generell reglering och den gemensamma nämndens organisatoriska hemvist är klarlagd, inte finns anledning att låta en samverkande kommun eller ett samverkande landsting utse ledamöter bland andra än de som är valbara i den egna kommunen eller landstinget. Nuvarande regler om valbarhet skall tillämpas på val till den gemensamma nämnden.

5.3.3 Ekonomiska förmåner

Regeringens förslag: De förtroendevalda har rätt till ekonomiska förmåner av den kommun eller det landsting som har valt dem. Förslaget finns intaget i 4 kap. 15 a § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Prop. 1996/97:105

Remissinstanserna:: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslagen och bedömningen. *Malmöhus läns landsting* anser det vara otillfredsställande att ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd kan ha olika ersättning för sitt uppdrag och anger att det bör vara möjligt att reglera frågan om ersättning i ett avtal mellan parterna.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 4 kap. 12 § första stycket kommunallagen har förtroendevalda rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige har vidare enligt 13 § att besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas. Vidare stadgas i 14 § att fullmäktige får besluta att förtroendevald i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension, samt andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas skall arvodet enligt 4 kap. 15 § kommunallagen, bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

En viktig fråga är vem som skall betala ekonomiska förmåner till de förtroendevalda i den gemensamma nämnden. Valet står mellan den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden och de kommuner och landsting som valt ledamöterna. En lösning där den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden skulle utge ersättning till samtliga ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden skulle kunna innebära att de förtroendevalda i en kommun får olika ersättning beroende på om de sitter i den gemensamma nämnden eller i någon av kommunens egna nämnder. Detta är inte önskvärt.

Den som väljs till ledamot eller ersättare i en gemensam nämnd skall betraktas som förtroendevald i den kommun eller i det landsting som valt honom. Enligt regeringens mening talar detta för att det är den kommunen eller det landstinget som också skall utge eventuella ekonomiska förmåner till den förtroendevalde. En sådan lösning kan visserligen leda till att ersättningen till ledamöterna i den gemensamma nämnden blir olika beroende på vilken kommun de representerar. Principen om lika arvode för lika uppdrag inom en och samma kommun rubbas dock inte, vilket är en fördel.

5.3.4 Ansvar och revision

Regeringens förslag: De samverkande huvudmännen skall var och en revidera nämndens verksamhet. Förslaget genomförs genom ett tillägg till 9 kap. 2 § kommunallagen.

De olika huvudmännen skall var och en besluta om ansvarsfrihet såvitt avser de ledamöter och ersättare som de valt. Förslaget genomförs genom tillägg till 9 kap. 16 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förutom vad avser hur revisorerna som skall granska den gemensamma nämnden skall utses.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anger att ledamöterna i nämnden bör ha ett gemensamt ansvar för verksamheten gentemot samtliga samverkande kommuner och landsting. *Svenska Kommunförbundet och Järfälla kommun* anger att förslaget kan uppfattas så att revisionen av en gemensam nämnd alltid skall vara särskild och förordar att en granskning bör utföras av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna och landstingen. *Landstinget i Malmöhus län* anser att det bör vara möjligt för varje samverkande kommun och landsting att besluta om ansvarsfrihet för de enskilda ledamöterna och vid vägrad ansvarsfrihet besluta om skadeståndstalan. Vidare anger landstinget att det dock inte skall vara möjligt att entlediga annan förtroendevald än den man själv utsett.

Skälen för regeringens förslag

Revision

Revisionen av den gemensamma nämndens verksamhet är en fråga för samtliga huvudmän. De samverkande kommunerna eller landstingen skall var och en revidera sin del av nämndens verksamheten för att kunna besluta om ansvarsfrihet för sina ledamöter och ersättare.

Revision av en kommuns verksamhet kan vara samlad och avse alla nämnders verksamhet eller delad och enbart avse viss eller vissa nämnders verksamhet. Frågan om hur de samverkande kommunerna eller landstingen väljer att organisera sin revision av den gemensamma nämnden är en fråga för kommunen eller landstingen självt. Regeringen anser därför att det är tillräckligt att ange att den gemensamma nämnden skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna och landstingen. Därigenom blir det möjligt för kommunerna eller landstingen att använda de revisorer man redan utsett att revidera kommunens eller landstingets övriga verksamhet. Frågan om hur revision praktiskt skall genomföras måste lösas i överenskommelsen.

Ansvarsfrihet

En gemensam nämnd ansvarar mot de olika huvudmännen att den sköter de uppgifter nämnden fått av sina respektive huvudman. Det ligger därför på de olika huvudmännen att besluta om ansvarsfrihet såvitt avser de ledamöter och ersättare som de utsett. Fullmäktige i de olika samverkande kommunerna och landstingen skall alltså ta ställning till hur deras egna förtroendevalda har skött sina uppdrag och besluta i ansvarsfrihetsfrågan såvitt avser dem.

Frågan om ansvarsfrihet hör nära samman med frågan om återkallande av uppdrag som förtroendevald. Enligt 4 kap. 10 § kommunallagen har

fullmäktige möjlighet återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet. Med den föreslagna lösningen blir det den fullmäktige som valt en förtroendevald i den gemensamma nämnden och som beslutat om ansvarsfrihet som också har att besluta i fråga om eventuell återkallelse av uppdraget för den förtroendevalda.

Prop. 1996/97:105

5.4 Överklagande av beslut

5.4.1 Laglighetsprövning

Regeringens förslag: Medlemmarna i de olika samverkande kommunerna och landstingen kan begära att lagligheten av en gemensam nämnds beslut prövas av domstol. Förslagen genomförs genom tillägg till 10 kap. 1, 11 och 14 §§ kommunallagen.

Tidsfristen för överklagande av den gemensamma nämndens beslut räknas från det att tillkännagivandet att protokoll över beslutet justerats har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Förslaget genomförs som tillägg till 10 kap. 6 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens utom såvitt avser regleringen av överklaganden som kommer in till någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen samt frågan om vem som skall avses som part.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot förslagen. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att lagtexten bör kompletteras så att det klart framgår att överklagande av beslut av den gemensamma nämnden skall prövas om de inom tiden kommer in till någon av de samverkande kommunerna eller landstingen. *Göteborgs-regionens kommunalförbund* anser det vara tveksamt om värdkommunen bör vara part i det fall den gemensamma nämnden fattat ett beslut som enbart berör en annan kommun än värdkommunen.

Skälen för regeringens förslag

Vem kan klaga och vilka beslut är överklagbara?

Enligt 10 kap. 1 § kommunallagen har varje kommunmedlem rätt att få lagligheten av kommunala beslut prövade i länsrätten. Beslut i en gemensam nämnd kan tänkas få konsekvenser även för medlemmar i andra kommuner och landsting än den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Frågan är om det finns behov av att vidga besvärsrätten.

Försökslagstiftningen om sjukvårdssamverkan ger medlemmarna i de samverkande landstingen rätt att få lagligheten av alla beslut i de samverkande landstingen prövade i domstol. En sådan rätt innebär även att

beslut som inte fattats av eller berör den gemensamma nämnden eller dess verksamhet kan överklagas av medborgarna i båda de samverkande landstingen. Det är svårt att dra någon skarp gräns mellan vilka beslut som skulle kunna få följder för andra än den egna kommunens eller det egna landstingets medborgare. Svårigheterna att dra en gräns mellan vilka beslut som bör få eller inte bör få överklagas medför att regeringen anser att talerätten bör begränsas till de beslut som den gemensamma nämnden fattat.

Det finns inte heller enligt regeringens mening anledning att ge de samverkande kommunerna och landstingen självständig talerätt vad gäller lagligheten av en gemensam nämnds beslut. En sådan talerätt som i dag finns för beslut av kommunalförbund skulle innebära att en samverkande kommun som inte fått sin vilja igenom skulle kunna väcka talan mot beslutet. De samverkande kommunerna skulle då bli motparter i en process om lagligheten av en gemensam nämnds beslut, ett beslut som de varit delaktiga i och är ansvariga för genom sina förtroendevalda i nämnden.

Regeringen stannar därför för att endast medlemmarna i samtliga samverkande kommuner och landsting bör ha en rätt att få lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövade.

Vem får överklaga en domstols beslut?

Nästa fråga att ta ställning till är vem som skall få överklaga en domstols beslut. Enligt 10 kap. 14 § första stycket kommunallagen gäller att om domstols beslut gått klaganden emot får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om domstolen upphäver beslutet eller förbjuder att det får verkställas får domstolens beslut även överklagas av kommunen eller landstingen samt av medlemmarna i kommunen eller landstinget. Regeringen anser att ett motsvarande synsätt bör anläggas på beslut som fattats av en gemensam nämnd. Det föreslås därför att ett domstolsbeslut som innebär att en gemensam nämnds beslut upphävs eller inte får verkställas, får överklagas av den gemensamma nämnden och av medlemmarna i samtliga samverkande kommuner.

Tidsfrist för överklagande av nämndens beslut

Den gemensamma nämndens protokoll skall anslås på samtliga samverkande kommuners eller landstings anslagstavlor. Av 5 kap. 62 § kommunallagen framgår att ett sådant anslag skall ske senast andra dagen efter det att protokollet har justerats. Av tillkännagivandet på anslagstavlan skall bl.a. framgå vilken dag det tillkännagavs. I avsnitt 5.2.3 behandlas frågan om anslag av den gemensamma nämnden protokoll.

Enligt 10 kap. 6 § kommunallagen skall klagomål ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokoll över beslutet justerats. En motsvarande tidsfrist bör även gälla för att överklaga lagligheten av en gemensam nämnds beslut. Den bör dock räknas från den tidpunkt då till-

kännagivandet av att nämndens protokoll har justerats blivit uppsatt på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och landsting.

För att ett överklagande skall prövas av domstol krävs att det kommit in till länsrätten före klagotidens utgång. Om klagomålen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för länsrätten skall överklagandet ändå prövas. Enligt regeringens mening skall inte medborgarna hamna i ett sämre läge vad avser beslut av en gemensam nämnd. Det föreslås därför att överklaganden som kommer in till någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen inom klagotiden godtas och därför prövas enligt 10 kap. 7 § kommunallagen.

Vem är part vid laglighetsprövning?

En annan fråga som måste lösas är vem som skall vara part vid laglighetsprövning av en gemensam nämnds beslut. Beträffande övriga nämnders beslut gäller enligt 10 kap. 11 § kommunallagen att kommunen eller landstinget skall anses som part. Den gemensamma nämnden ansvarar för de uppgifter som de olika samverkande parterna lagt på nämnden. Enligt regeringens mening bör den gemensamma nämnden vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen anses som part.

5.4.2 Förvaltningsbesvär

Regeringens bedömning: Någon ytterligare reglering behövs inte eftersom talan mot beslut av en gemensam nämnd i ett förvaltningsärende liksom i dag får föras av den som beslutet går emot. Den gemensamma nämnden är den enskildes motpart vid en domstolsprövning.

Utredningens bedömning: I utredningen anges att vem som skall anses som den enskildes motpart i en förvaltningsprocess får avgöras från fall.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot bedömningen. *Kammarrätten i Jönköping* anger att det är den gemensamma nämnden som är part vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen och det bör framgå av lagtexten. *Kammarrätten i Göteborg* anger att värdkommunen eller värdlandstinget bör enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses vara den enskildes motpart.

Skälen för regeringens bedömning: Talan mot ett beslut av en gemensam nämnd får, om det finns lagstöd för det, föras av den som beslutet går emot.

I proposition 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna anges att det införs en obligatorisk tvåpartsprocess i förvaltningsprocessen, där det allmänna företräds av den myndighet som först beslutade i saken. En förvaltningsmyndighet, vars beslut ändras av

en förvaltningsdomstol, skall som huvudregel kunna överklaga domstolens dom. Förvaltningsmyndigheten skall vara motpart om en enskild överklagar myndighetens beslut till domstol. Om det finns behov av en fråga i förvaltningsprocesslagen avvikande ordning får detta regleras i den aktuella materiella lagstiftningen. Förslaget om en obligatorisk tvåpartsprocess har intagits i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Lagändringen trädde i kraft den 1 maj 1996.

Regeringen anser att den ordningen som finns i förvaltningsprocesslagen även fungerar för den nu föreslagna modellen med gemensam nämnd. Det finns därför inte skäl att frånga den i förvaltningsprocesslagen stadgade ordningen om en obligatorisk tvåpartsprocess. Den gemensamma nämnden blir därmed den enskildes motpart vid överklagande av nämndens beslut till domstol.

5.5 Övriga frågor

5.5.1 Ekonomisk förvaltning

Regeringens förslag: Budgeten för den gemensamma nämnden upprättas efter samråd med övriga samverkande kommuner och landsting av den kommun eller det landsting som tillsatt den gemensamma nämnden.

Förslaget genomförs genom tillägg till 8 kap. 4 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte något att erinra mot förslaget.

Skälet för regeringens förslag och bedömning

Tillskjutande av medel

En mycket viktig uppgift för de samverkande kommunerna och landstingen är att komma överens om hur mycket medel och övriga resurser de olika huvudmännen skall bidra med till den gemensamma nämnden. Detta kan ske genom att man i överenskommelsen om samverkan anger procentsatser för de olika huvudmännen och att denna fördelning beaktas när budgeten fastställs. En annan möjlighet är att man i samband med budgetarbetet mer exakt bestämmer hur fördelningen skall vara i reda tal. För att undvika konflikter är det även viktigt att parterna klargör hur eventuella underskott eller överskott skall fördelas mellan dem.

Budget

Kommuner och landsting har enligt 8 kap. 4 § kommunallagen att upprätta en budget för varje år. I 8 kap. 6 och 7 §§ finns bestämmelser om

styrelsens ansvar för budgetprocessen.

Prop. 1996/97:105

Någon av de samverkande kommunerna eller landstingen måste ansvara för att en budget upprättas för den gemensamma nämnden. Med hänsyn till att den gemensamma nämnden tillsatts av en av de samverkande parterna och att den dessutom ingår i dess organisation är det enligt regeringens mening en rimlig ordning att budgeten för en gemensam nämnd upprättas av denna kommun eller detta landsting. Ett sådant upprättande kan i praktiken endast ske efter samråd med övriga samverkande kommuner och landsting. Frågan om finansieringen är så central att det krävs att parterna är överens. En sådan ordning innebär att det är styrelsen i den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden som också ansvarar för budgetprocessen.

Övriga samverkande kommuner och landsting får för sin del i sina budgetar ta in en post avseende bl.a. de ekonomiska medel som kommunen bidrar med till den gemensamma nämndens verksamhet. Hur budgetprocessen närmare skall gå till bör framgå av överenskommelsen.

Resultatredovisning

Enligt 8 kap. 15 § kommunallagen är det styrelsen som beslutar när övriga nämnder skall redovisa sin medelsförvaltning under det föregående budgetåret. Styrelsen i den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden bör besluta i denna fråga. Även här bör man vara överens med de övriga samverkande kommunerna och landstingen. Överenskommelsen om samverkan bör behandla även denna fråga.

Medelsförvaltning

Den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden förvaltar den gemensamma nämndens medel. Det kan vara ändamålsenligt att de övriga kommunerna och landstingen ges en rätt till löpande insyn. Detta får närmare regleras i överenskommelsen.

Äganderätt till egendom

Eftersom en gemensam nämnd inte är en egen juridisk person kan den inte äga eller anskaffa tillgångar i eget namn. Varje tillgång måste formellt ägas av någon huvudman eller av huvudmännen gemensamt. I samband med att man inleder en samverkan i en gemensam nämnd måste man ta ställning till om äganderätten till det som huvudmännen skjuter till skall stanna hos dem eller om ägandeförhållandena skall förändras på något sätt.

Försäkring

Även frågan om vem som skall teckna nödvändiga försäkringar är något som parterna måste ta ställning till innan ett samarbete inleds.

Regeringens förslag: Reglerna om ett partssammansatt organ skall tillämpas på den gemensamma nämnden. Organet kan handlägga ärenden som rör förhållanden mellan någon av eller samtliga huvudmän som arbetsgivare och anställda inom nämndens område. Förslaget genomförs genom tillägg till 7 kap. 1 § kommunallagen.

Personalföreträdare i de samverkande kommunerna och landstingen har rätt att närvara vid den gemensamma nämndens sammanträden i samma utsträckning som i övriga nämnder i sina respektive kommuner och landsting. Förslaget genomförs genom tillägg till 7 kap. 8 § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förutom vad avser begränsning av personalföreträdares närvarorätt.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anger att den begränsning som gäller för personalföreträdares närvarorätt saknas i förslaget om personalföreträdares närvarorätt vid den gemensamma nämndens sammanträde.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Anställningsförhållanden

Om några kommuner eller landsting bestämmer sig för att inleda ett samarbete i en gemensam nämnd uppkommer frågor som rör de anställda. Den gemensamma nämnden kan komma att tilldelas uppgifter som tidigare hanterats inom de olika kommunerna och landstingen av där anställd personal. Praktiska skäl talar för en samordning av personalresurserna. Detta kan ske så att en av de samverkande parterna anställer all personal som arbetar i den verksamhet som den gemensamma nämnden skall svara för. Rimligen bör den kommun eller det landsting som tillsätter nämnden i första hand komma i fråga som arbetsgivare. En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt skall samarbeta trots att de har olika arbetsgivare. Frågor om vem som skall svara för pensioner m.m. måste då lösas.

Partssammansatta organ

Beredning, förvaltning och verkställighet av ärenden rörande förhållandet mellan en kommun eller ett landsting som arbetsgivare och dess anställda, får enligt 7 kap. 1 § första stycket kommunallagen lämnas över till ett partssammansatt organ. Sådant överlämnande får dock inte enligt andra stycket samma lagrum ske om annat följer av lag. Partssammansatta organ

inom en nämnds verksamhet får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Ett sådant organ får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Om medbestämmandeavtal träffas mellan kommunen eller landstinget och arbetsmarknadens parter måste kommunen eller landstinget inrätta ett partssammansatt organ. Ett partssammansatt organ är underställt nämnden och anses som en myndighet då det fattar beslut.

Reglerna om partssammansatta organ bör enligt regeringens mening kunna tillämpas även vad gäller en gemensam nämnd. Det är den kommun eller det landsting som tillsatt den gemensamma nämnden som bör besluta om att inrätta ett partssammansatt organ.

Ett partsammansatt organ som verkar inom en gemensam nämnds område bör kunna handlägga ärenden som rör förhållandet såväl mellan några som samtliga huvudmän som arbetsgivare och anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Närvarorätt för personalföreträdare

Företrädare för de anställda i en kommun eller ett landsting får enligt 7 kap. 8 § första stycket kommunallagen i viss utsträckning närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Nämnden får även besluta om närvarorätt vid behandling av andra frågor. Däremot saknas enligt andra stycket samma lagrum närvarorätt i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

En motsvarande rätt bör enligt regeringens mening ges till personalföreträdarna i den eller de samverkande kommunerna eller landstingen som inte har anställd personal inom nämndens verksamhetsområde. De bör ha rätt att närvara vid den gemensamma nämndens sammanträden i samma utsträckning som i övriga nämnder i sina respektive kommuner och landsting. Samma begränsning för närvarorätten bör även gälla. Det föreslås därför att personalföreträdare i de samverkande kommunerna eller landstingen inte heller får närvarorätt i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

Regeringens förslag: En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

Förslaget genomförs genom ett tillägg till 6 kap. 33 § kommunallagen.

Regeringens bedömning: Den reglering som regeringen föreslår i kommunallagen omfattar också möjligheten att inrätta självförvaltningsorgan för verksamhet som läggs under en gemensam nämnd. I denna del behövs därför ingen ytterligare reglering.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag

Delegering av beslutanderätt

Enligt 6 kap. 33 § kommunallagen får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. I 6 kap. 34 § anges vissa begränsningar för delegeringen.

Enligt regeringens mening bör beslutanderätten i en gemensam nämnd kunna delegeras i samma omfattning som i övriga nämnder. Det torde vara naturligt att ärenden som berör en viss kommun eller ett visst landsting och som överlämnats till den gemensamma nämnden kan komma att handläggas av personal inom denna kommun eller detta landsting. Eftersom flera av de samverkande kommunerna och landstingen kan ha anställda inom nämndens verksamhetsområde behöver delegering även kunna ske till anställda i andra kommuner än den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden.

Självförvaltningsorgan

Enligt 7 kap. 18 § kommunallagen får fullmäktige, om inte något annat följer av lag eller annan författning, besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Bestämmelserna om självförvaltningsorgan bör göras tillämpliga även beträffande den verksamhet som läggs under en gemensam nämnd. Beslutet att den gemensamma nämnden får lämna uppdrag till ett sådant organ fattas av fullmäktige i den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Inrättande av ett självförvaltningsorgan är en fråga som lämpligen föregås av samråd mellan de

samverkande kommunerna och landstingen. Formellt finns dock inget hinder mot att den kommun eller det landsting som inrättat den gemensamma nämnden inrättar ett självförvaltningsorgan utan att de samverkande parterna enats om det.

Prop. 1996/97:105

5.5.4 Arkivfrågor

Regeringens bedömning: Arkivlagens (1990:782) bestämmelser är tillämpliga på den gemensamma nämnden. Ytterligare reglering behövs därför inte.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna har inget att erinra mot bedömningen. *Riksarkivet* anger att förslaget är en tillfredsställande lösning då den gemensamma nämndens arkiv hålls samman genom att nämnden organisatoriskt ingår i värdkommunen eller värdlandstinget. *Riksarkivet* anger dock att en värdkommun inte kan vara arkivmyndighet utan det är kommunstyrelsen i värdkommunen som är arkivmyndighet, om fullmäktige i denna kommun inte utsett annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Skälen för regeringens bedömning: Arkivlagen (1990:782) gäller för alla myndigheter samt vissa andra organ. Den nu föreslagna gemensamma nämnden kommer enligt förslaget att utgöra en myndighet och följaktligen gäller arkivlagen för nämnden. En myndighet svarar enligt arkivlagen för vården av sitt arkiv.

För tillsynen av myndigheternas arkivvård skall det finnas en arkivmyndighet. Enligt arkivlagen är kommunstyrelsen arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstingskommunen, om inte fullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den gemensam nämnden ansvarar för vården av sitt arkiv. Den gemensamma nämnden ingår organisatoriskt i den kommun eller det landsting som tillsatt den. Kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen i denna huvudman är därmed enligt arkivlagen arkivmyndighet om inte fullmäktige utsett annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Om en gemensam nämnd inrättas och andra nämnders verksamhet uppgår i den gemensamma nämnden kan det bli frågan om överförande av arkiv till den gemensamma nämnden. Bestämmelser om sådant överlämnande finns i 14–16 §§ arkivlagen.

5.5.5 Datarättsliga frågor

Regeringens bedömning: Datalagstiftningen utgör inte hinder mot den föreslagna lagstiftningen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna, däribland *Datainspektionen*, har inget att erinra mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Inom de flesta verksamhetsområden använder man sig av olika register som förs med hjälp av ADB. För att få föra register krävs enligt datalagen (1973:289) licens och i vissa fall tillstånd.

En gemensam nämnd kan vara i behov av att ta över register som finns hos de samverkande kommunerna och landstingen. Registeransvarig är sannolikt de nämnder som tidigare ansvarat för verksamheten. En gemensam nämnd blir en egen myndighet och registeransvarig för de register som behövs och används i verksamheten. Det krävs att Datainspektionen meddelar tillstånd för att register skall kunna föras över till den gemensamma nämnden. Datainspektionen har utfärdat föreskrifter om tillämpningen av datalagen vid ändrad organisation inom kommuner och landsting (DIFS 1996:8).

Komplikationer kan uppkomma när flera myndigheter skall ha gemensamma personregister som förs även för verksamhet under annan nämnd. En sådan ordning aktualiserar bl.a. frågor om sekretess mellan myndigheter. Det kan därför finnas behov av att se över kommunens eller landstingets personregister och vid behov söka nya tillstånd.

5.5.6 Offentlighets- och sekretessfrågor

Regeringens bedömning: Nuvarande reglering av offentlighet hos kommunala myndigheter och regleringen i sekretesslagen (1980:100) blir tillämpliga på den gemensamma nämnden. Ytterligare reglering behövs därför inte.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna har inget att erinra mot förslaget. Några remissinstanser, däribland *Svenska Kommunförbundet* har angett att sekretess mellan nämnden och andra nämnder kan komma att försvåra samarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: En nämnd är i regel att anse som en självständig myndighet i förhållande till kommunfullmäktige och andra nämnder. En gemensam nämnd är i offentlighetshänseende, liksom övriga kommunala nämnder, att anse som en självständig myndighet. Sekretess gäller därför som huvudregel mellan nämnden och fullmäktige respektive andra nämnder. Under vilka förutsättningar sekretessbelagda uppgifter får lämnas mellan myndigheter framgår av sekretesslagen.

Regeringens bedömning: Samverkande parter kan i överenskomsten och i reglementet reglera frågan om förtroendenämnd.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna har inget att erinra mot förslaget:

Skälen för regeringens bedömning: I varje landsting skall enligt lagen (1992:563) om förtroendenämndsverksamhet m.m. finnas en eller flera förtroendenämnder. Nämnden har till uppgift att främja kontakten mellan patienterna och hälso- och sjukvårdspersonalen samt åt patienterna förmedla den hjälp som förhållandena kräver. Förtroendenämnd får enligt lagstiftningen åta sig uppdrag att vara förtroendenämnd även för kommunens hälso- och sjukvård. Nämnden handlägger även ärenden om stödpersoner vid den psykiatriska vård som bedrivs enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Om kommuner och landsting samverkar om hälso- och sjukvården i en gemensam nämnd behöver det för nämndens verksamhet endast finnas en förtroendenämnd i de samverkande kommunerna och landstingen. Frågan om var en sådan nämnd skall finnas bör lösas av parterna och framgå av reglementet för nämnden.

5.5.8 Civilt försvar

Regeringens förslag: Sådana uppgifter som ankommer på kommun- eller landstingsstyrelse enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får inte fullgöras av en gemensam nämnd.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 3 a § kommunallagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens utom såvitt avser regleringen av undantag om uppgifter inom civilförsvaret som ankommer på kommun- eller landstingsstyrelse.

Remissinstanserna: En majoritet av instanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot bedömningen däribland *Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB)* och *Statens räddningsverk*. ÖCB framhåller vikten av att beredskapsaspekterna beaktas vid samarbete i en gemensam nämnd.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (1994:1720) om civilt försvar reglerar bl.a. ansvar för beredskapsförberedelser och ledningen av verksamheten vid höjd beredskap i kommuner och landsting. Vissa uppgifter inom det civila försvaret ligger på kommun- och landstingsstyrelserna. De kan inte lämna över sådana uppgifter till en nämnd inom organisationen och inte heller till en gemensam nämnd.

Styrelserna är enligt lagen om civilt försvar skyldiga att samverka med

5.5.9 Fortsatt giltighet av lagen (1995:1285) om sjukvårdssamverkan

Regeringens bedömning: Lagen (1995:1285) om sjukvårdssamverkan ändras inte.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte föreslagit något i detta avseende.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte kommenterat frågan. *Kammarrätten i Göteborg* har som enda instans angett att frågan om fortsatt giltighet av lagen bör uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd gäller till utgången av år 2000. Det finns anledning att överväga om försökslagstiftningen skall fortsätta att gälla.

Regeringen har fattat endast ett beslut om försök med gemensam nämnd. Det gäller landstinget i Kristianstads län och landstinget i Malmöhus län och avser en gemensam nämnd för sjukvårdsdistrikten Ystad–Simrishamn. Regeringen föreslog i proposition 1995/96:38 att Kristianstads och Malmöhus län den 1 januari 1997 skall läggas samman till ett län, Skåne län. Riksdagen har härafter godkänt regeringens förslag om bildande av Skåne län (bet. 1995/96:BoU9, rskr. 1995/96:206). Landstinget kommer att bildas den 1 januari 1999.

Med anledning av det aviserade beslutet om sammanläggning till ett landsting i Skåne kommer försöksverksamheten med sjukvårdssamverkan där att upphöra redan den 1 januari 1999. Denna försökslag och den nu föreslagna lagstiftningen innehåller vissa olikheter bl.a. vad avser valbarhet och överklagandebestämmelser. Regeringen finner dock att det inte uppkommer några allvarigare olägenheter med att låta lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting fortsätta gälla. När de nya reglerna om gemensam nämnd träder i kraft finns ingen anledning för landstingen att bedriva samverkan med försökslagen som grund. Regeringen får när det nya landstinget bildas ta ställning till om lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting skall upphävas.

6.1 De viktigaste nyheterna

Regeringens förslag som rör kommunalförbund innebär bl.a. följande nyheter

- reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen,
- bildandet av kommunalförbund förenklas,
- det blir möjligt att inrätta interimsgörande organ,
- förbundsmedlemmarna får själva bestämma hur kommunalförbundets varaktighet skall regleras,
- möjligheterna att reglera detaljfrågor i förbundsordningen vidgas,
- överlämnade uppgifter behöver inte längre vara gemensamma för medlemmarna,
- det blir möjligt att inrätta nämnder i kommunalförbund med direktion,
- förbundsmedlemmarna ges en frihet att bestämma om representationen i den beslutande församlingen och i förbundets övriga organ,
- förbundsmedlemmarnas möjligheter till styrning och insyn stärks,
- möjligheten att ställa interpellationer vidgas,
- förbundsmedlemmarna får en ovillkorlig rätt att utträda ur ett kommunalförbund,
- kommunalförbund får inte längre en rätt att anordna folkomröstningar eller att anlita valnämnd hos en medlemskommun,
- det blir möjligt för förbundsstyrelsen att vara ställföreträdare för den beslutande församlingen och fatta beslut som annars ankommer på förbundsfullmäktige.

6.2 Enklare att bilda ett kommunalförbund

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna bör själva genom samstämmiga beslut i medlemmarnas fullmäktige få bestämma när ett kommunalförbund skall vara bildat. Detta behöver inte uttryckligen anges i lag.

Under tiden från det att beslut fattas om bildandet och tills förbundet börjar sin verksamhet får förbundet företräddas av ett interimsgörande organ. Förslaget finns intaget i 3 kap. 25 § andra stycket och 28 § 2 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det i lag bör vara fastlagt när ett kommunalförbund är bildat och får rättskapacitet eftersom kommittén inte föreslår något

förfarande för registrering av kommunalförbund. Detta krav kan enligt hovrätten inte uppfyllas på annat sätt än genom att man bibehåller nu gällande föreskrifter om tidpunkten för kommunalförbundets bildande samt förbundsordningens tillgänglighet. *Statskontoret* avstyrker förslaget att förbundsordningen inte längre skall vara underskriven av samtliga parter för att förbundet skall anses vara bildat. *RRV* instämmer i att staten inte på något vis skall godkänna bildandet av olika typer av kommunalförbund men anser däremot att det bör införas en anmälningsplikt när bildandet sker, vid större förändringar, eventuell avveckling m.m. Anmälningsplikten bör enligt *RRV* ske till exempelvis Inrikesdepartementet eller myndighet som regeringen utser. *Svenska Kommunförbundet* välkomnar att det blir enklare att bilda kommunalförbund men anser att det bör framgå av lagtexten att medlemmarna skall bestämma tidpunkten för när kommunalförbundet anses bildat eftersom det är viktigt från vilken tidpunkt förbundet kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

Skälen för regeringens förslag

Behov av förenklade och tydliga regler

Enligt kommunalförbundsagen är ett kommunalförbund bildat först när förbundsordningen har antagits och undertecknats av samtliga medlemmar (1 kap. 7 § andra stycket). När medlemmarna är många kan en sådan procedur dra ut på tiden. Denna ordning har givit upphov till osäkerhet om exakt vid vilken tidpunkt ett förbund har bildats. Denna tidpunkt är avgörande för när förbundet kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Det har t.ex. diskuterats hur man skall agera om ett gemensamt dokument inte undertecknats utan medlemmarna i stället undertecknar var sitt exemplar av förbundsordningen. Det finns därför behov av att förenkla och förtydliga reglerna om bildandet av kommunalförbund.

Regeringen anser att undertecknandet av förbundsordningen inte bör vara det som i första hand avgör när ett kommunalförbund är bildat. Det bör i stället vara en fråga för förbundsmedlemmarna att besluta om genom samstämmiga beslut av medlemmarnas fullmäktige.

Inget krav på att reglera varaktigheten

Enligt nu gällande regler skall ett kommunalförbund bildas för bestämd eller obestämd tid (1 kap. 6 § kommunalförbundsagen). Regeringen ser inga skäl att behålla denna begränsning. Regeringen föreslår därför att förbundsmedlemmarna i stället själva bör få bestämma om hur ett förbunds varaktighet skall regleras.

Möjligt inrätta interimsgorgan

När ett kommunalförbund skall bildas kan det behöva vidtas olika förberedande åtgärder såsom att upprätta budgetförslag, rekrytera personal och ingå avtal under den tid som förflyter mellan medlemmarnas beslut

om att bilda ett förbund och anta en förbundsordning tills förbundet anses formellt bildat. I dag saknas möjligheter i kommunalförbundslagen att inrätta ett interimsgörande.

Ett interimsgörandes främsta uppgift är att företräda förbundet. Uppgifterna för ett sådant organ kan variera beroende på vilken typ av verksamhet som förbundet skall bedriva, verksamhetens omfattning, tidpunkten för bildandet m.m.

Förbundsmedlemmarna skall i förbundsordningen kunna meddela föreskrifter om interimsgörandets sammansättning, uppgifter, befogenheter och arbetsformer (jfr 3 kap. 28 § 2 kommunallagen).

Inget krav på registrering av kommunalförbund

Ett par remissinstanser har tagit upp frågan om behovet av registrering av kommunalförbund hos myndighet. Regeringen finner för egen del att det saknas skäl att införa krav på registrering eller annan anmälningsplikt till myndighet. Kommunalförbund bildas helt på kommunernas och landstingens egna initiativ och utan inblandning av staten. I tidigare sammanhang har man också avvisat tanken på att kommunalförbund skall registreras (prop. 1984/85:216 Ny kommunalförbunds lag s. 21).

6.3 Lagreglerna förenklas och förbundsordningen får ökad betydelse

Regeringens förslag: En rad av de frågor rörande kommunalförbundets organisation och arbetsformer som i dag regleras i lag skall i stället regleras av parterna själva i en förbundsordning. Förbundsordningen skall fastställas av medlemmarnas fullmäktige. Förslaget har tagits in i 3 kap. 27 § kommunallagen.

Vad som skall regleras i en förbundsordning framgår av 3 kap. 28 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag för 3 kap. 28 § kommunallagen som i kommitténs förslag innehåller en uppräkningslista av både obligatoriska och icke obligatoriska uppgifter som skall eller kan regleras i förbundsordningen.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Strömstads kommun* är tveksam till om bestämmelser om en förbundsordning behöver vara så detaljrika eftersom avregleringen med ökad organisationsfrihet och flexibilitet kan komma att begränsas av nya tvingande regler i förbundsordningen. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att den förslagna lagtexten i 3 kap. 28 § kommunallagen bör ses över på så sätt att de punkter som avser uppgifter som inte är obligatoriska bryts ut och regleras i en egen paragraf. Det bör även enligt hovrätten övervägas om uppgifter som är

Skälen för regeringens förslag

Förbundsordningen

Även om ett stort antal bestämmelser i kommunallagen även fortsättningsvis blir direkt tillämpliga på kommunalförbunden finns ett stort antal frågor som är speciella för varje förbund och som lämpar sig sämre för en generell reglering. Regeringen har valt att i lag reglera endast sådana frågor som är av konstitutiv karaktär. Hit hör bl.a. reglerna om ett kommunalförbunds bildande och vilka som är valbara till den beslutande församlingen. Övriga detaljfrågor överlämnas åt förbundsmedlemmarna själva att lösa inom ramen för förbundsordningen. I lag kommer därför endast att anges vad regeringen anser skall regleras i förbundsordningen. Hit hör t.ex. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur ledamöterna och ersättarna skall vara representerade i förbundets organ, var förbundets kungörelse och andra tillkännagivanden skall anslås, medlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet och förfarandet vid en medlems utträde ur förbundet.

Även andra frågor kan lösas genom bestämmelser i förbundsordningen om medlemmarna önskar detta. Det är sedan upp till förbundsmedlemmarna själva att närmare besluta om förbundsordningens innehåll. Sådana frågor kan gälla förbundsmedlemmarnas representation i förbundets övriga organ samt mandattiden för ledamöterna och ersättarna i organen, ersättarnas tjänstgöring i förbundets samtliga organ samt föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet och arbetsformer.

Det viktiga är att medlemmarna genom samstämmiga beslut i respektive fullmäktige är överens om hur frågorna skall lösas. Innehållet i förbundsordningen kommenteras närmare i författningskommentaren (avsnitt 9.1).

Ändringar i förbundsordningen bör enligt regeringens mening få göras på det sätt och vid den tidpunkt som medlemmarna kommer överens om. Fråga 1 behöver inte lösas i förbundsordningen. Har man inte kommit överens sker ändringar i förbundsordningen på samma sätt som då ett förbund bildas (jfr avsnitt 6.2).

När förbundsordningen ges ett vidare innehåll torde behovet av att dessutom utfärda ett reglemente för förbundsdirektionen minska betydligt. Förbundsordningen torde i de flesta fallen vara tillfyllest. Förbundsdirektionen kan inte heller själv besluta om reglemente för sig. Det är en fråga för förbundsmedlemmarna.

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma om ett kommunalförbunds ändamål.

En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för medlemmarna. Det enda krav som ställs är att uppgiften skall vara en kommunal angelägenhet.

Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 20 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har ingenting att erinra mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* erinrar att förslaget att kommuner och landsting får samverka i kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig kan föranleda praktiska problem eftersom kostnadsfördelningen då måste stå i överensstämmelse med regeringsformens föreskrift om beskattningsrätten. Enligt *Stockholms läns landsting* kan förslaget innebära att kommunalförbundet bör kunna ersätta den lokala försöksverksamheten med finansiell samordning genom s.k. beställarförbund. Det blir således möjligt att integrera primärvård och socialtjänst mellan en del av landstingsområdet inom ett landsting och en kommun. Det hade varit önskvärt om kommittén också hade utrett och lagt förslag om formerna för ett sådant kommunalförbunds finansiella samverkan med den allmänna försäkringskassan. Även *Södermanlands läns landsting* anser att det hade varit önskvärt att få frågan om ett kommunalförbunds samverkan med försäkringskassan utredd. *Statskontoret* anser att ett kommunalförbunds ändamål skall vara vård av gemensamma angelägenheter och är tveksam till att en kommun får överlåta viss verksamhet till ett kommunalförbund utan att de andra parterna överlåter motsvarande verksamhet. *Konkurrensverket*, som avstyrker förslaget, anser att kommittén borde ha klargjort dels vilka verksamheter som åsyftas med förslagen om kommuners och landstings ökade möjligheter till samverkan, dels aktuella problem. Konkurrensverket anser att förslagen är relativt generellt hållna och ger mycket vida ramar för kommuner och landsting att gemensamt bedriva verksamheter eller bedriva uppdragsverksamhet åt varandra. Dessutom borde enligt Konkurrensverket behovet av samarbete ha analyserats enligt nuvarande lagstiftning och de verksamheter kommuner och landsting får bedriva med hänsyn till den kommunala kompetensen borde ha preciserats. *Avesta kommun* anser att förslaget, som tillåter samverkan på alla verksamhetsområden, ger fina möjligheter att finna samverkansformer som bibehåller servicen till en lägre totalkostnad för de medverkande kommunerna.

Samverkan möjlig inom ramen för den kommunala kompetensen

En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund måste i dag vara kompetensenlig och gemensam för samtliga medlemmar. Samverkan är i och för sig möjlig både mellan kommuner, mellan landsting och mellan kommuner och landsting. Genom kravet på att en uppgift måste vara gemensam för medlemmarna är det emellertid i dag inte möjligt att samverka om en uppgift om den inte är tillåten eller obligatorisk för var och en av medlemmarna att handha. Det är därför nästan enbart för skötseln av frivilliga uppgifter som t.ex. främjande av kultur och turism som en kommun och ett landsting gemensamt kan bilda ett kommunalförbund. Enligt regeringens mening finns det starka skäl för att undanröja detta hinder för kommuner och landsting att samverka i kommunalförbund. Med en friare ordning kan man vinna ekonomiska samt drifts-, kvalitets-, och vårdmässiga fördelar om t.ex. äldreomsorg och geriatrisk vård integreras. Det bör även öppnas en möjlighet för samverkan i kommunalförbund mellan kommuner för uppgifter som inte i alla delar är gemensamma för medlemmarna. Samverkan bör då kunna avse både frivilliga och obligatoriska uppgifter. En sådan ordning medför således att det blir formellt möjligt att bilda flersaksförbund, där förbundets uppgifter inte är gemensamma för samtliga medlemmar.

Regeringen anser därför att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Samverkan i kommunalförbund skall alltså vara möjlig för alla kommunala angelägenheter. Regeringen utgår ifrån att man i praktiken bildar flersaksförbund i sådana fall då det finns verksamhetsmässiga skäl för det. Därmed blir omfattningen av den verksamhet som får lämnas över till ett kommunalförbund samma som i dag får lämnas över till ett kommunalt bolag. I 3 kap. 16 § första stycket och 20 § kommunallagen sägs därför att det är vården av kommunala angelägenheter som får lämnas över till ett kommunalt bolag.

Genom att avskaffa gemensamhetskravet blir kommunalförbundet en mer användbar samarbetsform och därmed tillgodoses behovet av samverkan utan att rätten att ingå uppdragsavtal behöver utvidgas. Regeringen anser dock att medlemmarna bör anförtros att i förbundsordningen lösa de formella och praktiska problem som kan uppstå om en sådan samverkan undantagsvis blir aktuell.

Hovrätten över Skåne och Blekinge pekar på att kostnadsfördelningen mellan förbundsmedlemmarna bör stå i överensstämmelse med regeringsformens föreskrift om beskattningsrätten i förbund med uppgifter som inte är gemensamma för samtliga medlemmar. Det är därvid enligt regeringens mening särskilt viktigt att det framgår i förbundsordningen att kostnadsfördelningen mellan medlemmarna är rättvis och står i överensstämmelse med regeringsformens regler i 1 kap. 7 § att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Ett par remissinstanser har funnit det önskvärt att få samverka med försäkringskassan genom kommunalförbund. Denna proposition behandlar

emellertid såsom framgår ovan endast samverkan om kommunala angelägenheter.

Prop. 1996/97:105

Hela verksamheter eller avgränsade uppgifter

I 1 kap. 1 § kommunalförbundslagen sägs i dag att kommuner och landsting får sluta sig samman till kommunalförbund för att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter. Varken lagtexten eller förarbetena ger någon säker vägledning om det är tillåtet att till ett kommunalförbund överlämna skötseln av geografiskt eller på annat sätt avgränsade delar av verksamheter eller av funktioner inom verksamheter.

Mot bakgrund av den frihet kommunerna har att organisera sin verksamhet är det naturligt att det också klargörs att kommunerna skall kunna ta kommunalförbundet i anspråk för samverkan om uppgifter som är begränsade på ett annat sätt än som förutsattes när kommunalförbundslagen kom till. Enligt regeringens mening bör därför kommunerna få lämna över till kommunalförbund att sköta hela verksamheter eller verksamhetsgrenar samt verksamheten vid en eller flera anläggningar som betjänar samtliga medlemmar eller vissa medlemmar.

Lagteknisk lösning

Regeringen anser att det i lagen inte uttryckligen behöver anges för vilket ändamål ett kommunalförbund får bildas. Det är tillräckligt att det framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och att de får lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Det bör i stället anges i förbundsordningen vad som mer exakt skall vara förbundets ändamål (jfr 3 kap. 20 § och 28 § 1).

Särskilt beträffande förbund med direktion

I förbund med direktion ges förbundsmedlemmarna möjlighet att i förbundsordningen bestämma om direktionens verksamhet och arbetsformer. Förbundsmedlemmarna kan även överlämna åt direktionen att besluta i dessa frågor (jfr avsnitt 9.1).

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma om ett kommunalförbunds organisation. I lagen ställs endast krav på att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. Den beslutande församlingen kan vara förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Förslaget finns intaget i 3 kap. 23 § första stycket kommunallagen.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige skall en förbundsstyrelse tillsättas. Liksom för närvarande kan den beslutande församlingen och det verkställande organet vara ett och samma – en förbundsdirektion. Förslaget finns intaget i 3 kap. 25 § första stycket kommunallagen.

I kommunalförbund med direktion får förbundsmedlemmarna en möjlighet att inrätta nämnder. Förslaget följer av 3 kap. 25 § andra stycket kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens med undantag av att kommittén även föreslog möjligheten att välja en ny form av kommunalförbund med förbundsstämma som beslutande församling. Det specifika med förbundsstämma var enligt kommittén att delegaterna kunde utses för varje sammanträde med stämman. Förbund med stämma föreslogs därför vara en alternativ organisationsform för förbund med ett stort antal förtroendevalda som inte behövde sammanträda mer än en enstaka gång per år.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Riksarkivet* uttalar att ett problem i ett kommunalförbund med direktion är att direktionen i sin roll som arkivmyndighet utövar tillsyn över sig själv. Problemet ligger i att direktionen inte ansvarar inför något överställt organ. *Stockholms läns landsting* har synpunkter beträffande begreppet beslutande församling. Landstinget anför att begreppet församling endast förekommer i regeringsformen och då avser landstings- och kommunfullmäktige som är direkt valda vid allmänna val. Dessutom används begreppet beslutande församling i betänkandet *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) som en gemensam beteckning för kommun- respektive landstingsfullmäktige. Eftersom ledamöterna i kommunalförbundets beslutande organ enligt förslaget inte skall väljas bland medlemmarnas fullmäktige är begreppet mindre lämpligt. *Sollentuna kommun* anser att förbundet självt bör kunna avgöra organisationen, om inte medlemmarna uttryckligen förbehållit sig rätten i förbundsordningen.

Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över förslaget att införa förbundsstämma. *Göta hovrätt* förväntade sig att kommittén närmare borde ha utvecklat förslaget om att införa nyheten förbundsstämma och fann det vara omständligt att ombuden till en förbundsstämma skall väljas för varje stämma. *Mölnåls kommun* och *Göteborgsregionens kommunalförbund*

pekar på att införandet av begreppet förbundsstämma kan vålla viss oklarhet eftersom det inte framgår av den föreslagna lagtexten att den skall ha en mer begränsad roll än förbundsfullmäktige och förordar därför att begreppet slopas. *Landstinget i Kristianstads län* anser att det är positivt att det skapas ytterligare ett organisatoriskt instrument för samverkan, nämligen förbundsstämma. *Räddningstjänsten Göteborg Mölndal Kungsbacka* anför att de inte har något att invända mot förslaget till förbundsstämma men anser att formen lämpar sig dåligt för räddningstjänsten.

6.5.1 Nuvarande former av samverkan i kommunalförbund behålls

Det finns i dag två former av kommunalförbund. Den ena formen har fullmäktige, styrelse och eventuellt nämnder, den andra har enbart en förbundsdirektion. Den enklare formen med direktion var tänkt för uppgifter utan större omfattning och av teknisk art. Direktionsmodellen har emellertid i allt större utsträckning kommit att användas för mer omfattande uppgifter och för kommunalförbund med ett större antal medlemmar. Båda modellerna uppfattas för vissa ändamål i sin nuvarande utformning som onödigt komplicerade och inte särskilt väl anpassade till dagens behov. Begränsningen när det gäller direktionens möjligheter att tillsätta nämnder har särskilt ifrågasatts.

Av samtliga remissinstanser har endast ett fåtal direkt berört den av kommittén föreslagna nyheten för kommuner och landsting att välja formen kommunalförbund med förbundsstämma. Något särskilt starkt stöd bland dessa för att införa förbundsstämman som en alternativ organisationsform har inte visats föreligga. Kommittén har inte heller närmare utvecklat behovet av och förutsättningarna för att det inrättas en ytterligare form av kommunalförbund.

Regeringen anser för sin del att det inte framkommit tillräckligt starka skäl för att inrätta den av kommittén föreslagna nya formen med förbundsstämma. De nuvarande organisationsmöjligheterna blir med de förändringar som regeringen föreslår mer attraktiva som samverkansformer.

6.5.2 Organisationen

Beslutande församling och styrelse

Regeringen har haft som utgångspunkt för sina förslag att kommuner och landsting som vill samverka genom kommunalförbund ges en så stor frihet som möjligt att välja hur förbundet skall organiseras. Regeringen föreslår därför att det endast skall krävas att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. Med detta läggs den grundläggande organisationen fast. Den beslutande församlingen kan vara en fullmäktigeförsamling eller en direktion (jfr 3 kap. 23 § första stycket kommunallagen). I övrigt bör förbundsmedlemmarna själva få bestämma sin organisation.

I kommunalförbund med fullmäktige skall det även fortsättningsvis tillsättas en förbundsstyrelse vilken skall svara för verkställighet och förvaltning. Om man väljer att organisera ett förbund med direktion kommer direktionen att som i dag vara både beslutande församling och styrelse. En särskild styrelse behöver då inte utses utan det följer direkt av lagtexten att direktionen tillika är styrelse (jfr 3 kap. 25 § första stycket kommunallagen).

Lämpligheten av att införa begreppet beslutande församling för ett kommunalförbunds beslutande organ har ifrågasatts av Stockholms läns landsting. Eftersom de förtroendevalda i det beslutande organet enligt regeringens förslag nu skall väljas bland de som redan är ledamöter och ersättare i medlemmarnas fullmäktige anser regeringen att det inte föreligger något hinder mot att använda begreppet (jfr avsnitt 6.6.3).

Förbundsordningen anger ramen för kommunalförbundets organisation

Det är medlemmarna som skall bestämma hur förbundet skall vara organiserat. Detta framgår av att förbundsmedlemmarna föreslås fastställa en förbundsordning som bland annat skall ange förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden (jfr 3 kap. 27 § och 28 § 2 kommunallagen). Medlemmarna kan i förbundsordningen bestämma vilka organ som behöver tillsättas utöver styrelsen eller ge den beslutande församlingen befogenheten att själv få avgöra vilka övriga organ som skall få finnas.

När den beslutande församlingen tillsatts är det den som tillsätter både förbundsstyrelsen samt de övriga organ som behövs för att förbundet skall kunna fullgöra sina uppgifter (jfr 3 kap. 25 §§ kommunallagen). Av detta följer att även förbund med direktion nu får möjligheten att inrätta nämnder. Det kommenteras ytterligare i avsnitt 6.5.3.

En nyhet är att medlemmarna i förbundsordningen får föreskriva att förbundsstyrelsen skall vara ställföreträdare för den beslutande församlingen och att den får fatta beslut som i kommuner och landsting annars ankommer på fullmäktige.

6.5.3 Möjligt att inrätta nämnder i kommunalförbund med direktion

Förslaget om att ge kommuner och landsting som samverkar i kommunalförbund ökad frihet att bestämma om sin organisation har stor betydelse för tillämpningen av direktionsmodellen. Direktionsmodellen var tänkt för samarbete i mindre skala. Den har dock kommit att användas även för mer omfattande verksamheter och dessutom blivit den vanligaste samverkansformen. Lagregleringen av direktionsmodellen är inte anpassad till den användning modellen fått. Kommunalförbundslagen medger i dag inte att det inrättas nämnder utöver förbundsdirektionen i förbund med direktion. I förarbetena till kommunalförbundslagen, där kommunalförbundsformen med direktion föreslogs, framgår att förbundsdirektionen bör handha alla de uppgifter som i ett kommunalförbund med fullmäktige är

fördelade mellan fullmäktige å ena sidan samt styrelsen och övriga nämnder å den andra (prop. 1984/85:216 s. 19, bet. KU 1985/86:3, rskr. 1985/86:6).

Prop. 1996/97:105

Eftersom en förbundsdirection inte får tillsätta nämnder i dag kan den t.ex. i praktiken inte alltid leva upp till principen i 3 kap. 5 § kommunallagen. Enligt den får en nämnd inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part och inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Enligt regeringens mening måste det ses som en allvarlig brist i den nuvarande lagstiftningen att det i princip inte går att lägga specialreglerade uppgifter som står under tillsyn på ett förbund med direction. Bestämmelsen hindrar t.ex. att en direction kan ansvara för både fastighetsförvaltning och brandsyn. Undantag från de redovisade bestämmelserna i kommunallagen kan inte medges av principiella skäl.

Regeringen anser att om möjligheten att använda directionsmodellen skall kunna öka, bör det bli möjligt att inrätta nämnder också i förbund med direction. I annat fall får nämnduppgifter ligga kvar på nämnder hos förbundsmedlemmarna, vilket inte är en praktisk ordning. Som framgått tidigare existerar det många förbund med direction som sköter räddningstjänsten åt medlemmarna. Det skulle vålla stor olägenhet, om dessa förbund skulle behöva organiseras om för att föreskriften i 3 kap. 5 § kommunallagen skall uppfyllas. Regeringen anser därför att det som tidigare nämnts bör bli möjligt att inrätta nämnder under förbundsdirectionen. Det blir därigenom möjligt för directionen att tillsätta t.ex. lokala nämnder och institutionsstyrelser, utskott inom directionen samt att ha självförvaltningsorgan. Detta skulle också öka effektiviteten i beslutsfattandet. I dessa fall åligger det förbundsdirectionen att besluta om reglemente för de nämnder man tillsätter.

6.6 Val av ledamöter och ersättare i de olika organen

6.6.1 Valet av ledamöter och ersättare

Regeringens förslag: Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen skall väljas av medlemmarnas fullmäktige. Förslaget har införts i 3 kap. 23 § andra stycket kommunallagen.

Ledamöter och ersättare till kommunalförbundets styrelse och övriga organ utses av förbundets beslutande församling. Förslaget har införts i 3 kap. 25 § kommunallagen.

Val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen skall liksom hittills kunna vara proportionella. Likaså skall val av ledamöter och ersättare till förbundsstyrelsen, andra nämnder, beredningar samt revisorer och revisorsersättare vara proportionella om inte något annat följer av förbundsordningen.

Förslaget har införts i 5 kap. 46 § kommunallagen.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna är positiva eller har inget att erinra mot förslaget.

Vem väljer ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen?

Det är medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar som även fortsättningsvis skall välja ledamöter och ersättare i förbundens beslutande församlingar, dvs. förbundsfullmäktige eller förbundsdirektionen. Valen skall ske i enlighet med vad som föreskrivs i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 3 kommunallagen).

Skälen för regeringens förslag

Vem väljer ledamöter och ersättare i styrelsen och kommunalförbundets övriga organ?

Det är kommunalförbundets beslutande församling som väljer ledamöter och ersättare till förbundets styrelse och övriga organ. Detta framgår av 3 kap. 25 § första stycket kommunallagen där det sägs att det är den beslutande församlingen som skall tillsätta en förbundsstyrelse och de övriga organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

Denna modell kan inte tillämpas på förbund med direktion eftersom direktionen i sin dubbla roll som både beslutande församling och styrelse inte kan utse sig själv. I ett sådant förbund gäller i stället samma regel som gäller för val till den beslutande församlingen, dvs. att det är medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar som skall utse ledamöterna och ersättarna i direktionen (jfr 3 kap. 23 § andra stycket kommunallagen).

Proportionella val

Valet av ledamöter och ersättare till den beslutande församlingen skall kunna vara proportionellt under de förutsättningar som anges i kommunallagen. Om medlemmarna i syfte att begränsa antalet förtroendevalda i förbundets styrelser och nämnder tar in bestämmelser i förbundsordningen om särskild representation grundad på kommunproportionalitet får detta till följd att bestämmelserna om proportionellt val inte kan tillämpas, 5 kap. 46 § 4 kommunallagen. Likaså skall den beslutande församlingens val av ledamöter och ersättare till förbundets övriga organ vara proportionellt om det inte framgår något annat i förbundsordningen.

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna bestämmer i förbundsordningen hur många ledamöter den beslutande församlingen skall ha samt hur medlemmarna skall vara representerade där. Varje förbundsmedlem skall dock vara representerad med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Medlemmarna får en möjlighet att i förbundsordningen bestämma hur de skall vara representerade i övriga organ.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 23 § andra och tredje styckena och 28 § 3 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag för att kommittén inte ställde upp några krav på att medlemmarna skall representeras på visst sätt.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att sambandet mellan respektive medlem i kommunalförbundet och förbundets beslutande församling bör bibehållas på det sättet att varje medlem skall utse en ledamot eller ersättare i den beslutande församlingen. Enligt hovrätten kan en medlem endast på detta sätt garanteras inflytande över ett kommunalförbunds verksamhet. *Socialstyrelsen* anser att det av lokaldemokratiska skäl bör övervägas om inte frågan om medlemmarnas representation bör lösas via lagstiftning. *Statskontoret* ifrågasätter det lämpliga i att förslaget ger möjlighet att en medlem inte skall ha någon representation alls i den beslutande församlingen.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om representativitet

Varje form av interkommunal samverkan kan ge upphov till problem när det gäller representativiteten. Det gäller både i förhållandet mellan de samverkande parterna och när det gäller partiproportionaliteten för minoritetspartiernas del. I och för sig kan detta lösas genom att man utser ett stort antal ledamöter och ersättare i förbundets organ. Samtidigt kan det av praktiska skäl vara svårt med ett allt för stort antal förtroendevalda i förbundets organ. Regeringen utgår från att frågan om representativiteten blir föremål för ingående diskussioner mellan berörda kommuner och landsting i samband med bildandet av ett kommunalförbund.

Ökad frihet för medlemmarna att komma överens om representationen

Enligt kommunalförbundslagen skall samtliga förbundsmedlemmar vara

representerade i förbundsfullmäktige respektive i förbundsdirektionen (jfr 2 kap. 4 § första stycket och 3 kap. 2 § andra stycket). Denna regel ansågs nödvändig för att ett tillfredsställande samband mellan medlemmarna och ett kommunalförbunds beslutande församling skulle kunna uppnås. I 1 kap. 7 § regeringsformen sägs nämligen att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. På grund av denna bestämmelse bör det enligt regeringens mening finnas ett direkt samband mellan medlemmarna och förbundets beslutande organ. Detta aktualiserar frågan om kommunalförbundet är en praktiskt användbar samverkansform när antalet samverkande parter är stort.

Riksdagen har antagit regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen (prop. 1996/97:36, bet. 1996/97:KU4, rskr. 1996/97:77). I propositionen ställdes det krav på att varje medlem i regionförbunden i Kalmar län och Skåne län skall vara representerad i förbundsfullmäktige med minst en ledamot och en ersättare. Regeringen anser att denna princip även fortsättningsvis bör gälla för kommunalförbund. Varje förbundsmedlem bör därför vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. Detta förutsätter att vid förfall för en ledamot bör denne alltid ersättas med en förtroendevald från samma kommun eller från samma landsting som ledamoten. Varje förbundsmedlem skall således vara självförsörjande med ledamöter och ersättare. Detta innebär en skärpning mot vad som gäller enligt kommunalförbundslagen i dag.

Regeringen anser emellertid att det inom den nu föreslagna ramen finns skäl för att söka en form för representativiteten som är friare än i dag. Det bör vara möjligt att finna en lösning som möjliggör för ett stort antal medlemmar att samverka utan att den beslutande församlingen blir ohanterligt stor. Medlemmarna bör därför, med undantag av att samtliga medlemmar skall ha minst en representant i den beslutande församlingen, vara helt fria att komma överens om fördelningen av platser. Det är inte ens givet att samtliga medlemmar måste vara representerade i förbundets övriga organ. Friheten att organisera sig ökar alltså på denna punkt.

Medlemmarna bestämmer i förbundsordningen antalet ledamöter och ersättare och hur de skall vara representerade i den beslutande församlingen.

Vad gäller förbundsstyrelsen och övriga organ i förbundet kan medlemmarna om de så önskar i förbundsordningen bestämma hur de skall vara representerade. Det är dock inte nödvändigt att de kommer överens i denna fråga. Förbundsmedlemmarna kan i stället lämna över åt den beslutande församlingen att bestämma om representationen i sådana organ.

Regeringens förslag: En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

Valbar till förtroendeuppdrag i ett kommunalförbunds övriga organ är den som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förslaget finns intaget i 4 kap. 23 a § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslog att valbar till förtroendeuppdrag i ett kommunalförbund, dvs både i den beslutande församlingen och i eventuella övriga organ, är den som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Enligt förslaget kunde dock medlemmarna i förbundsordningen inskränka valbarheten till att endast omfatta ledamöter i fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna. Kommittén motiverade förslaget med att överförande av beslutanderätt till ett kommunalförbund skulle kunna ske under samma förutsättningar som till ett aktiebolag, där det inte finns något motsvarande personsamband mellan fullmäktige och företagets organ, och att det inte borde föreligga några skillnader med hänsyn till grundlagsbestämmelserna. Begränsningar enligt regeringsformen hade inte åberopats för det personsamband som finns i kommunalförbundslagen (prop. 1984/85:216 s. 36 och 44, prop. 1957:150 s. 79 och prop. 1975/76:187 s. 95). Kommittén ansåg vidare att förslaget skulle öka möjligheterna för att rekrytera förtroendevalda på ett sätt som ökar förutsättningarna för att göra kommunalförbunden till en attraktiv samverkansform och gagnar effektiviteten i förbunden.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* finner det diskutabelt om synsättet i 1 kap. 7 § regeringsformen att beslutanderätten inom en kommun skall utövas av valda församlingar är förenligt med att denna beslutanderätt inom ett kommunalförbund tilläggs en församling bestående av personer som inte är valda i samma mening som medlemmarna i en kommuns fullmäktige, även om dessa personer utses av medlemskommunernas valda församlingar. Vidare anser JO att jämförelsen med att överförandet av beslutanderätt till ett kommunalförbund skall kunna ske under samma förutsättningar som till ett aktiebolag inte är relevant. JO förordar därför att nuvarande ordning för valbarheten bibehålls. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, som accepterar förslaget, anser att medborgarnas inflytande över en angelägenhet som överlämnats till ett kommunalförbund försvagas ytterligare med den föreslagna ordningen. *Järfälla kommun* anser att förslaget strider mot de demokratiska grundsatserna för vem som är valbar och föreslår att kommunallagens valbarhetsvillkor istället bör gälla, dvs att valbar är den som är valbar till den egna kommunens fullmäktige. *Stockholms läns landsting*

finner att den av kommittén förda argumenteringen att beslutanderätt kan överlåtas till ett kommunalförbund under samma förutsättningar som till ett aktiebolag inte är övertygande. För förslaget grundlagsenlighet talar enligt landstinget att beskattnings- och finansieringsmakten, som är en förutsättning för den kommunala självstyrelsen och inte kan överlåtas till ett kommunalförbund, är beroende av vad förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar bestämmer. Skillnaden mellan ett kommunalförbund och sammanläggningsdelegerade, som måste väljas bland kommunernas fullmäktigeförsamlingar, är enligt landstinget bl.a. att de senare kan utöva beskattningsrätten och fastställa skattesatsen för de i sammanläggningsdelegerade ingående kommunerna. Landstinget uttalar vidare att förslaget, som innebär att det inte måste vara den egna kommunens fullmäktige som utser en ledamot i förbundsfullmäktige eller förbundsdirection, i och för sig ökar möjligheterna att sprida förtroendeuppgifterna och underlättar rekryteringen men kan ställa sig tveksamt ur demokratisk synpunkt genom att bryta mot grundsatserna för vem som är valbar till ett förtroendeuppdrag i en kommun. *Svenska Kommunförbundet* anser att förslaget ökar möjligheterna att sprida förtroendeuppgifterna och kommer att underlätta rekryteringen av förtroendevalda till kommunalförbund men anser också att lösningen innebär avsteg från de demokratiska grunderna för vilka som kan väljas till kommunala förtroendeuppdrag. Förbundet förutsätter dock att kommunerna tillämpar friheten att välja ledamöter som inte har rösträtt i kommunen enbart i sådana fall då det bäst gagnar samarbetet och tillstyrkte därför förslaget.

Skälen för regeringens bedömning

Nuvarande reglering

Till ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige eller i förbundsdirectionen får en förbundsmedlem i dag endast välja den som är ledamot eller ersättare i den egna kommunens eller det egna landstingets fullmäktige (jfr 2 kap. 6 § första stycket och 3 kap. 3 § första stycket kommunalförbundslagen).

När förbundsfullmäktige utser förbundsstyrelse eller någon annan nämnd gäller kommunallagens regler om valbarhet i 4 kap. 5 och 6 §§. Ledamöter och ersättare behöver inte utses bland ledamöter och ersättare i medlemmarnas fullmäktige. Det räcker med att de är valbara till respektive fullmäktige. Den nuvarande regleringen får anses innebära att förbundsfullmäktige respektive förbundsdirectionen kan välja ledamöter och ersättare till förbundsstyrelsen eller en annan nämnd bland en krets som består av alla dem som är röstberättigade till respektive kommunfullmäktige.

Regeringsformen

Kommittén har i sitt betänkande föreslagit att kretsen av valbara till den beslutande församlingen i ett kommunalförbund skall vara de som är

röstberättigade till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige och gjort en jämförelse med kommunala bolag. Detta har ifrågasatts av bl.a JO. Regeringen delar JO:s uppfattning. I 1 kap. 7 § regeringsformen sägs som nämnts ovan att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Denna bestämmelse innebär inte bara att alla medlemmar måste vara representerade i förbundet utan även att man bara kan välja den som sitter i ett direktvalt organ. Dessutom innebär bestämmelsen att det bör finnas en sådan direkt koppling mellan medlemmarnas fullmäktige och förbundets beslutande församling att den som är valbar till den beslutande församlingen sitter i den egna medlemmens fullmäktige. Denna bestämmelse har därför medfört att t.ex. indelningsdelegerade enligt lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade måste väljas bland ledamöterna och ersättarna i fullmäktige i de kommuner och landsting som berörs av en indelningsändring (SOU 1978:32 s. 74–77, prop. 1978/79:157 s. 128, bet. KU:1978/79:40, rskr. 1978/79:363). Likaså har föreskriften i regeringsformen medfört att ledamöter och ersättare i regionfullmäktige i Kalmar och Skåne län måste väljas bland de förtroendevalda i respektive läns kommun- eller landstingsfullmäktige (prop. 1996/97:36 s. 53 och 78, bet. 1996/97:BoU4, rskr. 1996/97:77).

Mot denna bakgrund föreslår regeringen därför att valbar till ett kommunalförbunds beslutande församling endast kan vara den som är valbar till respektive förbundsmedlems fullmäktige.

Valbar till förtroendeuppdrag i ett kommunalförbunds övriga organ är liksom hittills den som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

6.6.4 Mandattiderna

Regeringens förslag: I ett kommunalförbund med fullmäktige eller direktion väljer förbundsmedlemmarna den beslutande församlingen för fyra år eller den kortare tid som anges i förbundsordningen.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 24 § och 28 § 3 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Förbund med fullmäktige eller direktion

I dag gäller att ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då allmänna val i hela riket till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har ägt rum (jfr 2 kap. 7 § första stycket och 3 kap.

3 § första stycket kommunalförbundslagen). Det har ifrågasatts om det alltid är ändamålsenligt att ett kommunalförbunds mandattid sammanfaller med de allmänna valperioderna dvs. mandattiden för medlemmarnas fullmäktige. Det har bl.a. framförts önskemål om att kunna tillsätta ett förbund med kortare mandattid eller en mandattid som kan tillåtas löpa över de allmänna valen. Regeringen har valt att öppna för denna möjlighet men anser inte att det är befogat att ge möjlighet till längre mandattider än fyra år. Om inget annat föreskrivs i förbundsordningen kommer mandattiden för ett förbund med fullmäktige eller direktion att löpa i fyra år från och med den 1 januari året efter det att allmänt val av fullmäktige i kommuner och landsting ägt rum (jfr 3 kap. 24 § kommunallagen).

Övriga organ

Övriga organs mandattider bör inte vara begränsade i tiden på det sätt som regeringen föreslår för den beslutande församlingen. Det är alltså möjligt att ha andra tider för styrelsen och övriga organ än för den beslutande församlingen genom att införa bestämmelser om detta i förbundsordningen. Det är också en ordning som stämmer väl med vad som gäller i en kommun eller ett landsting. Däremot är det inte sannolikt att styrelsen och andra nämnder ges en mandattid som är längre än fyra år.

6.6.5 Ekonomiska förmåner

Eftersom förbundsdirektionen både fungerar som beslutande församling och styrelse kan den inte besluta om ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen eller till revisorerna och revisorsersättarna. Kommunallagens bestämmelser om jäv förhindrar detta. Förbundsmedlemmarna bör därför reglera frågan i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 17 kommunallagen).

6.7 Medlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet stärks

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i ett kommunalförbunds ekonomi och verksamhet stärks. Föreskrifter om detta lämnas i förbundsordningen. Förslaget har införts i 3 kap. 28 § 12 kommunallagen.

Styrelsen i en kommun eller ett landsting som är medlem i ett kommunalförbund åläggs att ha uppsikt över förbundets verksamhet. Detta sker genom ett tillägg till 6 kap. 1 § andra stycket kommunallagen.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har ingenting att erinra mot förslaget. *Statskontoret* tillstyrker förslaget men anser att man inte kan bortse från risken att viktiga frågor av förbiseende kanske förblir oreglerade i förbundsordningen och att en oönskad beslutskompetens därmed överförs till kommunalförbundet. *Statskontoret* förordar att det bör anges ett antal begränsningar som skall gälla om inte något annat har överenskommit i förbundsordningen, t.ex. skall möjligheten att bilda bolag inte finnas om det inte uttryckligen har angetts i förbundsordningen. Vidare bör kommunalförbundet vara skyldigt att inhämta medlemmarnas yttrande i frågor av större vikt såvida inte annat har överenskommit i förbundsordningen. *Sollentuna kommun* konstaterar att förslagets möjlighet att genom ägardirektiv styra förbundets verksamhet är angelägen i den typ av kommunalförbund för utförande av räddningstjänst som är aktuell i kommunen.

Skälen för regeringens förslag

Frihet välja styrmedel och styrsystem

Medlemmarna måste ha goda möjligheter att styra ett kommunalförbund efter det att förbundet bildats och startat sin verksamhet. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att medlemmarna årligen skall bidra med ekonomiska resurser till förbundet. Medlemmarna åtar sig också att svara för förbundets skulder. Medlemmarna kan inte ge förbundet formellt bindande direktiv på sätt som är möjligt visavi ett kommunalt aktiebolag. Det har ansetts att medlemmarnas styrningsmöjligheter i dag är alltför svaga. Det har också hävdats att det demokratiska inflytandet är alltför svagt bl.a. på grund av att de beslutande organen utses indirekt av medlemmarna och inte av medborgarna i direkta och allmänna val. Regeringen har därför valt att öka medlemmarnas möjligheter att välja de styrmedel och styrsystem som de anser lämpade i de enskilda fallen. Regeringen anser att det är viktigt att förbundsordningen innehåller bestämmelser om hur medlemmarna skall styra och ha insyn bl.a. i ett kommunalförbunds ekonomi och verksamhet. Förbundsmedlemmarna kan till exempel i förbundsordningen ge föreskrifter om att förbundet skall upprätta sin budget inom de ekonomiska ramar och i övrigt enligt de riktlinjer som medlemmarna enats om. Man kan vidare ålägga förbundet att följa upp verksamheten och rapportera till medlemmarna på olika sätt.

Ett kommunalförbunds självständighet och möjlighet att agera kan således inskränkas kraftigt om medlemmarna önskar det. Å andra sidan kan man ge ett kommunalförbund stor frihet att agera inom vissa ramar. Det finns sannolikt en gräns för hur långt styrningen av ett kommunalförbund kan drivas. Förbundet utgör ju en självständig juridisk person med ansvar för sin verksamhet. Om handlingsutrymmet beskärs allt för mycket hotas förbundets självständighet och det blir svårare att utkräva ansvar av de förtroendevalda.

Med den lagstiftningsteknik regeringen valt kommer kommunalförbund, liksom i dag, att kunna bilda bolag och stiftelser osv. Medlemmarna kan

dock genom föreskrifter i förbundsordningen inskränka denna rätt. En sådan inskränkning faller inom medlemmarnas vida befogenhet att styra förbundets ekonomi och verksamhet. Medlemmarna kan även inskränka förbundets möjligheter att ingå olika förpliktelser som att ta upp lån, ingå borgensförbindelser, förvärva fastigheter osv. Styrningen kan med andra ord anpassas helt till förutsättningarna och medlemmarnas önskemål.

Yttranderätt

Kommuner och landsting har enligt 3 kap. 17 § kommunallagen rätt att yttra sig innan kommunala bolag fattar beslut i frågor av principiell betydelse. Motsvarande bör rimligen kunna gälla ett kommunalförbund. Medlemmarna bör i därför i förbundsordningen kunna tillförsäkra sig en sådan rätt i frågor av principiell betydelse eller av större vikt. I förbundsordningen kan medlemmarna specificera de frågor som är av sådan betydelse att medlemmarna skall ha rätt att yttra sig samt eventuellt komplettera med en generell skrivning om yttranderätt i övriga ej förutsedda frågor av större vikt.

Underställande

Man kan även tänka sig att förbundet i förbundsordningen åläggs att underställa medlemmarna vissa frågor. En sådan möjlighet saknas i dag. En sådan ordning torde dock vara svår att hantera annat än undantagsvis. Framför allt gäller detta om medlemmarna kommer att inta olika ståndpunkter i det ärende som underställs.

Föreskrifter om kvalificerad majoritet

I dag bestäms utgången av ett ärende i ett kommunalförbunds beslutande församling och styrelse genom enkel majoritet. Ett sätt att styra förbundet är att det nu ges en möjlighet att i förbundsordningen meddela föreskrifter om kvalificerad majoritet för viktigare beslut i förbundet. Om sådana kvalificerade majoriteter krävs skall det framgå av förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 7 i kommunallagen).

Rätt att väcka ärenden

Ett ytterligare sätt att påverka verksamheten i ett kommunalförbund är att medlemmarna nu även får möjlighet att ta upp frågor i den beslutande församlingen. En sådan insynsmöjlighet saknas i dag. Medlemmarna kan ge sig själva sådan rätt genom att föreskriva det i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 6 kommunallagen).

Hittills har vi behandlat frågan om hur styrningen och rätten till insyn kan se ut. En näraliggande fråga är vem i medlemskommunerna som skall vaka över verksamheten i ett kommunalförbund. Styrelsen i kommuner och landsting skall enligt kommunallagen ha uppsikt över sina bolag, stiftelser m.fl. Det ligger nära till hands att ge styrelserna i medlemskommunerna samma skyldighet beträffande kommunalförbunden. Regeringen föreslår därför ett tillägg till 6 kap. 1 § andra stycket kommunallagen så att detta ansvar tydligt framgår. Styrelserna i kommuner och landsting skall alltså ha uppsikt över de förbund de är medlemmar i. Det är inte tillräckligt att någon eller några medlemmar i ett förbund har denna skyldighet.

6.7.1 Styrningen av budget- och planeringsprocessen

Regeringens förslag: Bestämmelserna om budgetprocessen i kommunallagen skall inte gälla för kommunalförbund. Medlemmarna skall lämna föreskrifter i förbundsordningen om förbundets budgetprocess.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 13 och 8 kap. 24 § första stycket kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har varit positiva eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vissa bestämmelser i kommunallagen om budgetprocessen skall inte gälla för kommunalförbund

Bestämmelser om budgetprocessen detaljregleras i dag i kommunalförbundslagen. Förslaget till budget skall t.ex. göras upp av förbundsstyrelsen. Regeringen anser emellertid att medlemmarna på samma sätt som beträffande den allmänna styrningen av ett förbunds ekonomi och verksamhet bör ha en skyldighet och möjlighet att styra ett kommunalförbunds budgetprocess. De bör vidare få möjlighet att samordna förbundets budgetarbete med sitt eget och i förbundsordningen bestämma när förbundet skall lägga fram budgetförslag, hur och när samråd skall äga rum osv.

Särskilt beträffande förbund med direktion

För en förbundsdirektions sammanträden gäller i dag samma huvudregel som gäller för en kommunal nämnds sammanträden, nämligen att de skall

hållas inom stängda dörrar. Direktionssammanträdet då budgeten skall fastställas är emellertid enligt dagens regler offentligt. Ett sammanträde med förbundsfullmäktige är i dag enligt huvudregeln offentligt.

Enligt regeringens mening bör det sammanträde då budgeten skall fastställas även fortsättningsvis vara offentligt för förbund med direktion. Det är betydelsefullt eftersom allmänheten bör ha samma rätt till insyn oavsett organisationsform (jfr 8 kap. 25 § i kommunallagen). Detta budgetsammanträde skall kungöras i enlighet med vad som föreskrivs i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 10 kommunallagen).

Planeringsprocessen

Även medlemmarnas och kommunalförbundets planeringsprocesser måste kunna samordnas. Detta kan ske genom att man ger föreskrifter i förbundsordningen. Det är dock inte praktiskt att varje gång det finns behov av att göra justeringar eller ändringar eller anpassa processerna gå in och göra ändringar i förbundsordningen. I stället kan förbundsordningen utformas så att medlemmarna kan utfärda föreskrifter på annat sätt än genom ändringar av förbundsordningen. Möjligheterna att styra är stora även i detta avseende. Rätten och skyldigheten att styra framgår av bestämmelsen i 3 kap. 28 § 12 kommunallagen (jfr avsnitt 6.7.)

6.7.2 Rätten att närvara vid sammanträden

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna får i förbundsordningen föreskriva att sådana förtroendevalda hos medlemmarna som inte är ledamöter eller ersättare i förbundets organ skall ha rätt att närvara och yttra sig och även göra protokollsanteckningar vid sammanträden med ett kommunalförbunds beslutande församling och övriga organ.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 8 och 9 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har varit positiva eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Närvaro- och yttranderätt

För att inte antalet ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling och övriga organ skall bli alltför stort kan man tänka sig att medlemmarna inte är fullständigt representerade t.ex i förhållande till kommunernas folkmängd. För att sådana medlemmar som har få förtroendevalda i organen skall kunna följa förbundets verksamhet och

även ha möjlighet att påverka, kan man i stället ge dem rätt att närvara och yttra sig samt att göra protokollsanteckningar vid olika sammanträden. En sådan rätt kan ges generellt eller för vissa typer av frågor. Medlemmarna ges även här stor frihet att avgöra vad som är lämpligt.

Ett annat sätt att utnyttja möjligheten är att låta de partier som inte finns representerade i ett förbund på detta sätt få insyn i förbundets verksamhet. Av förbundsordningen skall det framgå om någon sådan rätt finns.

Eftersom kommunallagen tillämpas på kommunalförbunden har den beslutande församlingen och övriga organ möjlighet att själva besluta om närvarorätt och yttranderätt oavsett om sådan rätt finns enligt förbundsordningen.

Initiativet kan alltså komma antingen från medlemmarna genom reglering i förbundsordningen eller från förbundet genom beslut i den beslutande församlingen eller i något annat organ.

6.7.3 Interpellationer och frågor

Regeringens förslag: Möjligheterna att i förbundsmedlemmarnas fullmäktige ställa interpellationer och frågor som gäller kommunalförbundet vidgas. Detta följer av 6 kap. 1 § och 5 kap. 49 § kommunallagen.

Förbundsmedlemmarnas fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får lämna över besvarandet av en interpellation eller en fråga till ordföranden i förbundsstyrelsen eller annat organ i förbundet. Förslaget finns intaget i 5 kap. 53 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har varit positiva eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt

Kommuner och landsting kan överlämna omfattande och viktiga uppgifter till ett kommunalförbund. Det är viktigt för medlemmarnas styrning av och insyn i verksamheter som har överlämnats att deras respektive fullmäktige kan debattera förhållandena i ett förbund på sammanträdena. För medborgarnas information och möjlighet att påverka har en sådan öppen och offentlig diskussion om förbundets verksamhet stor betydelse.

Interpellationsförfarandet är i dag tillåtet inom ett förbund med fullmäktige men saknas inom ett förbund med direktion. Regeringen anser att denna skillnad mellan de båda förbundsformerna fortfarande är motiverad eftersom en förbundsdirektion i sin dubbla roll som beslutande församling och verkställande och förvaltande organ intar en sådan ställning och har sådana uppgifter att reglerna om interpellationer inte kan

tillämpas inom ett sådant förbund. Därför är det enligt regeringens mening viktigt att möjligheterna att interpellera och ställa frågor om kommunalförbundet i medlemmarnas fullmäktige nu vidgas så att en öppen och offentlig debatt möjliggörs om ett kommunalförbunds verksamhet. Detta gäller således särskilt kommunalförbund med direktion.

Förslaget medger att förbundsmedlemmarna genom föreskrifter i förbundsordningen behåller ett starkt inflytande över de uppgifter som överlämnas till ett kommunalförbund.

Föremålet för interpellationer och frågor

Interpellationer skall enligt kommunallagen avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. När en kommun har överlämnat en uppgift till ett kommunalförbund, är den inte längre en uppgift för kommunen. Spörsmål som direkt rör förbundets verksamhet eller interna förhållanden faller därför i stor utsträckning utanför det tillåtna ämnesområdet för interpellationer. Kommunens relationer till förbundet, förbundets budget och bokslut samt kommunens ekonomiska bidrag till förbundet är exempel på sådant som dock även i dag kan bli föremål för interpellation.

Det blir nu obligatoriskt för kommunstyrelsen att ha uppsikt över det eller de kommunalförbund som en kommun är medlem i (jfr avsnitt 6.7). Genom detta kommer alla förhållanden i ett kommunalförbund, med undantag av de som avser myndighetsutövning mot enskilda, att tillhöra fullmäktiges eller styrelsens handläggning. Det blir således möjligt att ställa interpellationer och frågor om ett kommunalförbunds verksamhet i samma utsträckning som i kommunens egen verksamhet.

Möjligt överlämna besvarandet

En interpellation som rör ett kommunalförbund skall på grund av kommunstyrelsens uppgifter i dag riktas till styrelsens ordförande, såvida inte fullmäktige med stöd av kommunallagen (5 kap. 52 § första stycket) har bestämt att någon annan förtroendevald i kommunen får interPELLERAS, t.ex. en ledamot i fullmäktige som har uppdrag i förbundet.

Fullmäktige har rätt att besluta att en nämndordförande som är adressat för en interpellation vilken gäller förhållandena i kommunens bolag, stiftelser eller andra företag får överlåta besvarandet av interpellationen till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag. Stöd saknas i kommunallagen för att handlägga interpellationer som rör förhållandena i ett kommunalförbund på samma sätt. Det som sagts nu om interpellationer gäller också frågor i fullmäktige.

Eftersom kommunstyrelsen skall ha uppsikt över kommunalförbund skall interpellationer och frågor ställas till ordföranden i styrelsen eller till ordförande i en annan nämnd som har ålagts den direkta uppsikten. Det är motiverat att ordförande kan överlämna besvarandet av interpellationer och frågor till någon förtroendevald som är direkt ansvarig för förbundets verksamhet. Eftersom det inte längre är givet att alla kommuner som

samverkar i ett förbund är representerade i organen vid sidan om den beslutande församlingen kan överlämnandet inte begränsas till ledamöter i ett sådant organ. Överlämnandet måste därför kunna ske till en ordförande i styrelsen eller en annan nämnd i ett förbund, även om denne inte representerar den kommun vars fullmäktige handlägger interpellationen eller frågan. Regeringen föreslår därför ett tillägg till 5 kap. 53 § kommunallagen som medger ett sådant förfarande.

6.8 Ekonomisk förvaltning

Regeringens förslag: Bestämmelserna i kommunallagen om mål för den ekonomiska förvaltningen, medelsförvaltningen, budgetens innehåll, utgiftsbeslut under budgetåret, förbud mot pantsättning samt om räkenskapsföring och redovisning skall gälla för kommunalförbund.

Budgetprocessen regleras i förbundsordningen. Budgetförslaget skall dock hållas tillgängligt för allmänheten på samma sätt som i övrig kommunal verksamhet.

Som ett led i förbättringen av förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets verksamhet får de rätt, men inte skyldighet, att i förbundsordningen bestämma om allmänheten skall få ställa frågor om årsredovisningen på ett sammanträde med den beslutande förvaltningen.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 13 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna är positiva eller har inte haft något att erinra över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom bestämmelserna om kommunalförbund arbetas in i kommunallagen kommer reglerna om ekonomisk förvaltning att bli tillämpliga på kommunalförbund. Som nämnts ovan undantas dock vissa bestämmelser om budgetprocessen. Allmänheten bör dock ha rätt att ta del av budgetförslag oavsett vad som föreskrivs i förbundsordningen. Bestämmelsen i 8 kap. 10 § kommunallagen skall därför tillämpas. Det är direktionen som skall fastställa budgeten i ett förbund med direktion. Bestämmelsen i 8 kap. 10 § skall tillämpas även beträffande sådana förbund.

En viktig fråga för medlemmarna att enas om är efter vilka andelar de skall lämna bidrag till kostnaderna för förbundets verksamhet och vilka andelar de skall ha i tillgångar och skulder. Andelstalen skall framgå av förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 11 kommunallagen).

I regeringens proposition (1996/97:52) Den kommunala redovisningen föreslås en ny lag om kommunal redovisning samt ändringar i kommunallagen. Förslaget till ändring i kommunallagen innebär att kommuner, landsting och kommunalförbund varje år skall upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. För kommuner, landsting och kommunalförbund föreslås även en kommunal redovisningslag. Utgångspunkten för den föreslagna lagstiftningen har varit att bestämmelserna om årsredovisning, bokföring m.m. skall vara lika i kommuner, landsting och kommunalförbund. Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998. Om riksdagen antar regeringens proposition måste redovisningsreglerna anpassas till de nya förutsättningarna. Regeringen har därför anpassat ikraftträdandet beträffande de nya kommunalförbundsreglerna till samma dag (jfr avsnitt 9.1 Ikraftträdandebestämmelser).

6.9 Förbundsmedlemmarnas ekonomiska ansvar

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna är skyldiga att täcka brister när ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala sina skulder. Förslaget har införts i 8 kap. 26 § kommunallagen.

I förbundsordningen skall det finnas föreskrifter om förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna. Förslaget har införts i 3 kap. 28 § 11 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har varit positiva eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Statskontoret* förordar att det bör införas en regel som innebär att medlemmarnas avgifter skall godkännas av samtliga fullmäktigeförsamlingar.

Skälen för regeringens förslag: Även om förbundsmedlemmarnas möjligheter till styrning av och insyn i förbundets verksamhet förbättras bör de liksom nu ha det yttersta ekonomiska ansvaret för ett förbunds verksamhet. Av förbundsordningen skall det därför framgå vilka andelar de olika medlemmarna har i ett förbunds tillgångar och skulder och hur de skall fördela förbundets kostnader.

Vidare regleras medlemmarnas ekonomiska ansvar genom en ny bestämmelse i 8 kap. 26 § kommunallagen som innebär att medlemmarna är skyldiga att täcka brister i förhållande till den andel de har i förbundets tillgångar och skulder. Paragrafen reglerar den slutliga fördelningen av kostnaderna. Om ett förbund saknar tillgångar att betala en skuld skall medlemmarna skjuta till medel motsvarande andelstalen i enlighet med vad man bestämt i förbundsordningen. En medlem är inte skyldig att infria skulden direkt till kommunalförbundets borgenär.

Regeringens förslag: Kommunallagens regler om revision skall i huvudsak gälla för kommunalförbund. Förbundsmedlemmarna skall dock själva i förbundsordningen bestämma antalet revisorer och ersättare samt deras mandattid. Förslaget har införts i 3 kap. 28 § 4 kommunallagen.

I förbund med fullmäktige är det förbundsfullmäktige som väljer revisorerna och revisorsersättarna. I ett förbund med direktion utses revisorer och ersättare av medlemmarnas fullmäktige. Förslaget har införts i 9 kap. 19 § och 3 kap. 28 § 5 kommunallagen.

Det är förbundsmedlemmarna som var för sig prövar frågan om ansvarsfrihet i förbund med förbundsdirektion. Förslaget har införts i 9 kap. 20 § kommunallagen.

I det fall en förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder är det förbundsdirektionen som prövar frågan om ansvarsfrihet för nämndens förtroendevalda. Revisorerna skall i dessa fall avge en särskild revisionsberättelse över nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen. Förslaget har införts i 9 kap. 21 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén föreslog ingen reglering av vem som skulle besluta om ansvarsfrihet för de nämnder som förbundsdirektionen tillsätter.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anför att det måste avgöras vem som skall besluta om åtgärder mot en ledamot i en nämnd som utsetts av en förbundsdirektion om ledamoten inte erhåller ansvarsfrihet.

Skälen för regeringens förslag

Mandattid

Förbundsmedlemmarna får själva bestämma om ett förbunds mandattid. Revisorernas tjänstgöring bör kopplas till de mandattider som gäller i förbundet varför kommunallagens bestämmelser inte kan tillämpas. I stället skall förbundsmedlemmarna i förbundsordningen ange mandattiden för revisorerna.

Antalet revisorer och revisorsersättare

För att antalet revisorer inte skall bli allt för stort bör medlemmarna själva få avgöra hur många revisorer och revisorsersättare som skall utses. Detta innebär att gemensamma revisorer kan väljas. Även detta skall framgå av förbundsordningen.

I ett förbund med fullmäktige som beslutande församling är det förbundsfullmäktige som väljer förbundets revisorer och revisorsersättare. Det är möjligt att låta förbundets beslutande församling utse revisorerna och revisorsersättarna eftersom revisorerna skall granska den verksamhet som ligger inom styrelsen och övriga nämnder.

Särskilda regler för förbund med direktion

Eftersom en förbundsdirektion både är en beslutande församling och en styrelse bör den inte själv kunna utse revisorer och revisorsersättare. Direktionen skulle i sådana fall få möjlighet att välja vilka revisorer och revisorsersättare som skulle granska den egna verksamheten. Det är i stället en uppgift för medlemmarnas fullmäktige att utse revisorerna och revisorsersättarna och det skall ske i enlighet med vad som föreskrivs i förbundsordningen.

Eftersom ledamöterna i ett förbund med direktion är direkt ansvariga inför förbundsmedlemmarnas fullmäktige, måste revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av medlemmarnas fullmäktige. Sedan skall medlemmarnas fullmäktige inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen och besluta om ansvarsfrihet skall beviljas.

Det är inte heller möjligt att låta direktionen utfärda revisionsreglemente. Det har därför gjorts till en uppgift för förbundsmedlemmarna att om de så önskar utfärda sådana föreskrifter om revisionen i förbundsordningen.

JO har i sitt remissyttrande pekat på att frågan om revision av nämnder som tillsatts av förbundsdirektionen inte har behandlats i kommitténs förslag. JO uttalar att man inte torde kunna peka ut ledamöter som har utsetts av en viss medlemskommun i en sådan nämnd och att det måste avgöras vem som skall besluta om åtgärder om en ledamot inte erhåller ansvarsfrihet. Regeringen delar JO:s uppfattning och föreslår därför att förbundsdirektionen ges en rätt att besluta om ansvarsfrihet för de nämnder som den tillsätter. Frågan kommenteras närmare i författningskommentaren till 9 kap. 21 § kommunallagen.

6.11 Rätten att utträda ur ett kommunalförbund

Regeringens förslag: En förbundsmedlem skall ha en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund.

Uppsägningstiden får vara längst tre år. Kortare tid får föreskrivas i förbundsordningen. Förslaget finns intaget i 3 kap. 26 § kommunallagen.

Förfarandet vid en medlems utträde skall regleras i förbundsordningen. Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 14 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag för kommittén föreslog att uppsägningstiden får vara längst två år.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget. *Lunds, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Göteborgs och Gävle kommuner, Räddningstjänstförbundet Göteborg-Mölndal och Göteborgsregionens kommunalförbund* anser att det bör stå medlemmarna fritt att i förbundsordningen föreskriva en längre uppsägningstid än två år. *Svenska Kommunförbundet* uttalar att ett förbund måste likvideras om medlemmarna inte är överens om utträde men förordar att uppsägningstiden inte bör vara längre än tre år.

Skälen för regeringens förslag: I dag gäller relativt komplicerade regler för en medlems utträde ur ett kommunalförbund är bl.a. beroende av om kommunalförbundet är bildat för bestämd eller för obestämd tid. Enklare och klarare regler har efterlysts. Exempelvis gäller för förbund som har bildats för obestämd tid att en förbundsmedlem får säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall i sådant fall träda i likvidation ett år efter uppsägningen, om inte någon annan längre uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen.

Regeringen anser att det finns skäl att förenkla reglerna om utträde och uppsägning. Medlemmarna i ett kommunalförbund bör dessutom i lag ges en absolut rätt att dra sig ur förbundet. Det bör också finnas en längsta tid som en medlem skall vara bunden vid ett medlemskap i ett förbund efter det att medlemmen bestämt sig för att träda ur. Mandattiderna i ett förbund får som längst vara fyra år. Någon koppling mellan mandattider och uppsägningstid behöver dock inte göras.

Kommittén föreslog att uppsägningstiden skulle få vara längst två år. Svenska Kommunförbundet har föreslagit att uppsägningstiden längst skall få vara tre år. Regeringen anser i likhet med Svenska Kommunförbundet att tre år är den längsta tid som en medlem skall behöva vara kvar i ett förbund. Den tiden får anses vara tillräckligt lång för att kunna reglera frågor kring utträdet och förbundets fortsatta organisation och uppgifter.

Även i förbund som har bildats för en viss tid bör medlemmarna ha en absolut rätt till förtida utträde. Om förbundet är bildat för en kortare tid än tre år kan man inte utan särskild reglering i förbundsordningen kräva förtida utträde.

Om medlemmarna anser att tre år är en för lång tid för utträde har de möjlighet att i förbundsordningen stadga annan kortare tid. Även frågorna om hur ett utträde skall hanteras skall lösas i förbundsordningen.

6.12 Likvidation och upplösning

Regeringens förslag: Förbundsmedlemmarna får själva bestämma om förutsättningarna för och förfarandet vid ett kommunalförbunds likvidation och upplösning. Det blir obligatoriskt att i förbundsordningen reglera dessa frågor och frågan om hur förbundets tillgångar skall fördelas vid en upplösning.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 11 och 15 kommunallagen.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är tveksam till att helt slopa lagreglering i frågor om förfarandet vid likvidation och upplösning. Hovrätten påpekar att det i avsaknad av särskild reglering torde ankomma på allmän domstol att pröva tvister mellan förbundet och dess medlemmar.

Skälen för regeringens förslag: I kommunalförbundslagen finns i dag regler om förfarandet vid likvidation och upplösning av ett kommunalförbund. Reglerna har visat sig fungera mindre bra i praktiken. Om varje medlem ges en ovillkorlig rätt att utträda ur ett förbund behövs det därför särskilda lagregler om likvidation och utträde. Regeringen anser att medlemmarna själva utifrån de särskilda förutsättningarna för varje förbund, skall få bestämma om förfarandet vid likvidation och upplösning i förbundsordningen. Även frågan om fördelningen av förbundets tillgångar vid upplösning av förbundet skall regleras i förbundsordningen.

6.13 Hanteringen av tvister

Regeringens förslag: Av förbundsordningen skall det framgå hur tvister mellan förbundet och medlemmarna skall lösas.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 16 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är tveksam till att helt slopa lagreglering i frågor om hur tvister skall lösas och påpekar att det i avsaknad av särskild reglering torde ankomma på allmän domstol att pröva tvister mellan förbundet och dess medlemmar.

Skälen för regeringens förslag: Samverkan inom ett kommunalförbund bygger på att de medverkande parterna är överens i ett stort antal frågor samt att man reglerar förbundets verksamhet och förhållandet till medlemmarna i förbundsordningen. Alla situationer kan dock inte förutses och det måste finnas någon ordning för att lösa tvister. Regeringen anser att medlemmarna själva bör få bestämma ordningen för detta och att frågan skall regleras i förbundsordningen. Det är endast tvister mellan förbundet och någon eller några medlemmar som avses. Frågan om hur tvister mellan medlemmarna i frågor som rör förbundet och dess verksamhet skall lösas kan inte regleras i förbundsordningen.

6.14 Kungörelser och andra tillkännagivanden

Regeringens förslag: I förbundsordningen skall anges var kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås.

Förslaget finns intaget i 3 kap. 28 § 10 kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping* uttalar att regler om kungörelse till sammanträden, protokollföring, protokollsjustering samt anslag av protokoll inte tillräckligt har preciserats i lagtexten till skillnad från reglerna för gemensam nämnd. *Karlstads kommun* anser att det kommer att skapa svårigheter för den enskilde om det ges möjlighet till varje kommunalförbund att själv besluta var kungörelser andra tillkännagivanden skall ske. Kommunen föreslår att detta bör ske på samma sätt som för kommunala beslut och i enlighet med vad som föreslås för gemensamma nämnder.

Skälen för regeringens förslag: Ett kommunalförbunds kungörelser och andra tillkännagivanden måste liksom hos en kommun anslås. Detta följer av bestämmelser i kommunallagen som skall tillämpas på kommunalförbund (jfr 3 kap. 21 §). Regeringen anser emellertid att medlemmarna bör ges den friheten att i förbundsordningen komplettera kommunallagens bestämmelser med föreskrifter om var kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås. Av 3 kap. 21 § följer även att kommunallagens bestämmelser om protokollföring, protokollsjustering m.m. skall tillämpas på kommunalförbund.

6.15 Entledigande av förtroendevalda

Regeringens förslag: Förtroendevalda i kommunalförbund får samma personliga ansvar för verksamhetens bedrivande som förtroendevalda i kommuner och landsting. Förbundsfullmäktige får samma möjligheter som kommun- och landstingsfullmäktige har enligt 4 kap. 10 och 11 §§ kommunallagen att återkalla förtroendeuppdrag i vissa fall. Detsamma bör gälla förbundsdirektionen i de fall det finns nämnder i förbundet. Med regeringens förslag i 3 kap. 21 § behövs ingen tilläggsreglering i 4 kap. kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén ansåg inte att bestämmelserna i 4 kap. 10 och 10 a § kunde tillämpas på kommunalförbund med direktion.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna om entledigande av förtroendevalda i vissa fall i 4 kap. 10 och 10 a § i kommunallagen är i dag inte tillämpliga på kommunalförbund. Enligt regeringens mening saknas det anledning att göra skillnad mellan förtroendevalda i kommunalförbund och förtroendevalda i kommuner och landsting i fråga om personligt ansvar för verksamhetens bedrivande. Bestämmelsen i 4 kap. 10 § kommunallagen om återkallande av förtroendeuppdrag bör därför göras tillämplig på samtliga förtroendevalda i kommunalförbund. Enligt bestämmelsen får fullmäktige återkalla uppdraget för en förtroendevald som har valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvars-

frihet eller dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Detsamma bör således gälla för kommunalförbund.

I förbund med enbart direktion innebär det att den förbundsmedlems fullmäktige som utsett en förtroendevald också beslutar om och när den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas. Har förbundsdirektionen utsett nämnder är det direktionen som beslutar om uppdrag i nämnden skall återkallas. I kommunalförbund med förbundsfullmäktige är det fullmäktige som fattar beslutet.

Enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen kan kommunfullmäktige entlediga samtliga ledamöter i kommunstyrelsen eller en annan nämnd, när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen. För närvarande finns det inte förbund som har nämnder utöver styrelsen. Möjligheten står dock öppen och bestämmelsen i kommunallagen bör därför tillämpas beträffande förbund med fullmäktige i relationen förbundsfullmäktige och övriga organ. När det gäller förbund med direktion kan bestämmelsen tillämpas endast i de fall det finns nämnder i förbundet.

6.16 Folkomröstning

Regeringens förslag: Ett kommunalförbund får inte anordna folkomröstning.

Förslaget finns intaget i 5 kap. 34 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt kommunalförbudslagen skall reglerna i kommunallagen om folkomröstning i dag tillämpas av ett kommunalförbund med fullmäktige. Motsvarande reglering saknas i fråga om kommunalförbund med direktion.

Det finns emellertid enligt regeringens mening ingen anledning att ett kommunalförbund skall ha en möjlighet att besluta om att folkomröstning skall hållas. Rent principiellt bör det endast vara direktvalda organ som kan besluta om folkomröstning. Om ett förbund anser att det behövs får det i stället vända sig till medlemmarna som har att fatta egna beslut om detta. Kommunalförbunden bör dock ha en möjlighet att anordna opinionsundersökningar och på annat sätt inhämta synpunkter från invånarna i medlemskommunerna eller landstingen. I kommunallagen klargörs att folkomröstning inte får beslutas av kommunalförbund samt att de inte heller får anlita valnämnden i medlemskommunerna.

Regeringens förslag: Bestämmelserna om överklagande i 10 kap. kommunallagen gäller för beslut som har fattats av den beslutande församlingen samt beslut av förbundsstyrelsen, en annan nämnd eller ett partssammansatt organ om beslutet inte är av rent verkställande art.

Ett sådant beslut får överklagas såväl av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet som av deras medlemmar.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte haft något att erinra mot förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* anför att det inte har behandlats vilken länsrätt som är behörig i första besvärinstans vid laglighetsprövning av beslut som meddelats av ett kommunalförbund. Kammarrätten föreslår att ett sådant beslut alltid skall överklagas till den länsrätt inom vars län kommunalförbundet har sitt säte. Kammarrätten anför vidare att lydelsen i 10 kap. 14 § andra stycket kommunallagen bör ändras så att det framgår att envar av de samverkande kommunerna och landstingen får överklaga domstolens beslut.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning gäller redan i dag i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund. Bestämmelserna behöver nu kompletteras i viss mån. Vad gäller frågan om vilken länsrätt som är behörig i första instans anser regeringen i likhet med Kammarrätten i Jönköping att det skall vara den länsrätt inom vars län kommunalförbundet har sitt säte. Den ort där kommunalförbundet skall ha sitt säte skall framgå av förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 1 och avsnitt 9.1). Övriga frågor kommenteras närmare i författningskommentaren. När ett kommunalförbund fattar beslut inom en specialreglerad verksamhet skall överklagandet även fortsättningsvis ske genom förvaltningsbesvär.

Ändringarna i kommunallagen, såvitt avser den gemensamma nämnden, föreslås träda i kraft den 1 augusti 1997. De övriga ändringarna i kommunallagen som gäller kommunalförbund samt ändringarna i plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och lagen (1992:339) om proportionellt valsätt, föreslås träda i kraft den 1 januari 1998. Äldre bestämmelser får tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildats före ikraftträdandet, dock längst till och med den 31 december 2002. För beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst skall äldre bestämmelser fortfarande gälla.

Förslagen om samverkan i gemensam nämnd och i kommunalförbund avser att underlätta för kommuner och landsting att samarbeta och utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt. En drivkraft bakom samarbete är att minska kostnaderna för verksamheten utan att för den skull behöva försämra servicen.

Förslagen är inte tvingande i den meningen att kommuner och landsting måste ändra sina organisationer. Regeringen bedömer att förslagen inte kommer att leda till merkostnader för kommuner och landsting. De befintliga kommunalförbunden ges en sådan omställningstid att en omorganisation eller omarbetningen av förbundsordningen inte bör medföra kostnadsökningar.

9.1 Lag om ändring i kommunallagen

1 kap.

3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Som en följd av att kommunalförbundslagen upphävs tas hänvisningen i paragrafen till den lagen bort.

3 kap.

Som en följd av att 3 kap. fortsättningsvis även kommer att innehålla bestämmelser om gemensam nämnd och kommunalförbund är det lämpligt att anpassa kapitelrubriken till detta.

3 a § *Kommuner och landsting får genom en gemensam nämnd fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och för verksamheten i övrigt.*

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt särskilda föreskrifter skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting. Sådana uppgifter som kommun- eller landstingsstyrelsen har enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar får dock inte fullgöras av en gemensam nämnd.

En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.1.1, 5.1.2 och 5.5.8.

Paragrafen är ny och i *första stycket* ges kommuner och landsting möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting i gemensamma nämnder. Regleringen tillåter inte bara att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting. Kommuner får också samverka med landsting under förutsättning att den verksamhet man vill att den gemensamma nämnden skall sköta är gemensam.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och för verksamheten i övrigt. Detta innebär att en gemensam nämnd kan få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder.

Samarbetet i en gemensam nämnd kan t.ex. avse gymnasieskolan för att ge kommuner som sänder sina elever till en annan kommun en möjlighet att påverka den kommunens arbete med gymnasieskolan. En annan möjlighet kan vara att slå samman sjukvårdsdistrikt, såsom är fallet inom ramen för försöksverksamheten för sjukvårdssamverkan och att lägga det sammanslagna distriktet under en gemensam nämnd i ett landsting.

Innebörden av *andra stycket* är att en gemensam nämnd även kan

tilldelas uppgifter som regleras i speciallagstiftningen. I ett antal författningar, till exempel räddningstjänstlagen (1986:1102) och plan- och bygglagen (1987:10), sägs att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder för en viss uppgift. Även denna typ av uppgifter skall kunna lämnas över till en gemensam nämnd trots att nämnden organisatoriskt hör bara till en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

I andra stycket anges även att det inte är möjligt att samarbeta i en gemensam nämnd i frågor som enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar skall fullgöras av kommun- eller landstingsstyrelsen. Detta har närmare kommenterats i avsnitt 5.5.8.

Av tredje stycket framgår den gemensamma nämndens organisatoriska ställning. Där sägs att en gemensam nämnd skall tillsättas i en av de samverkande kommunerna eller i ett av landstingen. Det formella beslutet att tillsätta nämnden fattas av den kommun eller det landsting som skall ha nämnden i sin organisation.

3 b § *Vad som gäller för en nämnd enligt denna lag skall, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.

Paragrafen är ny. En gemensam nämnd skall vid tillämpningen av kommunallagen behandlas som övriga nämnder om inget annat sägs.

3 c § *En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1.

Paragrafen är ny. Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det utöver ett nämndreglemente finnas en överenskommelse om samverkan. I ett sådant dokument skall regleras ett stort antal frågor som rör samverkan. Bland annat skall överenskommelsen närmare reglera den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet.

Konstitutionsutskottet gav i sitt betänkande över propositionen 1995/96:59 Sjukvårdssamverkan mellan landsting ett antal exempel på frågeställningar som enligt utskottets mening borde regleras i avtal mellan samverkande landsting (bet. 1995/96:KU10). De av utskottet i det sammanhanget angivna exemplen kan tjäna till ledning för vad en överenskommelse kan och bör innehålla. KU menade att syftet med och omfattningen av samverkan borde anges. Vidare angavs att en reglering av verksamhetens finansiering borde regleras liksom någon form av prestationskrav på verksamheten. Vidare pekades på att administrativa frågor också borde lösas i avtalet.

4 § Fullmäktige skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden.

Fullmäktige får därvid besluta

1. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,
2. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,
3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar,
4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd, och
5. att en nämnd skall vara gemensam med en annan kommun eller ett annat landsting.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.1.1 och 5.1.2.

Paragrafen innehåller en del av den grundläggande regleringen av den kommunala nämndorganisationen. Det ankommer på fullmäktige att bl.a. ta ställning till uppgiftsfördelningen mellan nämnderna och nämndernas inbördes förhållande. I punkten 5, som är ny, anges att fullmäktige får besluta att en nämnd kan vara gemensam med andra kommun eller landsting.

20 § *Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.4.

Paragrafen motsvarar i huvudsak vad som gäller i dag enligt 1 kap. 1 § kommunalförbundslagen.

I paragrafen ges kommuner och landsting en möjlighet att lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunalförbund.

En viktig nyhet är dock att en uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund inte behöver vara gemensam för medlemmarna. Kommuner och landsting kan samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig.

Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter.

21 § *Om inget annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag, gäller dessa i tillämpliga delar även för kommunalförbund.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.5.

Paragrafen är ny. Reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Av paragrafen följer att kommunallagen skall gälla i tillämpliga delar. Detta gäller i stor utsträckning redan i dag genom de hänvisningar som görs i kommunalförbundslagen till kommunallagen (jfr t.ex. 2 kap. 3, 14–21 §§ samt 3 kap. 5 och 7 §§ kommunalförbundslagen).

Uttrycket tillämpliga delar antyder att kommunallagens alla bestämmelser inte går att direkt tillämpa på kommunalförbund. Tillämpningsområdet får i viss mån avgöras från fall till fall. De närmare tillämpningsfrågorna får precis som i dag lösas i rättspraxis. I vissa fall är det dock uppenbart att bestämmelser i kommunallagen inte kan tillämpas på

kommunalförbund. Så är t.ex. fallet med bestämmelserna i 1 kap. om kommunindelning och medlemskap. Eftersom kommunalförbund inte har någon egen beskattningsrätt är inte heller bestämmelsen i 8 kap. 6 § om fastställande av skattesats tillämplig. Andra bestämmelser i kommunallagen undantas dessutom uttryckligen från tillämpning och ersätts med nya bestämmelser, se till exempel 9 kap. 20 § om vem som skall besluta om ansvarsfrihet i kommunalförbund med direktion. I andra fall kan samverkan i kommunalförbund ge upphov till speciella frågor som inte kan lösas genom en tillämpning av de regler som i dag finns i kommunallagen. För dessa fall tas särskilda bestämmelser in i lagen, se till exempel bestämmelsen i 3 kap. 28 § om vad en förbundsordning skall innehålla. Dessutom kan medlemmarna genom föreskrifter i förbundsordningen i viss utsträckning bestämma att annat än vad som framgår i kommunallagen skall gälla. Så är till exempel fallet beträffande mandattider där medlemmarna i förbundsordningen kan bestämma mandattiden upp till fyra år.

Bestämmelserna om fullmäktige i kommunallagen skall i mycket stor utsträckning kunna tillämpas på förbundsfullmäktige. Uppdelningen mellan beslutande och verkställande organ är tydlig i förbund med fullmäktige. På förbundsdirektion skall kommunallagens bestämmelser om styrelsen och dess uppgifter i huvudsak kunna tillämpas. Förbundsdirektionen har även vissa beslutande uppgifter och vissa regler om fullmäktige skall därför också tillämpas av en direktion.

22 § När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

Paragrafen är ny i kommunallagen men motsvarar bestämmelserna i 1 kap. 1 och 2 §§ kommunalförbundsagen.

I ett antal speciallagar finns bestämmelser som gäller då en kommun eller ett landsting har hand om en viss verksamhet. Eftersom kommuner och landsting kan lämna över vården av alla typer av kommunala angelägenheter till kommunalförbund skall bestämmelserna om kommuner och landsting i sådana lagar även gälla för kommunalförbund. Detta anges i första stycket. Denna bestämmelse medför att dessa olika lagar inte behöver ändras. Vad som gäller kommuner och landsting skall även gälla när ett kommunalförbund har hand om en verksamhet som regleras i en sådan lag.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om regler i andra lagar som innehåller speciella bestämmelser om kommunalförbund, vissa är till och med bildade tvångsvis. Sådana bestämmelser finns i plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och

socialtjänst. De särskilda bestämmelserna har anpassats för de verksamheter som regleras i lagarna. Sådana bestämmelser bör alltså gälla. I viss utsträckning hänvisas till kommunalförbundslagen. Hänvisningen bör fortsättningsvis göras till kommunallagen. Regeringen föreslår därför också sådana ändringar. Det behövs dock särskilda övergångsregler för förbund som bildats före det att dessa lagändringar träder i kraft.

23 § I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsledning.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.5, 6.6.1 och 6.6.2.

Paragrafen är ny i kommunallagen och motsvarar delvis 2 kap. 4 och 5 §§ samt 3 kap. 2 § andra stycket och 3 § kommunalförbundslagen.

I förhållande till den nuvarande regleringen i kommunalförbundslagen har i första stycket en ny beteckning beslutande församling införts. Denna kan precis som i dag vara förbundsfullmäktige eller en förbundsledning. I lagen läggs fast ett minimikrav vad avser organisationen. Utöver de angivna organen får kommunalförbundet organiseras fritt.

Enligt andra stycket är det liksom i dag medlemmarnas fullmäktige som väljer ledamöter och ersättare i förbundets beslutande församling. Antalet ledamöter och ersättare skall framgå av förbundsordningen. En nyhet är att frågan om hur medlemmarna skall representeras i den beslutande församlingen nu närmare skall regleras i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 3). Till följd av bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen, där det sägs att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar, bör det emellertid finnas ett samband mellan medlemmarna och den beslutande församlingen.

Därför anges i tredje stycket att varje medlem skall vara representerad med minst en ledamot och en ersättare i den beslutande församlingen. Denna grundprincip gäller redan i dag för kommunalförbund (jfr 2 kap. 4 § och 3 kap. 2 § andra stycket kommunalförbundslagen).

24 § Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, om inte annat anges i förbundsordningen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.6.4.

Motsvarande bestämmelse finns i dag i 2 kap. 7 § och 3 kap. 3 § kommunalförbundslagen där det sägs att ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige väljs för fyra år med en mandatperiod som räknas från och med den 1 januari året efter det år då de allmänna valen till kommun- och

En nyhet när det gäller mandattiderna är att det nu medges att förbundsmedlemmarna dels får enas om en kortare mandatperiod (*första stycket*) dels att mandatperioden kan börja vid en annan tidpunkt än i dag (*andra stycket*). En effekt av detta är att mandattiden till och med kan tillåtas löpa över de allmänna valen. Om förbundsmedlemmarna inte kommer överens om annat i förbundsordningen väljs dock den beslutande församlingen i ett kommunalförbund med fullmäktige eller direktion precis som i dag för fyra år räknat från och med den 1 januari året efter de allmänna valen.

25 § *Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, skall direktionen också vara förbundsstyrelse.*

Den beslutande församlingen skall tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2, 6.5 och 6.6.1.

Paragrafen är ny i kommunallagen men motsvarar – med undantag av andra stycket – i huvudsak vad som i dag gäller enligt kommunalförbundslagen (jfr 2 kap. 2 § och 3 kap 1 §).

Utöver en beslutande församling skall det enligt *första stycket* i varje kommunalförbund finnas en förbundsstyrelse. Av 6 kap. kommunallagen följer att förbundsstyrelsen skall svara bl.a. för verkställighet och förvaltning. Därför behövs inte detta anges särskilt i denna paragraf. Ett kommunalförbund kan liksom hittills vara organiserat med ett enda organ, en direktion, som är både beslutande församling och styrelse.

I *andra stycket* behandlas frågan om vilka organ som kan tillsättas utöver styrelsen. Medlemmarna i ett kommunalförbund ges stor frihet att bestämma om organisationen av ett förbund. De kan komma överens om vilka organ utöver styrelsen som skall finnas. Förbundets organisation skall framgå av förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 2). Till skillnad mot vad som gäller i dag får även kommunalförbund med direktion tillsätta nämnder och andra organ utöver direktionen. En nyhet är även att det nu blir möjligt att tillsätta ett interimsorgan med uppgift att företräda förbundet från och med den dag då medlemmarna beslutat att ett förbund skall bildas till och med den dag förbundet formellt har bildats. De organ som tillsätts av förbundsdirektionen är underställda direktionen. Det blir också möjligt att i enlighet med 3 kap. 4 § kommunallagen låta en nämnd vara underställd en annan nämnd.

Det är den beslutande församlingen som skall tillsätta de organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra förbundets uppgifter. Den beslutande församlingen kan ges befogenhet i förbundsordningen att själv avgöra vilka sådana organ som skall finnas.

En effekt av de nu föreslagna reglerna är att förbundsstyrelsen – även förbundsdirektionen – kan tillsätta utskott inom sig. Reglerna i kommunallagen om utskott blir tillämpliga.

26 § *En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund. Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.11.

Paragrafen är ny och behandlar frågan om utträde ur ett kommunalförbund.

I dag regleras frågan om utträde i 4 kap. kommunalförbundslagen. I 1 § den lagen medges en medlem i ett kommunalförbund som bildats för obestämd tid alltid en ovillkorlig rätt att säga upp sitt medlemskap. Förbundet skall i sådant fall träda i likvidation ett år efter uppsägningen om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen. I 2 § finns en bestämmelse som främst gäller de tidsbestämda förbunden men även förbund med mycket långa uppsägningstider. Bestämmelsen medger att ett förbund upplöses när det har inträffat sådana ändrade förhållanden att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem skall vara bunden vid sitt medlemskap.

En nyhet i *första stycket* är att medlemmarna i ett kommunalförbund nu alltid ges en ovillkorlig rätt att utträda ur förbundet oavsett hur medlemmarna har reglerat förbundets varaktighet (jfr avsnitt 6.2). Förfarandet vid en medlems utträde skall regleras i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 14). Dessa bestämmelser i förbundsordningen om utträdet skall ses tillsammans med bestämmelserna i förbundsordningen om förbundets likvidation och upplösning, grunderna för skifte av förbundets tillgångar samt tvistelösningen mellan förbundet och dess medlemmar (jfr 28 § 15 och 16).

I *andra stycket* regleras frågan om uppsägningstid. Denna skall, om inte kortare tid framgår av förbundsordningen, vara tre år. Tre år är alltså den längsta tid som medlem måste vara kvar i ett förbund ett förbund. I dag finns som tidigare nämnts ingen lagreglerad maximitid.

27 § För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.

Paragrafen är ny i kommunallagen.

I paragrafens *första mening* sägs att det för varje förbund skall finnas en förbundsordning. Denna skall innehålla närmare bestämmelser om förbundet. Detta motsvarar vad som i dag regleras i 1 kap. 7 § första stycket kommunalförbundslagen.

I *andra meningen* sägs att förbundsordningen skall fastställas av medlemmarnas fullmäktige. Detta motsvarar bara delvis vad som i dag regleras i 1 kap. 7 § andra stycket kommunalförbundslagen. Skillnaden är att medlemmarna inte längre skall underteckna ett och samma gemensamma dokument för att förbundsordningen skall vara antagen. Förfarandet har förenklats så att det räcker att samstämmiga beslut fattas av medlemmarnas fullmäktige. Antagandet och undertecknandet av förbundsordningen är inte heller längre avgörande för när ett förbund skall anses vara bildat (jfr 1 kap. 7 § andra stycket kommunalförbundslagen och

§ 28 *Förbundsordningen skall ange*

1. *kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,*

2. *förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden,*

3. *antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,*

4. *antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattid,*

5. *i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare,*

6. *om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,*

7. *om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,*

8. *om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,*

9. *om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,*

10. *var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,*

11. *förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,*

12. *förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,*

13. *föreskrifter om förbundets budgetprocess,*

14. *förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,*

15. *förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,*

16. *ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt*

17. *i fråga om förbund med förbundsdirektion, ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen samt till revisorerna och revisorsersättarna.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.3.

Paragrafen är ny och reglerar vad en förbundsordning skall innehålla. Den motsvarar delvis 1 kap. 9–11 §§ kommunalförbundslagen. Som en följd av att antalet frågor där medlemmarna själva kan bestämma ökat har även kraven ökat på vad förbundsordningen skall innehålla.

Förbundsordningen är vid sidan av bestämmelserna i kommunallagen det dokument som reglerar förhållandena i ett kommunalförbund. Vissa saker skall tas in i förbundsordningen och vissa skall regleras om man inte vill tillämpa den huvudregel som framgår av kommunallagen. Det bör observeras att uppräkningslistan i paragrafen inte exklusivt reglerar innehållet i förbundsordningen. Här anges bara de frågor som måste regleras. Det står medlemmarna fritt att även ta in andra frågor i förbundsordningen. Vad gäller de olika organen, t.ex. nämnderna, skall deras verksamhet och arbetsformer preciseras i reglementen.

Enligt *första punkten* skall förbundsordningen ange förbundets namn och den ort där det skall ha sitt säte, vilka förbundsmedlemmarna är samt vad som skall vara förbundets ändamål.

Sätet måste vara bestämt bland annat för att man skall kunna avgöra vilken domstol som är rätt forum vid tvister. Sätet är också avgörande för vilken länsrätt som är behörig i första instans i mål om laglighetsprövning (jfr avsnitt 6.17).

Medlemmarna ges en stor frihet att bestämma ett förbunds ändamål. I dag gäller att en uppgift både måste vara kompetensenlig och gemensam för att få lämnas över till ett kommunalförbund. Nu blir det tillräckligt att de uppgifter som lämnas över till ett förbund faller inom den överlämnande kommunens eller landstingets kompetens, dvs. är kommunala angelägenheter (jfr 3 kap. 20 §). Eftersom det inte är nödvändigt att uppgifterna är gemensamma för de olika medlemmarna är det således tänkbart att bilda s.k. flersaksförbund med olika icke gemensamma uppgifter. Uppgifterna kan även vara geografiskt, funktionellt eller på andra sätt avgränsade (jfr avsnitt 6.4).

Andra punkten. Medlemmarna har stor frihet att organisera ett kommunalförbund utifrån de förutsättningar som gäller för samarbetet. Ett förbund skall liksom i dag ha en beslutande församling och en styrelse (jfr 23 och 25 §§ och avsnitt 6.5). Den beslutande församlingen och styrelsen är i direktionsmodellen ett och samma organ. I övrigt får medlemmarna besluta vilken organisation ett förbund skall ha. Hur det skall vara organiserat skall framgå av förbundsordningen. Även organens inbördes förhållanden och befogenheter skall regleras. Det är den beslutande församlingen som tillsätter styrelsen och övriga organ (jfr avsnitt 6.6.1). Medlemmarna kan genom förbundsordningen styra vilka organ den beslutande församlingen får tillsätta eller ge den befogenhet att tillsätta de organ den finner nödvändiga. Rätten att bestämma om förbundets organisation, befogenheter och inbördes förhållanden innebär till exempel en möjlighet att göra undantag från vad som är fullmäktiges uppgifter enligt 3 kap. 9 och 10 §§. Detta kan ske i de fall förbundsstyrelsen ges befogenheten att vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige. Fördelen med att kunna ge förbundsstyrelsen denna befogenhet är att förbundsfullmäktige inte behöver sammanträda så ofta som är fallet i t.ex. en kommun. Gränsen för förbundsstyrelsens befogenheter läggs fast i förbundsordningen av medlemmarna. Denna lösning är bättre än att ge förbundsfullmäktige en vidare rätt att delegera uppgifter till förbundsstyrelsen än vad kommunfullmäktige har i förhållande till styrelsen. I den av regeringen föreslagna ordningen har medlemmarna kvar den direkta styrningen av vilka befogenheter ställföreträdarskapet ges. Även frågor rörande eventuella interimsgorgan och deras befogenheter skall behandlas i förbundsordningen (jfr avsnitt 6.2).

Tredje punkten behandlar antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt deras mandattider. Medlemmarna är fria att bestämma antalet ledamöter och ersättare samt hur de skall vara representerade. Alla medlemmar måste dock vara representerade med minst en ledamot och en ersättare (jfr 3 kap. 23 § tredje stycket). Denna ordning för representa-

tiviteten gäller även i dag (jfr 2 kap. 4 § första stycket och 3 kap. 2 § andra stycket kommunalförbundsagen). Om medlemmarna önskar annat än fyra års mandattid räknat från den 1 januari året efter allmänt val måste de ange mandattiden i förbundsordningen (jfr 3 kap. 24 § och avsnitt 6.6.4).

I *fjärde punkten* regleras frågan om antalet revisorer och revisorsersättare (jfr avsnitt 6.10). Förbundsmedlemmarna är fria att bestämma antalet revisorer och deras mandattid. Revisorerna skall därefter i förbund med fullmäktige utses av fullmäktige. Vad som gäller för förbund med direktion regleras i femte punkten. Förbundsordningen ersätter kommunallagens bestämmelser på dessa punkter. I 9 kap. 19 § sägs också att 9 kap. 1 och 2 §§ inte skall gälla för kommunalförbund.

Femte punkten är en specialbestämmelse för förbund med direktion. Direktionen kan inte utse revisorer och revisorsersättare eftersom de i så fall skulle utse dem som skall granska den egna verksamheten. Det är medlemmarnas fullmäktige som enligt 9 kap. 19 § skall utse revisorer och ersättare. Det är därför nödvändigt att medlemmarna i förbundsordningen, utöver vad som följer av fjärde punkten, bestämmer vem av medlemmarna som skall utse revisorer och ersättare. Direktionen kan inte i sin roll som både beslutande församling och styrelse meddela föreskrifter om revisionen enligt 9 kap. 18 § eller besluta i frågor som avses i 9 kap. 12 §. Detta blir i stället en fråga för medlemmarna. Frågan kan regleras i förbundsordningen eller beslutas särskilt genom samstämmiga beslut. Revisorerna i ett förbund med direktion skall avge en revisionsberättelse till varje medlem. Dessa skall sedan var för sig besluta om ansvarsfrihet för direktionen i sin helhet. Detta framgår av 9 kap 20 §. Frågan om ansvarsfrihet i de fall direktionen har utsett en eller flera nämnder behandlas i avsnitt 6.10.

Enligt *sjätte punkten* kan medlemmarna bestämma att de skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen. Om de gett sig själva sådan rätt skall detta framgå av förbundsordningen (jfr avsnitt 6.7).

Sjunde punkten. Medlemmarna har möjlighet att styra ett förbund genom att i förbundsordningen ange att vissa frågor i den beslutande församlingen skall avgöras med kvalificerad majoritet. Av förbundsordningen skall det framgå om kvalificerad majoritet krävs och i så fall i vilka ärenden (jfr avsnitt 6.7).

Åttonde punkten. Det är inte givet att samtliga partier som finns representerade i samtliga medlemskommuner blir representerade i ett förbunds beslutande församling. För att ge kommuner och partier som har en svag representation en möjlighet till insyn och att kunna påverka förbundet kan medlemmarna enas om att ge sina förtroendevalda utanför förbundet yttranderätt i förbundets beslutande församling. Sådana möjligheter skall framgå av förbundsordningen. Den beslutande församlingen i ett förbund kan därutöver enligt 5 kap. 21 § kommunallagen, som kan tillämpas direkt på kommunalförbund, besluta att andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningar. Den beslutande församlingen kan alltså i detta avseende ge yttranderätt åt en vidare krets än vad medlemmarna generellt kan göra i den egna kommunen eller det egna landstinget (jfr avsnitt 6.7.2).

I *nionde punkten* ges medlemmarna en rätt att i förbundsordningen bestämma om närvarorätt vid förbundsstyrelsens eller en annan nämnds sammanträden för förtroendevalda som inte sitter i styrelsen eller i nämnden. Sådan närvarorätt m.m. kan endast ges till förtroendevalda hos medlemmarna (jfr 4 kap. 23 §). Den beslutande församlingen kan även ta initiativ till en sådan närvarorätt genom att direkt tillämpa 4 kap. 23 § (jfr avsnitt 6.7.2).

Enligt *tionde punkten* skall förbundsordningen ange var förbundets kunskörelser och andra anslag skall anslås (jfr avsnitt 6.14).

Elfte punkten behandlar medlemmarnas andelstal och fördelningen av förbundets kostnader.

Medlemmarna skall i förbundsordningen ange vilka andelar de har i förbundets tillgångar och skulder. Andelstalen kan komma till användning vid upplösning av ett förbund eller om ett förbund under löpande drift saknar tillgångar för att betala en skuld (jfr avsnitt 6.9 och 6.12, femtonde punkten och 8 kap. 26 §). Precis som i dag skall gälla att förbundsmedlemmarna är skyldiga att fylla bristen om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala av skuld.

Ett förbund behöver få tillskott av kapital eller andra tillgångar. Det är viktigt att medlemmarna i förbundsordningen reglerar hur kostnaderna för ett förbunds verksamhet skall fördelas mellan dem. Sannolikt kommer man fram till samma fördelning som gäller för andelen i tillgångar och skulder, men det behöver inte vara så. I förbund med uppgifter som inte är gemensamma för samtliga medlemmar bör kostnadsfördelningen stå i överensstämmelse med 1 kap. 7 § regeringsformen (jfr avsnitt 6.4).

Tolfte punkten. Medlemmarna har stora möjligheter att välja hur de vill styra ett förbunds verksamhet och ekonomi. De skall genom föreskrifter i förbundsordningen ange vad som skall gälla, t.ex. att budgeten skall upprättas enligt de riktlinjer som medlemmarna enas om och ålägga förbundet att följa upp verksamheten och rapportera till medlemmarna på olika sätt (jfr avsnitt 6.7).

Trettonde punkten. Kommunallagens regler om budgetprocessen gäller bara delvis för kommunalförbund. Medlemmarna skall i stället i förbundsordningen meddela föreskrifter om budgetprocessen. Vilka bestämmelser i kommunallagen som inte gäller framgår av 8 kap. 24 §. Förbundsordningen skall reglera när budget skall upprättas och när den beslutande församlingen skall fastställa budgeten. Av 8 kap. 10 § följer indirekt att det är styrelsen som upprättar förslag till budget. Utöver obligatoriska bestämmelser om budgetprocessen har förbundsmedlemmarna möjlighet att i förbundsordningen meddela föreskrifter om allmänhetens rätt att ställa frågor vid ett sammanträde med den beslutande församlingen samt närmare föreskrifter om redovisningen. Dessa möjligheter följer av 8 kap. 24 § andra stycket. Av 8 kap. 22 § följer att den beslutande församlingen i ett förbund också har möjlighet att, om förbundsmedlemmarna inte gjort det, besluta om att allmänheten skall få ställa frågor vid ett sammanträde. I regeringens proposition (1996/97:52) Den kommunala redovisningen föreslås en ny lag om kommunal redovisning, som även kommer att gälla för kommunalförbund, samt ändringar i kommunallagen (jfr avsnitt 6.7.1 och 6.8).

Fjortonde punkten. Medlemmarna har en ovillkorlig rätt att utträda ur ett förbund. I lagen finns inga föreskrifter om hur ett utträde skall hantearas. Medlemmarna skall i stället reglera förfarandet vid en medlems utträde i förbundsordningen. Uppsägningstiden får dock vara längst tre år om inte kortare tid har föreskrivits i förbundsordningen. Häri ligger in principiell nyhet i förhållande till vad som gäller i dag (jfr 3 kap. 26 § och avsnitt 6.11).

Femtonde punkten behandlar frågan om likvidation och upplösning av ett förbund och skifte av förbundets tillgångar. Punkten motsvarar i huvudsak 4 kap. 3–6 §§ kommunalförbundslagen. Kommunallagen saknar regler i dessa avseenden. Medlemmarna skall därför i förbundsordningen ange under vilka omständigheter ett förbund skall likvideras och upplösas samt hur det skall gå till. Eftersom en medlem har en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund måste förbundet likvideras om medlemmarna inte kommer överens om förutsättningarna för utträdet. Medlemmarna skall även reglera hur förbundets tillgångar skall delas upp när ett förbund upplöses. Medlemmarnas olika andelar i tillgångarna framgår av förbundsordningen (jfr 6.12 och elfte punkten). Av förbundsordningen skall det även framgå vem av medlemmarna som skall bevara förbundets arkiv vid förbundets likvidation och upplösning.

Sextonde punkten. Även om medlemmarna kan ha stora möjligheter att styra ett förbund kan det uppkomma situationer där förbundet och medlemmarna inte är överens. Därför behövs bestämmelser i förbundsordningen om hur tvister skall lösas (jfr avsnitt 6.13).

Sjuttonde punkten gäller endast förbund med direktion. I sådana förbund kan vissa frågor inte behandlas i direktionen bland annat med hänsyn till kommunallagens bestämmelser om jäv. Det blir då medlemmarnas sak att i förbundsordningen reglera frågorna. Förbundsordningen i sådana förbund skall därför innehålla bestämmelser om ekonomiska förmåner till ledamöter och ersättare i direktionen samt till revisorer och revisorsersättare som också skall utses av medlemmarna i enlighet med vad som anges i förbundsordningen (jfr avsnitt 6.6.5 och femte punkten).

Utöver de frågor som anges i uppräknningen finns vissa centrala frågor som medlemmarna på något sätt måste komma överens om. Exempel på en fråga som förbundsmedlemmarna kan lösa i förbundsordningen om de så önskar är när förbundet skall vara bildat, hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade i förbundets övriga organ (förbundsstyrelsen, nämnder m.m.) samt mandattiden för ledamöterna och ersättarna i organen. Även representationen i presidier i förbundets organ kan bli föremål för styrning i förbundsordningen. Frågan om representationen i dessa organ kan även avgöras av den beslutande församlingen. Ersättarnas tjänstgöring i förbundets organ är en annan fråga. Om medlemmarna inte bestämmer något om detta i förbundsordningen gäller kommunallagens regler. Ytterligare en fråga är förbundsdirektionens verksamhet och arbetsformer. Medlemmarna kan i detta fall överlämna åt direktionen att besluta i dessa frågor.

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

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

Paragrafen kompletteras med ett nytt *andra stycke*. Ändringen är en följd av att reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Av 3 kap. 21 § följer att förevarande paragraf i dess nuvarande lydelse i tillämpliga delar gäller för kommunalförbund. Eftersom begreppet förtroendevald är så centralt i kommunallagen anser regeringen att det är lämpligt att klargöra hur begreppet skall tillämpas på kommunalförbund. Även ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling, styrelse, annan nämnd eller beredningar samt revisorer och revisorsersättare anses således som förtroendevalda i kommunallagens mening. I nämndberedningar kan det, liksom fallet är i dag för kommun- och landstingsfullmäktige, finnas tjänstemän eller andra som inte är förtroendevalda. Dessa skall dock behandlas på samma sätt som ledamöter och ersättare i fullmäktigeberedningarna som regleras i paragrafens första stycke.

15 a § *Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.3.

Paragrafen är ny. Den innebär att förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som valt dem. Detta innebär att det är reglerna i den kommunen eller det landsting som valt ledamöten som bestämmer de närmare rutinerna för ersättningarna.

23 a § *En förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling välja endast den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.*

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.6.3.

Paragrafen är ny. I dag gäller i huvudsak motsvarande bestämmelser beträffande valbarheten till uppdrag i ett kommunalförbunds beslutande församling, förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare (jfr 2 kap. 6 och 14 §§ och 3 kap. 3 och 5 §§ kommunalförbunds lagen).

Enligt huvudregeln i *första stycket* skall ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling väljas bland de ledamöter och

ersättare som sitter i medlemmens fullmäktige. Denna inskränkning i valbarheten har gjorts mot bakgrund av föreskriften i 1 kap. 7 § regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Genom regeln i första stycket säkerställs kopplingen mellan respektive medlem och kommunalförbundets beslutande församling.

Enligt *andra stycket* väljs ledamöter och ersättare i förbundets övriga organ, dvs. förbundsstyrelse och andra nämnder, beredningar samt revisorer och revisorsersättare bland dem som har rösträtt vid val till någon av medlemmarnas fullmäktige. En förbundsmedlem kan alltså i denna del välja en förtroendevald som inte är folkbokförd i den egna kommunen.

5 kap.

22 § Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorerna samt de anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Fullmäktige i en kommun eller ett landsting som bildat en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Paragrafens *första stycke* behandlar upplysningsskyldigheten till fullmäktige.

I paragrafen intas ett nytt *andra stycke* som reglerar vad som gäller för en gemensam nämnd. De olika samverkande kommunerna och landstingen måste var och en för sig ha möjlighet till insyn i en gemensam nämnds verksamhet. Lagrummet kompletteras även så att ordföranden, vice ordföranden och anställda i de samverkande kommunerna och landstingen, såvitt avser den gemensamma nämndens verksamhet, är skyldiga att lämna upplysningar till de olika fullmäktige.

34 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnden i kommun som är förbundsmedlem.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.16.

I dag finns det en diskrepans beträffande reglerna om folkomröstning i kommunalförbund eftersom det är möjligt för ett kommunalförbund med

fullmäktige att anordna folkomröstning men inte för ett kommunalförbund med direktion (jfr 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen). Av propositionen Ny kommunalförbunds lag (prop. 1984/85:216) framgår inte om det fanns någon anledning till denna skillnad. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget att ett kommunalförbund inte får anordna folkomröstning. Enligt regeringens mening finns det inte någon anledning att ett kommunalförbund i fortsättningen skall ha denna möjlighet.

I paragrafen intas därför ett nytt *fjärde stycke* där det klargörs att kommunalförbund inte får anordna folkomröstningar. De får inte heller anlita valnämnden i någon medlemskommun i samband med att de genomför opinionsundersökningar eller liknande. Folkomröstning och anlitande av valnämnd kan dock förekomma beträffande frågor som berör kommunalförbund men i sådant fall i en medlems egen regi.

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

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer och revisorsersättare som avses i 9 kap. 1 och 2 §§,
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktieförbund, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning och

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer och revisorsersättare i kommunalförbund.

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

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.6.1.

I dag gäller att valen av ledamöter och ersättare till förbundsfullmäktige och direktion skall vara proportionella om en medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en ersättare (jfr 2 kap. 5 § andra och tredje styckena och 3 kap. 3 § första stycket kommunalförbundslagen).

Paragrafens *första stycke* kompletteras med en fjärde punkt. Dessutom tillförs ett *andra stycke*. Valen av ledamöter och ersättare till den beslutande församlingen skall under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt vara proportionella om en medlem skall utse mer än en ledamot eller en ersättare.

Detsamma skall enligt andra stycket även gälla den beslutande församlingens val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och beredningar samt valen av revisorer och revisorsersättare. Har förbundsmedlemmarna i förbundsordningen bestämt en särskild ordning för representationen i andra organ än den beslutande församlingen kan proportionellt val inte tillämpas.

52 § Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i

övrigt som fullmäktige bestämmer.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får fullmäktige besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem.

Ledamöter i fullmäktige i kommuner eller landsting som bildat en gemensam nämnd får ställa interpellationer om nämndens handläggning. Interpellationer skall riktas till nämndens ordförande.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Ledamöter av fullmäktige i samverkande kommuner och landsting ges genom ett nytt *tredje stycke* rätt att interpellera om en gemensam nämnds handläggning. Eftersom interpellationer syftar till att ställa de förtroendevalda som har ett direkt politiskt ansvar för ett visst område till svars skall interpellationer riktas till den gemensamma nämndens ordförande. Detta gäller särskilt för den gemensamma nämnden, i vilken det ingår ledamöter från olika kommuner och/eller landsting.

53 § Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ *eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.7.3.

I dag är det möjligt för ledamöterna i ett förbundsfullmäktige att ställa interpellationer och frågor. Denna möjlighet saknas inom ett förbund med direktion. (Jfr 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen.)

Denna ordning skall även fortsättningsvis gälla eftersom en förbunds-direktion intar en sådan ställning och har sådana uppgifter att reglerna om interpellationer och frågor inte kan tillämpas där. Därför är det nu särskilt viktigt att det blir möjligt att i medlemmarnas fullmäktige ställa interpellationer och frågor om ett kommunalförbunds verksamhet i samma utsträckning som om det skulle gälla kommunens egen verksamhet. Detta möjliggörs genom den nya bestämmelsen i 6 kap 1 § andra stycket som gör det obligatoriskt för kommunstyrelsen att ha uppsikt över det eller de kommunalförbund som en kommun är medlem i. Därmed uppfylls kravet i 5 kap. 49 § kommunallagen att föremålet för en interpellation skall vara ämnen som bl.a. hör till en nämnds handläggning. Interpellationer och frågor skall sedan enligt 5 kap. 52 § ställas till bl.a. ordföranden i en nämnd.

Därför införs även en nyhet i denna paragraf som ger fullmäktige möjlighet att bestämma att en ordförande i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation. Paragrafen kompletteras med att sådant överlämnande kan ske till ordföranden i styrelsen eller en annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Att överlämnande också kan ske till förbundsdirektionens ordförande följer av 3 kap. 25 § första stycket.

54 § För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor.

För att inhämta upplysningar får ledamöter i fullmäktige i kommuner

eller landsting som bildat en gemensam nämnd ställa frågor. Frågor skall riktas till nämndens ordförande.

Prop. 1996/97:105

Vad som sägs i 49 och 51–53 §§ skall då tillämpas.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.2.

Ett nytt *andra stycke* har tillförts som avser att ge ledamöter i fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen möjlighet att inhämta upplysningar genom att till den gemensamma nämndens ordförande ställa frågor. En fråga skall riktas till ordföranden i den gemensamma nämnden. Skälen härför är samma som vid interpellationer.

6 kap.

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ *och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.7.

Det är styrelsen i en kommun som skall hålla uppsikt över övriga nämnders och kommunala företags verksamhet. En nyhet är att det i *andra stycket* tillfogas att samma skyldighet skall åligga styrelsen vad avser de kommunalförbund kommunen eller landstinget är medlem i. Denna skyldighet för styrelsen gör det möjligt att ställa interpellationer angående kommunalförbund (jfr kommentaren till 5 kap. 53 § och avsnitt 6.7.3 om interpellationer och frågor).

9 § Ledamöter och ersättare i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. 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, skall fullmäktige bestämma i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.1.

Ett nytt *tredje stycke* införs. För att en nämnd skall anses vara gemensam skall var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen ha valt minst en ledamot och en ersättare bland sina egna valbara till nämnden. Det är alltså inte möjligt för en fullmäktigeförsamling att lämna över uppgifter till en gemensam nämnd utan att utse ledamöter och ersättare i nämnden. Genom kravet på representation säkras det politiska inflytandet i nämnden. Antalet ersättare skall dessutom vara lika stort som antalet ledamöter.

30 § Vid ett sammanträde skall protokoll föras.

I fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages skall 5 kap. 57–62 §§ tillämpas. Tillkännagivandet behöver dock inte införas i någon tidning.

Justeringen av en gemensam nämnds protokoll skall tillkännages på var och en av de samverkande kommunernas och landstingens anslagstavlor. Tillkännagivandet behöver inte införas i någon tidning.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.3.

Paragrafen kompletteras med ett nytt *tredje stycke*. När en gemensam nämnds protokoll har justerats skall detta tillkännages genom anslag på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Detta för att medborgarna i de olika samverkande kommunerna och landstingen skall få möjlighet att begära lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövade i domstol samt för att de skall kunna informera sig om nämndens verksamhet. Av 5 kap. 62 § kommunallagen följer att ett sådant anslag skall ske senast andra dagen efter det att protokollet justerats. Vidare anges att det av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt och vilket dag det justerades. Detta gäller även för tillkännagivandet av den gemensamma nämndens protokoll. I enlighet med vad som gäller enligt kommunallagen så behöver tillkännagivandet inte införas i någon tidning. Angående laglighetsprövning, se kommentaren till 10 kap.

32 § Fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Reglementet för en gemensam nämnd skall antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.1.

Paragrafen kompletteras med ett nytt *andra stycke* som innebär att fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna och landstingen skall anta reglementet för en gemensam nämnd. Reglementet behöver inte innehålla annat än för övriga nämnder, men utfärdandet kräver samordning mellan parterna. Antagandet kan för de olika fullmäktige inte avse mer än de har kompetens att besluta om. Ett reglemente kan t.ex. innehålla delegering av uppgifter från en samverkande kommun eller landsting till en gemensam nämnd. Fullmäktige i en annan kommun kan inte anta reglementet i den del det innehåller en delegation som inte berör kommunen. Man får från fall till fall avgöra vad de olika fullmäktige kan besluta om. Av praktiska skäl är det angeläget att det endast finns ett reglemente för en gemensam nämnd.

33 § En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även under samma förutsättningar uppdra åt

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.3.

En gemensam nämnd kan behöva delegera beslutanderätten i vissa frågor till anställda. Nämnden bör ha möjlighet att delegera till anställda i samtliga samverkande kommuner och landsting. Lagrummet kompletteras med ett nytt *andra stycke* så att denna möjlighet klart framgår. De övriga reglerna om delegation gäller även för den gemensamma nämnden.

I paragrafen ges inga möjligheter för kommunalförbund att delegera beslutanderätt till någon av medlemmarna. För kommunalförbundens del blir första stycket tillämpligt på de nämnder som tillsatts inom förbundet. Delegeringen kommer att ske inom förbundet. Extern delegering tillåts således inte.

7 kap.

1 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får det i en kommun eller ett landsting lämnas över till partssammansatta organ att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda, *samt beträffande en gemensam nämnd, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller landstingen som arbetsgivare och deras anställda.*

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.2.

Det skall vara möjligt att inrätta partssammansatta organ även inom gemensamma nämnders verksamhetsområden. Ett partssammansatt organ inom en gemensam nämnds verksamhetsområde skall kunna få överlämnat till sig ärenden som rör förhållandet mellan de samverkande kommunerna och landstingen som arbetsgivare och deras anställda. Paragrafens *andra stycke* kompletteras så att detta klart framgår.

8 § Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 9–13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. *Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i motsvarande omfattning närvara vid sammanträden med den gemensamma nämnden.*

Närvarorätt saknas dock i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.2.

Paragrafen kompletteras med en ny mening i *första stycket*. Personalföreträdare ges rätt att närvara vid en gemensam nämnds sammanträde i samma utsträckning som de har rätt att närvara vid övriga nämnders sammanträden. Samma begränsning för närvarorätten gäller också. Denna rätt och begränsning skall även personalorganisationer ha i kommuner och landsting som inte formellt tillsatt den gemensamma nämnden.

8 kap.

4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (*budgetår*).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.5.1.

Lagrummet kompletteras med ett nytt *andra stycke* som innebär att det är den kommun eller det landsting som tillsatt den gemensamma nämnden som skall upprätta budgeten för nämnden. Samråd skall dock alltid ske med övriga samverkande kommuner och landsting innan budgeten upprättas. De övriga kommunerna och landstingen måste i sina respektive budgetar ta upp en post för den gemensamma nämnden.

I propositionen 1996/97:52 Den kommunala redovisningen har regeringen föreslagit att det i paragrafen skall införas ett ekonomiskt balanskrav med ikraftträdande den 1 januari 1998. Om riksdagen antar regeringens förslag innebär det att paragrafens styckeindelning måste samordnas.

24 § *Föreskrifterna i 6 och 8 §§ gäller inte för kommunalförbund.*

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 22 och 23 §§.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.7.1 och 6.8.

Paragrafen är ny. I dag gäller kommunallagens regler i 8 kap. om ekonomisk förvaltning i stor utsträckning för kommunalförbund. Det föreligger dock väsentliga avvikelser från kommunallagens regler om den ekonomiska förvaltningen. Exempelvis skall ett kommunalförbund efter samråd med förbundsmedlemmarnas styrelser före utgången av september månad fastställa budgeten och i samband därmed bestämma det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet (jfr 2 kap. 19 och 20 §§ och 3 kap. 8 och 9 §§ kommunalförbundslagen). Det är i dag oklart om och i vilken utsträckning förbundsmedlemmarna kan föreskriva en annan ordning för handläggningen av ett budgetärende och samordna den med budgetprocessen inom den egna organisationen.

Medlemmarna ges därför denna möjlighet att samordna ett kommunalförbunds budgetprocess med sina egna. I och med att reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen föreligger därför behov av att göra undantag för vissa av kommunallagens bestämmelser om budgetprocessen för kommunalförbund.

I lagrummets *första stycke* undantas bestämmelserna i 8 kap. 6 och 8 §§ från tillämpning. Av lydelsen i 9 och 11 §§ framgår att de inte kan tillämpas av kommunalförbund. De behöver därför inte uttryckligen undantas från tillämpning (jfr 3 kap. 21 §). Medlemmarna skall i stället meddela föreskrifter om budgetprocessen i förbundsordningen (jfr 3 kap. 28 § 13). Förbundsordningen skall reglera de frågor som behandlas i 6 och 8 §§,

dvs. när budget skall upprättas och av vem samt när den beslutande församlingen skall fastställa budgeten.

Den beslutande församlingen i ett kommunalförbund får enligt 8 kap. 22 och 23 §§ bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen på ett sammanträde med den beslutande församlingen och meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Genom paragrafens *andra stycke* ges förbundsmedlemmarna möjlighet att styra i dessa frågor genom att lämna föreskrifter i förbundsordningen. Om medlemmarna lämnat föreskrifter om redovisningen skall den beslutande församlingen hålla sig till dessa med de eventuella kompletteringar som behövs. I propositionen 1996/97:52 Den kommunala redovisningen föreslår regeringen att det med ikraftträdande den 1 januari 1998 skall införas en särskild redovisningslag. Denna lag skall vara tillämplig på kommunalförbund (jfr 1 kap. 2 § i propositionens lagförslag). Som en följd av detta skall 8 kap. 23 § i kommunallagen upphöra att gälla. Om riksdagen antar regeringens förslag måste den av regeringen i denna proposition föreslagna paragrafen justeras med avseende dels på hänvisningen till 23 § dels med avseende på att nuvarande 22 § kommer att betecknas 20 §.

25 § I kommunalförbund med förbundsdirektion skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.7.1.

Paragrafen är ny och innehåller en särskild bestämmelse för kommunalförbund med direktion. I dag gäller för sådana förbund huvudregeln i 6 kap. 19 a § kommunallagen att en nämnds sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Det sammanträde då budgeten skall fastställas skall dock vara offentligt (jfr 3 kap. 5 § tredje stycket kommunalförbunds-lagen). Regeringen anser att denna princip även fortsättningsvis skall gälla för kommunalförbund med direktion.

Även nu när bestämmelserna om kommunalförbund förs in i kommunallagen skall ett sådant förbund inte tillämpa bestämmelsen i 5 kap. 38 § om att sammanträdena skall vara offentliga. Huvudregeln skall även fortsättningsvis vara att offentlighet inte gäller vid direktionssammanträden (jfr 6 kap. 19 a §). Fastställande av ett kommunalförbunds budget är dock en så pass viktig fråga att sammanträdet då det sker skall vara offentligt. Sammanträdet skall kungöras och kungörelsen anslås på det sätt som bestämts i förbundsordningen (3 kap. 28 § 10).

26 § Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.9.

Paragrafen är ny men motsvarar bestämmelsen i 1 kap 5 § kommunalförbunds-lagen.

Medlemmarna har ett ansvar för ett kommunalförbunds skulder enligt de andelstal som framgår av förbundsordningen (3 kap. 28 § 11). Medlemmarna är således inte skyldiga att infria hela skulden till förbundets borgenär, dvs. det finns inget solidariskt ansvar. Om ett förbund saknar tillgångar för att betala en skuld skall medlemmarna skjuta till medel i förhållande till bristen. En medlem är dock inte skyldig att infria sin del av skulden direkt till förbundets borgenär.

9 kap.

2 § Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

En gemensam nämnd skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.4.

Den gemensamma nämnden skall granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen. Detta anges i ett nytt *tredje stycke*. Revisionen av en gemensam nämnd kan ingå i en samlad revision hos de samverkande kommunerna eller landstingen. Den kan också ske särskilt. Det är upp till var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen att bestämma hur revisionen skall utföras. Revisorerna skall granska en gemensam nämnds verksamhet till den del verksamheten berör den kommun eller det landsting de utsetts av. Parterna kan komma överens om hur revisionen praktiskt skall genomföras.

16 § Fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen.

Därefter skall fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Frågan om ansvarsfrihet för en förtroendevald i en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i den kommun eller det landsting som har valt honom eller henne.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.4.

Paragrafen förses med ett nytt *tredje stycke*. Efter genomförd revision skall de olika fullmäktige pröva frågan om ansvarsfrihet för de förtroendevalda som de utsett i en gemensam nämnd. Fullmäktige i en kommun prövar alltså frågan om ansvarsfrihet enbart för sina ledamöter.

19 § För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare i enlighet med vad som anges i förbundsordningen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.10.

Paragrafen är ny. I dag gäller bestämmelserna om revision i 9 kap. kommunallagen i tillämpliga delar för kommunalförbund (jfr 2 kap. 21 § och 3 kap. 11 § kommunalförbundslagen). I förbund med direktion skall dock varje förbundsmedlems fullmäktige utse en eller flera revisorer och minst lika många revisorsersättare.

Kommunallagens regler om revision skall även fortsättningsvis i stort gälla för kommunalförbund. Det är dock medlemmarna som i förbundsordningen skall bestämma antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattider samt beträffande förbund med direktion vem av medlemmarna som skall utse dem. Tanken är enligt 3 kap. 28 § 5 att man t.ex. skall kunna bestämma att endast en av medlemmarna utser revisorer. I *första stycket* i denna paragraf undantas därför enligt första stycket 9 kap. 1 och 2 §§ från tillämpning på kommunalförbund.

Vidare sägs i *andra stycket* att det är förbundsfullmäktige som skall utse revisorer och att medlemmarnas fullmäktige skall utse revisorer och ersättare i förbund med direktion. Detta gäller även i dag för kommunalförbund (jfr 2 kap. 21 § och 3 kap. 11 § kommunalförbundslagen).

20 § *I kommunalförbund med förbundsdirektion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.*

Vad som sägs om fullmäktige i 5, 16 och 17 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.10.

Paragrafen är ny och har ingen direkt motsvarighet i kommunalförbundslagen. Den berör endast kommunalförbund med förbundsdirektion. Revisorerna skall i sådana förbund lämna en revisionsberättelse till varje medlems fullmäktige (*första stycket*). Det är därefter medlemmarnas fullmäktige som var för sig skall göra den prövning av ansvarsfrågan som åligger fullmäktige. De skall således inhämta förklaringar och besluta om ansvarsfrihet m.m. Det är således medlemmarnas fullmäktige som skall besluta om ansvarsfrihet för direktionen i dess helhet. Det är dock endast den förbundsmedlem som utsett en ledamot som kan entlediga honom eller henne efter nekad ansvarsfrihet. Om fullmäktigeförsamlingarna fattat olika beslut beträffande ansvarsfrihet, har sådan de facto inte beviljats. Vad detta skall få för konsekvenser för ledamöterna bestämmer de fullmäktige som utsett dem.

I *andra stycket* klargörs att vissa regler skall gälla för förbundsmedlemmarnas fullmäktige och inte förbundsdirektionen.

21 § *Om en förbundsdirektion tillsatt en eller flera nämnder, skall revisorerna avge en särskild revisionsberättelse som avser nämndernas verksamhet till förbundsdirektionen.*

Direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet skall beviljas eller inte för de nämnder som den tillsätter.

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.10. Paragrafen är ny.

Kommunalförbund med direktion ges nu en rätt att tillsätta nämnder. Det aktualiserar frågan om vem som beslutar om ansvarsfrihet för de förtroendevalda som sitter i dessa nämnder. Kommittén har, vilket JO också påpekat i sitt remissvar, inte behandlat frågan.

Enligt regeringens mening är det av väsentlig betydelse att frågan löses. En rimlig lösning är att förbundsdirektionen ges en rätt att pröva frågan om ansvarsfrihet för nämndens ledamöter. Det stämmer också väl överens med principen att det organ som tillsatt en förtroendevald också är det som skall pröva frågan om ansvarsfrihet och eventuellt entledigande.

Regeringen föreslår därför att det införs en paragraf som säger att revisorerna skall ange en särskild revisionsberättelse över nämndernas verksamhet (*första stycket*). Man behöver inte utse särskilda revisorer för att granska nämndernas verksamhet. De revisorer som valts för att granska förbundsdirektionens verksamhet kan granska även nämndernas verksamhet. Denna berättelse skall lämnas till förbundsdirektionen för hantering (*andra stycket*). Det är att märka att denna berättelse inte ersätter den som revisorerna skall avge över förbundsdirektionens verksamhet enligt 20 §. Den berättelsen tar sikte på förbundsdirektionens verksamhet som beslutande församling och styrelse.

10 kap.

1 § Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.1 och avsnitt 6.17.

Paragrafen kompletteras med två nya stycken. I paragrafen regleras vem som har rätt att begära att lagligheten av beslut prövas av domstol.

Av *andra stycket* framgår att medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen har rätt att begära att lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövas av länsrätt. En gemensam nämnds beslut överklagas till den länsrätt inom vars län ärendet prövats. Det blir alltså fråga om samma länsrätt som prövar överklagande av beslut från den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden.

Tillägget i *tredje stycket* säger att lagligheten av ett kommunalförbunds beslut kan prövas i länsrätt och att medlemmarna i de kommuner och landsting som är medlemmar i förbundet har rätt att överklaga besluten. Även förbundsmedlemmarna själva, kommunerna och landstingen, har rätt att överklaga förbundets beslut. Regeln motsvarar vad som anges i 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen.

2 § Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige *eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund*,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. *beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt*
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.1 och 6.17.

I paragrafen regleras bland annat vilka beslut av ett kommunalförbund som får överklagas. Beslut av den gemensamma nämnden innefattas i den andra punkten då den gemensamma nämnden i organisatoriskt hänseende är att betrakta som vilken annan nämnd inom den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden.

6 § Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets *eller kommunalförbundets* anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. *Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet, att protokoll över beslutet justerats, har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.*

Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2 3, 5.4.1 och 6.17.

Första meningen i första stycket kompletteras så att det framgår att tidsfristen för att överklaga ett beslut av ett kommunalförbund skall räknas från den dag det tillkännagivits på kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. Ändringarna motsvara 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen.

Första stycket kompletteras även med en ny *andra mening* angående tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut. Tidsfristen räknas i de fallen från den dag tillkännagivande att protokoll över att beslutet justerats har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Ett tillkännagivande skall anslås senast andra dagen efter det att protokollet justerats. Anslaget om att protokollet har justerats måste ha varit uppsatt under hela klagotiden på samtliga anslagstavlorna i de samverkande kommunerna och landstingen för att tiden skall löpa ut.

Detta innebär att samtliga samverkande kommuner och landsting måste anslå att den gemensamma nämndens protokoll har justerats. Till skillnad från vad som gäller enligt försökslagstiftningen om samverkan på hälso- och sjukvårdsområdet behöver ett sådant anslag inte göras samtidigt. Kommunerna och landstingen har i stället att sätta upp anslaget inom den tid som föreskrivs i kommunallagen dvs. senast andra dagen efter det att protokollet justerats. Med den valda lösningen kan olika tidpunkter för uppsättandet av tillkännagivandet förekomma. Det innebär också att

besvärstiden över den gemensamma nämndens beslut inte inskränks utan blir lika som besvärstid över annat kommunalt beslut. Om det uppkommer frågor om ett överklagande kommit in i rätt tid måste länsrätten ta reda på de olika tidpunkterna för uppsättandet av tillkännagivandet. Anslaget skall ha varit uppsatt på samtliga anslagstavlor under hela klagotiden för att den skall löpa ut.

7 § Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget *eller kommunalförbundet* i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Detsamma gäller när överklagandet av en gemensam nämnds beslut kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller landstingen.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.1 och 6.17.

Ett överklagande skall ges in till länsrätten före klagotidens utgång. Om ett överklagande ges in till kommunen eller landstinget före det att den tiden löpt ut skall överklagandet prövas ändå. Motsvarande skall gälla för kommunalförbund. Överklaganden av kommunalförbunds beslut som inom rätt tid kommer in till kommunalförbundet skall prövas av länsrätten. Paragrafen motsvaras vad som anges i 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen.

Överklaganden av en gemensam nämnds beslut skall prövas om det kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen före det att klagotiden löpt ut. Detta framgår av ett nytt *andra stycke*.

11 § Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen, landstinget, *gemensam nämnd eller kommunalförbundet* anses som part.

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.1, 5.4.2 och 6.17.

I paragrafen regleras frågan om vem som skall vara part vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen. Beträffande beslut av ett kommunalförbund skall förbundet anses som part. Vad gäller en gemensam nämnds beslut skall den gemensamma nämnden anses som part. Detta stämmer väl överens med vad som numera gäller inom förvaltningsprocessen. Paragrafen kompletteras så att dessa förhållanden framgår.

Det är dock naturligt att de samverkande kommunerna eller landstingen kan samråda vid överklaganden av den gemensamma nämndens beslut.

14 § Om länsrättens eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar *samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av nämnden och medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen.*

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommu-

Förslaget har behandlats i avsnitt 5.4.1 och 6.17.

Om en länsrätt eller en kammarrätt har upphävt ett beslut eller förklarat att det inte får verkställas får domstolens beslut överklagas av den berörda kommunen eller landstinget samt av medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta innebär att den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden samt deras medlemmar har rätt att överklaga ett domstolsbeslut. Paragrafens *andra stycke* kompletteras så att den gemensamma nämnden samt medlemmar i de samverkande kommunerna och landstingen får rätt att överklaga domstolens beslut var och en för sig.

Vad gäller kommunalförbund ges samma rätt till förbundet, förbundsmedlemmarna samt till medlemmarna i de kommuner och landsting som ingår i förbundet. Denna komplettering införs genom ett nytt *tredje stycke*. Detta motsvaras av vad anges i 4 kap. 10 § kommunalförbundslagen.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft, i fråga om bestämmelserna om gemensam nämnd den 1 augusti 1997, och i övrigt den 1 januari 1998, då kommunalförbundslagen (1985:894) skall upphöra att gälla.

Bestämmelserna om den gemensamma nämnden träder i kraft den 1 augusti 1997 medan bestämmelserna om kommunalförbund träder i kraft den 1 januari 1998. Kommunalförbundsagen (1985:894) upphör att gälla den 1 januari 1998.

2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

Förbund som bildas före den 1 januari 1998 kan tillämpa kommunalförbundsagens regler. De behöver viss tid för att ändra sina förbundsordningar och eventuellt ändra i organisationen. Befintliga förbund kan utan att ändra sin organisation skriva om förbundsordningen så att kommunallagens bestämmelser om vad förbundsordningen skall innehålla uppfylls. Förbund som bildas före den 1 januari 1998 får en hel mandatperiod på sig att vidta nödvändiga förändringar, varför äldre föreskrifter får tillämpas fram till och med den 31 december 2002.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst gäller till utgången av år 2000. Kommunalförbund som bildas enligt den lagen skall tillämpa

9.2 Lag om ändring i plan- och bygglagen

7 kap.

1 § Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *reglerna om kommunalförbund i kommunallagen (1991:900)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

7 § Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 3 kap. 28 § 10 *kommunallagen (1991:900)* skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen samt till Boverket.

Ikraftträdandebestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildats före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

Paragraferna har ändrats så att hänvisningarna till kommunalförbunds-lagen ersätts med hänvisningar till kommunallagen. Ändringarna innebär inget annat beträffande befintliga förbund än som framgår av övergångsbestämmelserna till ändringarna i kommunallagen. Äldre bestämmelser får alltså tillämpas på befintliga förbund till och med år 2002.

9.3 Lag om ändring i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

3 § Huvudmannens uppgifter handhas i kommunalförbund om inte ett landsting eller en kommun ensam är huvudman. Om de som är huvudman är överens därom, får dock uppgifterna i stället handhas genom ett

aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är huvudman skall inneha samtliga aktier i bolaget.

Prop. 1996/97:105

I fråga om kommunalförbund gäller *vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900)* om inte annat följer av 4–7 §§.

Ikraftträdandebestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.*

2. *Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.*

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

I lagen hänvisas till kommunalförbundslagen. Hänvisningen ändras till kommunallagen. Ändringen träder i kraft samtidigt som ändringarna i kommunallagen. Förbund som bildas före ikraftträdandet får dock tillämpa äldre bestämmelser till utgången av 2002.

9.4 Lag om ändring i lagen om proportionellt valsätt

1 § Denna lag gäller proportionella val som förrättas av

- kommunfullmäktige,
- landstingsfullmäktige,
- styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, ett landsting *eller ett kommunalförbund,*
- *förbundsfullmäktige* eller förbundsdirektionen i kommunalförbund, och
- kommunala indelningsdelegerade

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Vissa val till uppdrag i kommunalförbund skall kunna vara proportionella. Ändringen görs för att lagen skall kunna tillämpas även på val som förrättas av organ i ett kommunalförbund. Med hänsyn till att förbundsdirektionen är både styrelse och beslutande församling har den tagits med explicit även som beslutande församling.

Sammanfattning över betänkandet Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137)

Prop. 1996/97:105
Bilaga 1

Kommuner och landsting är i vissa fall, för att effektivt kunna ta tillvara sina resurser och för att kunna erbjuda medborgarna bästa möjliga service, beroende av att kunna samarbeta med andra kommuner och landsting. Sådant samarbete kan i dag ske genom att man bildar kommunalförbund, genom avtalssamverkan, genom privaträttsliga subjekt eller på ett mer informellt sätt genom ett samordnat beslutsfattande. Vidare kan landsting samarbeta genom en gemensam nämnd inom hälso- och sjukvårdsområdet.

I detta betänkande behandlar vi två samverkansformer, kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommunalförbund är en samverkansform som funnits sedan år 1919, och i sin nuvarande form sedan år 1985. Reglerna om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen som i stora delar hänvisar till kommunallagen vilken gäller i tillämpliga delar. Detta har lett till att lagen är svår att tillämpa och att innebörden ibland är oklar. I vårt uppdrag har därför legat att se över kommunalförbundslagen och lämna sådana förslag att den kan läsas fristående från annan lagstiftning. Vi har dock funnit övervägande skäl för att lämna ett förslag som innebär att bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Vårt förslag innebär även att samverkansformen görs enklare och mer ändamålsenlig. Gemensam nämnd finns för närvarande endast på försök inom hälso- och sjukvårdsområdet. En sådan nämnd har tillsatts sedan den 1 januari 1996 då försökslagstiftningen trädde i kraft. Uppdraget innebär även att vi skall överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan och att utgångspunkten för det arbetet skall vara att ge kommuner och landsting stor frihet att välja enkla och ändamålsenliga lösningar utan att man ger avkall på de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel.

Kommunalförbund

Kommunalförbund som samverkansform blir mer flexibel och kan bättre än i dag anpassas till de olika behov som finns. Eftersom bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen blir regelsystemet mer överskådligt än för närvarande. Kommunallagens regler skall gälla i tillämpliga delar om inget annat framgår av särskilda bestämmelser. I vissa fall undantas bestämmelser i kommunallagen från tillämpning, i andra fall framgår det av innehållet att de inte kan tillämpas, till exempel bestämmelserna i 1 kap. kommunallagen om indelning och medlemskap.

Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds ändamål. En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för medlemmarna. Det enda krav som ställs är att uppgiften skall falla inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Det blir möjligt för kommuner och landsting att

samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig.

Vi föreslår att medlemmarna i ett förbund skall få stor frihet att välja hur förbundet skall vara organiserat. I lagen ställs upp krav på att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. Den beslutande församlingen kan vara förbundsfullmäktige, en förbundsstämma eller en förbundsdirektion. I kommunalförbund med förbundsfullmäktige eller förbundsstämma skall en förbundsstyrelse tillsättas. Liksom för närvarande kan den beslutande församlingen och det verkställande organet vara ett och samma, en förbundsdirektion. Den beslutande församlingen skall väljas av medlemmarnas fullmäktige. I övrigt får medlemmarna med iakttagande av vissa begränsningar som kan följa av kommunallagen, själva bestämma hur ett förbund skall vara organiserat och vilka inbördes befogenheter olika organ skall ha.

Ett flertal av kommunallagens bestämmelser blir dock dispositiva genom att medlemmarna får möjlighet att i förbundsordningen bestämma annorlunda. Förbundsordningen blir ett mycket viktigt dokument som skall behandla ett stort antal frågor rörande ett förbunds organisation, ändamål m.m. Vad en förbundsordning skall innehålla framgår av en uppräkningslista som tas in i kommunallagen. Förbundsmedlemmarna får alltså en vid befogenhet att bestämma om ett kommunalförbund, alltifrån bildandet till avvecklingen.

Tre huvudmodeller av förbund blir möjliga, med fullmäktige, med stämma eller med direktion. Förbund med stämma och fullmäktige är relativt lika vad avser lagregleringen. Vad som framförallt skiljer är att stämman inte har en bestämd mandattid utan delegaterna utses för varje sammanträde med stämman. Ett fullmäktige däremot väljs för en viss bestämd tid, längst fyra år. Både stämman och direktionen skall utse en styrelse. Kommunallagens uppdelning av uppgifter mellan fullmäktige och styrelse kan i stort tillämpas. Det blir dock möjligt för medlemmarna att i stor utsträckning styra förbundet genom föreskrifter i förbundsordningen.

Förbund med direktion har ingen uppdelning mellan en beslutande församling och ett verkställande och förvaltande organ. Det finns endast ett organ, eventuellt med ytterliga nämnder i organisationen. Kommunallagens uppdelning av uppgifter och arbetsformer passar därför inte lika bra på ett förbund med direktion. Direktionen kan närmast ses som en styrelse med vissa beslutande uppgifter. I viss utsträckning måste dock uppgifter som enligt kommunallagen ligger på fullmäktige ligga på medlemmarnas fullmäktige. Direktionsmodellen kräver därför vissa särskilda lagregleringar.

Oavsett vilken organisationsform som väljs för ett visst samarbete får medlemmarna bestämma hur de skall vara representerade i förbundets olika organ. Det är inte nödvändigt att samtliga medlemmar är representerade i förbundets organ. Valbar till uppdrag i ett kommunalförbund är den som är valbar till någon av medlemmarnas fullmäktige. Medlemmarna får inskränka valbarheten genom bestämmelser i förbundsordningen.

Medlemmarna kan genom att lämna föreskrifter i förbundsordningen

styra förbundet till exempel genom att lämna anvisningar om mål och riktlinjer och att förbundet skall hålla sig inom de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar som angivits. Medlemmarna kan även lämna detaljerade instruktioner om förbundets verksamhet och arbetsformer. Nivån på styrningen får alltså variera utifrån de lokala förutsättningarna. Vissa frågor är dock obligatoriska och skall behandlas i förbundsordningen. Hur lösningen skall se ut är dock inte lagreglerad.

Kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig samarbetsform. Förbundet är en självständig myndighet och en juridisk person. Invånarna i medlemskommunerna skall ha samma möjlighet till insyn i ett kommunalförbund som i kommuner och landsting. Offentlighetsprincipen gäller så gott som oinskränkt. En begränsning finns dock i det att en förbundsdirektions sammanträden normalt inte är offentliga, endast budgetsammanträdet är öppet för allmänheten. Övriga sammanträden med direktionen eller andra nämnder kan göras öppna. Kommunallagens bestämmelser om kommunalbesvär tillämpas även beträffande beslut av ett kommunalförbund.

Gemensam nämnd

Vårt förslag om alternativa offentlighetsrättsliga former för samverkan innebär att kommuner och landsting ges möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd. En sådan nämnd skall finnas i en av de samverkande kommunerna eller i ett av landstingen. Samverkan måste grunda sig på en interkommunal överenskommelse om samverkan, i vilken man reglerar ett stort antal frågor. I kommunallagen ges särskilda bestämmelser som möjliggör bildandet av gemensamma nämnder och som reglerar vissa frågor om förtroendevalda, insyn och styrning, ansvar och revision, medbestämmande, laglighetsprövning m.m. I övrigt tillämpas kommunallagens bestämmelser på samma sätt som för inomkommunala nämnder.

Nämnden skall alltså organisatoriskt höra till en kommun eller ett landsting som vi benämner värdkommun eller värdlandsting. De kommuner och landsting som inte är värdkommun eller värdlandsting får rätt att utse ledamöter och ersättare i nämnden. En gemensam nämnd är en egen myndighet men inte en juridisk person. Nämnden kan därför inte ingå avtal eller liknande i eget namn utan måste agera för sina respektive huvudmäns räkning.

En gemensam nämnd skall kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som övriga kommunala nämnder. Uppgifterna skall vara gemensamma för de samverkande parterna.

Förvaltningen skall kunna finnas i en eller flera av de samverkande kommunerna eller landstingen. Av praktiska skäl kan man välja att all personal skall vara anställd av samma arbetsgivare. Parterna skall ha stor frihet att lösa dessa frågor.

Huvudmännen skall revidera nämnden till den del de lämnat över uppgifter till den. Revisionen blir därför en fråga för samtliga samverkande kommuner och landsting som var för sig måste utse revisorer. Revisorerna kan givetvis samarbeta för att inte utföra dubbelarbete. Det är efter revi-

sionen de olika huvudmännen som skall besluta om ansvarsfrihet för de ledamöter de utsett. Vardera av de samverkande parterna tar alltså ställning till hur deras förtroendevalda skött sitt uppdrag.

Prop. 1996/97:105
Bilaga 1

Vi föreslår att medbestämmandeformerna skall vara lika omfattande som beträffande inomkommunala nämnder.

Det är viktigt att medlemmarna i de olika samverkande kommunerna och landstingen inte hamnar i ett sämre läge genom samverkan. De ges därför enligt vårt förslag rätt att överklaga lagligheten av den gemensamma nämndens beslut. Det är alltså inte enbart medlemmarna i värdkommunen eller värdlandstinget som kan överklaga nämndbesluten.

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 3 kap. 20 § skall betecknas 3 kap. 28 §,

dels att 1 kap. 1 och 3 §§, 4 kap. 1 och 12 §§, 5 kap. 22, 34, 46, 52, och 53 §§, 6 kap. 1, 30, 32 och 33 §§, 7 kap. 1 och 8 §§, 8 kap. 4 §, 9 kap. 2 och 16 §§ samt 10 kap. 1, 2, 6, 7, 11 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till kapitel tre skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 20 § skall sättas närmast före 3 kap. 28 §,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 3 a d samt 20 27 §§, 4 kap. 23 a §, 8 kap. 24 26 §§, 9 kap. 19 och 20 §§ samt närmast före 3 kap. 20 §, 4 kap. 23 a §, 8 kap. 24 § och 9 kap. 19 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

I denna lag finns det föreskrifter om kommuners och landstings rätt att lämna över sådana angelägenheter till kommunala företag och kommunalförbund.

3 §

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. *Föreskrifter om kommunalförbund finns i kommunalförbunds-lagen (1985:894).*

Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

Föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

3 a §

Kommuner och landsting får samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd i en av kommunerna eller i ett av landstingen, för att fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt en särskild författning skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting.

3 b §

En gemensam nämnds behörighet och befogenhet skall närmare preciseras i en överenskommelse mellan de samverkande kommunerna och landstingen.

3 c §

Den kommun eller det landsting som har en gemensam nämnd i sin organisation benämns värdkommun eller värdlandsting. Fullmäktige i övriga samverkande kommuner och landsting får välja ledamöter och ersättare i nämnden.

3 d §

Vad som gäller för en nämnd enligt denna lag skall, om inget annat sägs, även gälla en gemensam nämnd.

20 §

Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och överlämna vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

21 §

Om inget annat följer av bestämmelserna i denna lag, gäller lagen i tillämpliga delar för kommunalförbund.

22 §

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

23 §

I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige, en förbundsstämma eller en förbundsdirektion.

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som föreskrivs i förbundsordningen.

Om inte en kortare mandattid har föreskrivits i förbundsordningen, väljs den beslutande församlingen för fyra år. Om inte annat framgår av förbundsordningen räknas mandattiden från och med den 1 januari året efter det, då val av fullmäktige har ägt

Ombud och ersättare till förbundsstämma skall dock väljas för varje sammanträde med stämman.

24 §

Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, skall direktionen också vara styrelse.

Den beslutande församlingen skall tillsätta de organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

25 §

En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Om inte någon kortare tid har föreskrivits i förbundsordningen, skall uppsägningstiden vid utträde vara två år.

26 §

För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

27 §

Förbundsordningen skall ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte,

2. förbundets medlemmar,

3. förbundets ändamål,

4. förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden,

5. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt, om det behövs, mandatti-

den,

6. om förbundsmedlemmarna vill bestämma det, hur de skall vara representerade i övriga organ i förbundet samt mandattiden för ledamöterna och ersättarna i organen,

7. om förbundsmedlemmarna vill bestämma det, ersättarnas tjänstgöring i förbundets organ,

8. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandat-tid,

9. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vem av medlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare samt, om medlemmarna vill det, sådana närmare föreskrifter om revisionen som avses i 9 kap. 12 och 18 §§,

10. om någon sådan inskränkning i valbarheten till förtroendeuppdrag i förbundet skall gälla som anges i 4 kap. 23 a § andra stycket,

11. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,

12. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,

13. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som sägs i 5 kap. 21 §,

14. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt m.m. som sägs i 4 kap. 23 §,

15. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

16. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och

skulder,

17. fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

18. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,

19. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

20. förfarandet vid en förbundssmedlems utträde ur förbundet,

21. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning,

22. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar, när förbundet upplöses,

23. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar,

24. i fråga om förbund med förbundsdirektion, ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen samt till revisorer och revisorsersättare, samt

25. om förbundsmedlemmarna vill det, föreskrifter om direktions verksamhet och arbetsformer.

4 kap.

1 §

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

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

12 §

Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

Prop. 1996/97:105
Bilaga 2

Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem.

Särskilt om kommunalförbund

23 a §

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling, förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förbundsmedlemmarna får dock i förbundsordningen föreskriva att bara ledamöter i fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna skall vara valbara till sådana uppdrag i kommunalförbundet.

5 kap.

22 §

Ordföranden och vice ordföranden i en nämnd, revisorererna samt de anställda i kommunen eller landstinget är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden, om fullmäktige begär det och om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Fullmäktige i kommun eller landsting som samverkar genom en gemensam nämnd har rätt att begära upplysningar från nämnden. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden samt de anställda i de samverkande kommunerna och landstingen är skyldiga att lämna upplysningar vid fullmäktiges sammanträden om det inte finns något hinder mot det på grund av sekretess enligt lag.

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnder i medlemskommunerna.

46 §³

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

1. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer och revisorsersättare som avses i 9 kap. 1 och 2 §§, samt

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning.

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning samt

4. val av ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt revisorer och revisorsersättare i kommunalförbund.

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

² Senaste lydelse 1994:690.

³ Senaste lydelse 1992:353.

Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får fullmäktige besluta att interpellationer får ställas bara till borgarråden eller vissa av dem.

Ledamöter i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får ställa interpellationer angående nämndens handläggning. Interpellationer riktas till nämndens ordförande.

53 §

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ eller till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

6 kap.

1 §

Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§.

Styrelsen skall också ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i sådana företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§ och sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

30 §

Vid ett sammanträde skall protokoll föras.

I fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages skall 5 kap. 57 62 §§ tillämpas. Tillkännagivandet behöver dock inte införas i någon tidning.

Kommuner eller landsting som

⁴ Senaste lydelse 1994:690.

Samverkar i en gemensam nämnd skall tillkännage att den gemensamma nämndens protokoll har justerats. Tillkännagivandet skall anslås på var och en av de samverkande kommunernas eller landstingens anslagstavlor. Tillkännagivandet av att en gemensam nämnds protokoll har justerats behöver inte införas i någon tidning.

32 §

Fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Reglementet för en gemensam nämnd skall utfärdas av fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna eller landstingen.

33 §

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

7 kap.

1 §

Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får det i en kommun eller ett landsting lämnas över till partssammansatta organ att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda.

Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda, samt beträffande gemensamma nämnder, förhållandet mellan de samverkande kommunerna eller landstingen som arbetsgivare och deras anställda.

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 9 13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Närvarorätt saknas dock i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i den omfattning som anges i 9 13 §§, närvara vid sammanträden med nämnden.

8 kap.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av värdkommunen eller värdlandstinget efter samråd med övriga samverkande kommuner och landsting.

Särskilt om kommunalförbund

24 §

Föreskrifterna i 6 och 8 §§ gäller inte för kommunalförbund.

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 22 och 23 §§.

25 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas enligt det som har föreskrivits i förbundsordningen.

26 §

Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall skjuta till så stor

9 kap.

2 §

Vid en samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas.

Vid en särskild revision för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet skall minst tre revisorer och lika många ersättare väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

För revision av en gemensam nämnds verksamhet skall fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna eller landsingen välja minst tre revisorer och tre ersättare.

16 §

Fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen.

Därefter skall fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Fråga om ansvarsfrihet för en förtroendevald i en gemensam nämnd skall prövas av fullmäktige i den kommun eller det landsing som har valt honom.

Särskilt om kommunalförbund

19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med fullmäktige eller stämma som beslutande församling väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige eller av förbundsstämman. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare av medlemmarnas fullmäktige i enlighet med vad som sägs i förbundsordningen.

I kommunalförbund med direktion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till varje förbundsmedlems fullmäktige.

Vad som sägs om fullmäktige i 5, 16 och 17 §§ skall beträffande sådana förbund gälla förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

10 kap.

1 §⁵

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet samt av förbundsmedlemmarna.

Lagligheten av en gemensam nämnds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de samverkande kommunerna och landstingen.

2 §

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige,

2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, *samt*

3. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige *eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,*

2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,

3. *beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt*

4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 13 §.

⁵ Senaste lydelse 1995:84.

6 §⁶

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens *eller* landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets *eller kommunalförbundets* anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. *Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivande att protokoll över beslutet justerats har anslagits på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och landsting.*

Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut.

7 §⁷

Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen *eller* landstinget i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Om överklagandet före klagotidens utgång har kommit in till kommunen, landstinget *eller kommunalförbundet* i stället för till länsrätten, skall överklagandet ändå prövas.

11 §

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen *eller* landstinget anses som part.

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen, landstinget *eller kommunalförbundet anses som part. Vid överklagande av en gemensam nämnds beslut skall värdkommunen eller värdlandstinget anses som part.*

14 §⁸

Om länsrätten eller kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av

⁶ Senaste lydelse 1995:84.

⁷ Senaste lydelse 1995:84.

⁸ Senaste lydelse 1995:84.

kommunen eller landstinget och av deras medlemmar.

kommunen eller landstinget och av deras medlemmar *samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av de samverkande kommunerna och landstingen och av deras medlemmar.*

Prop. 1996/97:105
Bilaga 2

Om länsrätten eller kammar-rätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet, av förbundsmedlemmarna och av deras medlemmar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998, då kommunalförbunds-lagen (1985:894) skall upphöra att gälla.

2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

3. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande i fråga om sådant be-ställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 och 7 §§ plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***7 kap.****1 §**

Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganets huvudsakliga uppgifter anges.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund *skall kommunalförbundslagen (1985:894)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.

Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund *skall reglerna om kommunalförbund i kommunallagen (1991:900)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.

7 §¹

Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 2 kap. 13 § *kommunalförbundslagen (1985:894)* skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i 3 kap. 27 § 5 *kommunallagen (1991:900)* skall meddelande om tillkännagivandet och protokollsutdrag med beslutet sändas till de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen samt till regeringen.

¹ Senaste lydelse 1990:1365.

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen samt till Boverket. Lag (1990:1365).

Prop. 1996/97:105
Bilaga 2

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildas före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

3 Förslag till ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Huvudmannens uppgifter handhas i kommunalförbund om inte ett landsting eller en kommun ensam är huvudman. Om de som är huvudman är överens därom, får dock uppgifterna i stället handhas genom ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. De som är huvudman skall inneha samtliga aktier.

I fråga om kommunalförbund gäller *kommunalförbundslagen* om inte annat följer av 4–7 §§.

I fråga om kommunalförbund gäller *vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900)* om inte annat följer av 4–7 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.
2. Äldre föreskrifter får dock tillämpas i fråga om kommunalförbund som bildats före den 1 januari 1998, dock längst till och med den 31 december 2002.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller proportionella val som förrättas av

- kommunfullmäktige,
- landstingsfullmäktige,
- styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun *eller* ett landsting,
- kommunalförbunds fullmäktige,
- förbundsdirektionen i kommunalförbund, och
- kommunala indelningsdelegerade.

Denna lag gäller proportionella val som förrättas av

- kommunfullmäktige,
- landstingsfullmäktige,
- styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, ett landsting *eller ett kommunalförbund,*
- kommunalförbunds fullmäktige eller förbundsstämma,*
- förbundsdirektionen i kommunalförbund, och
- kommunala indelningsdelegerade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Riksdagens ombudsmän (JO), Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern (JK), Datainspektionen, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Statskontoret, Riksrevisionsverket (RRV), Statens skolverk, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Riksarkivet, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kopparbergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Danderyds kommun, Järfälla kommun, Sigtuna kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Upplands-Bro kommun, Upplands-Väsby kommun, Avesta kommun, Tingsryds kommun, Borgholms kommun, Lunds kommun, Göteborgs kommun, Mölndals kommun, Partille kommun, Stenungsunds kommun, Åmåls kommun, Strömstads kommun, Karlstads kommun, Gävle kommun, Sundsvalls kommun, Gällivare kommun, Luleå kommun, Pajala kommun, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Södermanlands län, Landstinget i Kalmar län, Landstinget i Kristianstads län, Landstinget i Malmöhus län, Landstinget i Göteborg o Bohus län, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Kommunalarbetsförbundet, Vårdförbundet Sörmland, Räddningstjänstförbundet Göteborg-Mölndal, Nyköping-Oxelösunds vattenverksförbund, Länstrafiken Kronoberg, Göteborgs-regionens kommunalförbund.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1997

Närvarande: Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Blomberg

Regeringen beslutar proposition 1996/97:105 Kommunal samverkan.

