Regeringens proposition 1990/91:117

om en ny kommunallag

Prop.
1990/91:117

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringssammanträdet har varit chefen för civildepartementet.

Stockholm den 7 mars 1991

På regeringens vägnar

Odd Engström

Bengt K.Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en ny kommunallag, som skall ersätta den nuvarande lagen från 1977. Förslaget innehåller bland annat följande nyheter i sak.

- Flertalet av de grundprinciper som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter skrivs in i lagen.
- Kommunerna och landstingen får ökad frihet att organisera sin nämndverksamhet.
- Fullmäktige får större möjligheter att delegera beslutanderätt till styrelsen och övriga nämnder.
- Grundläggande regler om kommunernas och landstingens förhållande till de kommunala företagen tas in i lagen.
- Fullmäktige ges möjligheter att entledige förtroendevalda som vägrats ansvarsfrihet eller dömts för allvarliga brott.
- De förtroendevalda ges rätt att få skälig ersättning för den arbetsinkomst som de förlorar när de fullgör sina uppdrag.
- Fullmäktige får större frihet att bestämma om formerna för beredning av fullmäktigeärenden.
- Möjlighet införs för ett snabbare valgenomslag för styrelsen och övriga nämnder.
- Förvaltningslagens jävsregler blir i princip tillämpliga i hela den kommunala förvaltningen.

1 *Riksdagen 1990/91. 1 saml. Nr 117*

- Nämnderna får större möjligheter att delegera beslutanderätt till enskilda ledamöter och anställda.
- Kommunerna och landstingen åläggs att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.
- Krav på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering införs.
- Redovisningen ges ökad betydelse. Bland annat införs krav på att årsredovisningen skall omfatta också kommunala företag.
- Kretsen revisionsansvariga utökas till att omfatta även enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Vissa ändringar föreslås också i annan lagstiftning. Bland annat får kommuner och landsting ökade möjligheter att lämna humanitärt bistånd till andra länder.

Därutöver föreslås ett antal följdändringar med anledning av den nya kommunallagen. Övriga följdändringar avser regeringen att återkomma med i en särskild proposition.

Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 januari 1992.

Som ett led i en försöksverksamhet har denna proposition utformats på ett nytt sätt.

Det regeringen vill att riksdagen skall ta ställning till redovisas i propositionen under rubriken *Ärendet till riksdagen*, som alltså motsvarar den tidigare rubriken Hemställan.

1 Inledning

Den nu gällande kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1990:787, KL) trädde i kraft den 1 juli 1977.

År 1984 beslöt regeringen att inleda ett arbete med att utforma förslag till en ny kommunallag. En principskiss till en ny lag presenterades år 1985 av 1983 års demokratiberedning i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Betänkandet remissbehandlades och därefter fick en arbetsgrupp inom civildepartementet till uppgift att göra en juridisk-teknisk översyn av förslaget. Gruppen avlämnade dels delbetänkandet (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, dels slutbetänkandet (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting.

I samband med att riksdagen under våren 1988 behandlade prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting uttalade riksdagen att det fortsatta beredningsarbetet i fråga om den nya kommunallagen borde ske under medverkan av representanter för de politiska partierna i riksdagen (KU 1987/88:23, rskr. 154).

Mot denna bakgrund beslutade regeringen hösten 1988 att bemyndiga civilministern att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté. Kommittén, som arbetade under namnet 1988 års kommunallagskommitté (ordförande: riksdagsledamoten Hans Gustafsson), avlämnade i april 1990 betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag. Kommitténs sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom civildepartementet och publicerats i Ds 1991:17.

I det följande lägger regeringen på grundval av det redovisade materialet fram ett förslag till en helt ny kommunallag och till viss annan lagstiftning som hänger samman därmed.

En fråga som har samband med kommunallagskommitténs förslag, men som på regeringens uppdrag har utretts särskilt, är den om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Uppdraget har utförts av en särskild utredare (f. d. kommunalrådet Carl-Gerhard Sjölander), som har arbetat under namnet förtroendeuppdragsutredningen. En fråga som utredningen har behandlat gäller de förtroendevaldas ekonomiska villkor. Förslag i den delen har presenterats i betänkandet (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men.... Utredningens sammanfattning av betänkandet och lagförslag framgår av *bilaga 4 och 5*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i civildepartementet och publicerats i Ds 1990:12.

I betänkandet (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna har utredningen övervägt kommunernas och landstingens möjligheter att ge stöd till de politiska partierna. Betänkandet har legat till grund för överläggningar mellan partierna i riksdagen.

Utredningen avlämnade i mars 1990 slutbetänkandet (SOU 1989:108) Förtroendevald på 90-talet – Utmaningar och möjligheter.

Regeringen behandlar i denna proposition också några av de frågor som förtroendeuppdragsutredningen har berört.

Innan vi går in på de skilda sakfrågorna redovisar vi vår syn på utvecklingstendenserna inom den kommunala sektorn och på reformbehovet i stort.

2 Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling

2.1 Den kommunala sektorns framväxt och betydelse

Ett grundläggande inslag i den svenska folkstyrelsen

Kommunerna och landstingen hör sedan lång tid tillbaka till de grundläggande inslagen i den svenska folkstyrelsen. Deras uppgift har traditionellt varit att samla människorna inom ett visst geografiskt område för att främja gemensamma intressen. En viktig markering av deras roll görs i portalparagrafen till regeringsformen, där det heter att folkstyrelsen "förverkligas genom ett representativt och demokratiskt statsskick och genom kommunal självstyrelse".

Ideologin bakom våra dagars kommunala självstyrelse växte fram under förra delen av 1800-talet och blev befäst genom det som kallas 1862 års kommunalförordningar. Då lades grunden till den komunallagstiftning som gäller än i dag. I organisatoriskt hänseende innebar förordningarna att det gjordes en slutlig uppdelning mellan en borgerlig och en kyrklig kommun samt att det tillskapades en kommuntyp på regional nivå, landstingen.

Bakom reformen fanns en tydlig decentraliseringsideologi. Huvudprincipen var kommunal självstyrelse genom valda förtroendemän. Den lokala självförvaltningen ansågs vara ändamålsenlig och billig och ett värdefullt led i en medborgarfostran.

Den fortsatta utvecklingen – expansion och dynamik

Den kommunala expansionen fick ett rejält fäste efter det att den kommunala rösträtten blev allmän och lika. Reformen skapade förutsättningar för en i grunden omlagd kommunal verksamhet, som innefattade ett vidgat ansvar för medborgarnas levnadsförhållanden. Av stor betydelse var givetvis också införandet av det representativa systemet.

Men det är framför allt under hela efterkrigstiden som utvecklingen av den kommunala sektorn har varit mycket dynamisk. Särskilt kommunerna men även landstingen har fått allt mer omfattande uppgifter i fråga om samhällsservicen. Det är ett resultat dels av beslut av staten, dels av att kommuner och landsting frivilligt tagit på sig vidgade uppgifter.

I dag hanteras mer än 70 procent av den offentliga sektorns utgifter för

konsumtion och investeringar av kommuner och landsting. Konsumtionen och investeringarna uppgår till ca 300 miljarder kr., dvs. drygt 20 procent av BNP. Inkluderas även transfereringarna blir utgifterna ca 360 miljarder kr. Då ingår emellertid inte kommunala aktiebolag och stiftelser. Ca 1,1 miljon är anställda hos kommuner och landsting och uppskattningsvis ca 70 000 personer har kommunala förtroendeuppdrag.

En strukturomvandling

Kommunernas ökade verksamhet ledde till att de många små landskommunerna fick svårigheter att fullfölja sina åtaganden. Detta medförde en strukturell omdaning. Från denna synpunkt kan man gott säga att kommunerna har genomgått något av en revolution under loppet av några decennier. Två omfattande indelningsreformer medförde att antalet kommuner mellan 1952 och 1974 reducerades från knappt 2 500 till mindre än 300: antalet kommuner är i dag 284.

Landstingen har inte förändrats på samma genomgripande sätt. Den mest påtagliga förändringen är här bildandet av det s. k. storlandstinget i Stockholms län i början av 1970-talet. Stockholms stad gick då in i landstinget som också gavs vidgade uppgifter.

Från lekmannaförvaltning till tjänstemannaförvaltning

Kommunindelningsreformerna har påverkat villkoren för de förtroendevalda och för utvecklingen av politikerrollen som sådan.

Som en direkt följd av kommunsammanläggningarna minskade antalet ordinarie uppdrag i kommunerna från cirka 120 000 i mitten av 1960-talet till 42 000 år 1974. Ett långt mindre antal förtroendevalda fick alltså ta hand om en väsentligt större och ständigt växande verksamhet. Utvecklingen mot en tjänstemannaförvaltning blev en naturlig konsekvens av detta.

I stark sammanfattning kan utvecklingen beskrivas på följande sätt. Lekmannaförvaltningen – som innebar att de förtroendevalda själva svarade för beredning, beslut och verkställighet i den mest renodlade formen – har definitivt ersatts av en professionell tjänstemannaförvaltning, där tjänstemännen övertagit inte bara verkställighetsfunktioner utan också väsentliga beredningsfunktioner från de förtroendevalda i alla kommuner.

Sammantaget innebär utvecklingen att förtroendeuppdragen har ett helt annat innehåll och ställer helt andra krav på sina innehavare än vad som var fallet för bara ett par årtionden sedan.

Återverkningar på kommunallagstiftningen

Den dramatiska strukturomvandlingen tillsammans med den allmänna expansionen av den kommunala verksamheten har medfört att dagens kommuner har få likheter med tidigare generationers kommuner. Detta är också en grundläggande förklaring till de efter hand allt tätare kommunallagsreformerna.

En målsättning har varit att åstadkomma en förenkling av den kommunalrättsliga regleringen och att anpassa lagstiftningen till de behov som förnyelsen av den offentliga sektorn har gett upphov till. I samband härmed har det framstått som alltmer nödvändigt att begränsa den statliga tillsynen och kontrollen och att stärka den kommunala självstyrelsen.

1862 års kommunalförordningar stod kvar praktiskt taget oförändrade fram till början av 1930-talet. Då gjordes en revidering som i allt väsentligt var av teknisk natur.

År 1948 genomfördes en kompetensreform som har haft en helt avgörande betydelse för den kommunala utvecklingen, inte minst vad gäller möjligheterna för kommunerna att ta på sig nya uppgifter. Den ökade aktiviteten i kommunerna kom dessförinnan inte sällan i konflikt med regeringsrättens praxis, som innebar en relativt restriktiv tolkning av den kommunala kompetensen. Genom reformen slogs fast att allmänintresset skulle vara avgörande för bedömningen i kompetensfrågor. De motiv som då lades fast styr i hög grad rättstillämpningen ännu i dag.

Förändringarna i den kommunala indelningen och de ökade möjligheterna för kommunerna att ta på sig nya uppgifter ledde fram till att en ny kommunallag antogs år 1953. Året därpå antogs en ny landstingslag och hela den nya lagstiftningen trädde i kraft år 1955.

Framför allt kommunsammanläggningarna i början av 1970-talet, men också den ändrade relationen mellan förtroendevalda och anställda samt medborgarnas allmänt sett ökade aktivitet, skapade ett behov av ytterligare revideringar. Den 1 juli 1977 trädde en ny kommunallag i kraft som var den första som var gemensam för kommuner och landsting.

2.2 1977 års kommunallag

Till grund för kommunallagen av år 1977 låg ett omfattande utredningsarbete som hade utförts av utredningen om den kommunala demokratin (SOU 1975:41) och kommunallagsutredningen (SOU 1974:99).

Lagen bygger på principen att kommuner och landsting skall lämnas största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. Kommunindelningsreformerna ansågs ha skapat goda förutsättningar för att minska den statliga detaljregleringen.

På flera punkter genomfördes ändringar som berörde de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Bl. a. infördes en rätt till ledighet för fullgörande av kommunala uppdrag. Medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala verksamheten förbättrades.

Kommunfullmäktiges och landstingets centrala funktion framhävdes klart i reformen. Utgångspunkten var att man skulle stärka de folkvalda organens ställning. En följd av detta blev att man intog en ytterst restriktiv inställning till möjligheterna av att överföra beslutanderätt från fullmäktige till styrelsen och övriga nämnder. En motsvarande restriktivitet uttrycktes också i fråga om möjligheten att delegera från nämndnivån till anställda.

Debatten i början av 1970-talet rörde mycket frågor om samlingsstyre och majoritetsstyre. I kommunallagsreformen kom detta till uttryck på så

sätt att man ville ge möjlighet för den politiska majoriteten att ta ett huvudansvar för den kommunala verksamheten samtidigt som minoriteten skulle tillförsäkras goda arbetsvillkor. Hur detta skulle utföras i praktiken överlämnades till kommunerna och landstingen själva att besluta om.

I förarbetena till 1977 års lag berördes också en del andra frågor, som t. ex. hur man kan stärka insynen och inflytandet i kommunala företag, hur folkomröstningar förhåller sig till den representativa demokratin och värdet av lokala politiska organ (kommundelsnämnder m. m.). Några större reformer genomfördes dock inte på dessa områden.

2.3 Utvecklingen efter år 1977

Den allmänna debatten om den offentliga sektorn under 1980-talet har i hög grad handlat om decentralisering, avbyråkratisering, minskat sektorstänkande, medborgerligt deltagande, effektivitet och resursutnyttjande. Därmed har också den kommunala verksamheten stått i fokus.

För utvecklingen inom det kommunaldemokratiska området är det av särskild betydelse att medborgarna synes vara bättre informerade och mer aktiva i kommunala frågor än förut.

Regeringen vill nu peka på några tendenser som framträtt under senare år.

2.3.1 Strukturella och organisatoriska förändringar

Decentraliseringssträvandena har vuxit i styrka under det senaste decenniet. En påtaglig förändring gäller synen på nämndorganisationen i kommunerna.

Utgångspunkten har varit att man velat återskapa närheten mellan medborgare och förtroendevalda, men också att få till stånd en ökad samverkan mellan olika sektorer av samhällsgemenskapen.

Lokala organ

Lagen (1979:408) om lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1988:135, lokalorganslagen) trädde i kraft den 1 januari 1980. Den lagen har gjort det möjligt för kommunerna att inrätta lokala organ i form av distriktsnämnder, institutionsstyrelser samt organ med sektorsövergripande uppgifter inom såväl det kommunallagsreglerade området som vissa delar av de specialreglerade nämndernas områden. För de senare gäller vissa begränsningar och dessutom måste de centrala nämnderna inom respektive sektor finnas kvar. De sektorsövergripande organen kallas oftast kommundelsnämnder.

Frikommunförsöket

Riksdagen beslöt i juni 1984 (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368) att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse – det s. k. frikommunförsöket – skulle bedrivas till utgången av år 1988. Försöksverksam-

heten har därefter förlängts till utgången av år 1991 (KU 1987/88:23, rskr. 154, prop. 1988/89:1, KU 6, rskr. 13).

I samband med riksdagens beslut om försöksverksamheten antogs lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganistion (omtryckt 1988:136, ändrad senast 1990:1169, frikommunlagen).

De kommuner som deltar i försöket har fått en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Även i fråga om lokala organ har de fått ökad organisationsfrihet. I frikommunförsöket deltar i dag 36 kommuner och fyra landsting.

Försöket med en friare nämndorganisation har lett till faktiska förändringar i varierande grad framför allt på tre områden.

- Slopande av den särskilda skolstyrelsen främst i samband med övergång till kommundelsnämnder i hela kommunen. Här finns exempel på ganska stora variationer i fråga om kombinationer av utbildnings- och andra frågor i de nya nämnderna.
- Slopande av en sammanhållen socialnämnd genom utbrytning av äldre- och handikappfrågorna till en särskild nämnd. Barnomsorgen har i några fall lagts på utbildningsnämnden/skolstyrelsen. Härtill kommer slopande av socialnämnden i samband med införande av kommundelsnämnder i hela kommunen, vilket har skett i flera fall.
- Slopande av särskild byggnads- respektive miljö- och hälsoskyddsnämnd genom sammanslagning av de båda nämnderna.

Vidare har allt fler frikommuner utnyttjat möjligheten att låta en eller flera kommundelsnämnder svara för verksamheter eller anläggningar som inte exklusivt är knutna till en viss kommundel. Tydligast ser man detta i Göteborg, där vissa stadsdelsnämnder gjorts till s. k. resursnämnder. Dessa svarar för sådana verksamheter som är för små att dela upp eller som av andra skäl anses opraktiska att fördela på alla stadsdelsnämnder.

Verksamhetsformerna omprövas och utvecklas

Runt om i landet pågår diskussioner som syftar till att även i andra avseenden utveckla den politiska organisationen i kommunerna. Det blir exempelvis allt vanligare att i praktiken omsätta de idéer som finns om att renodla funktionerna enligt en beställar-utförarmodell.

Ett exempel på detta är det som har kommit att kallas Dalamodellen. Ett riksdagsbeslut i december 1990 har möjliggjort ett genomförande av modellen (prop. 1990/91:44, KU17, rskr. 52).

Dalamodellen innebär en ny struktur för hälso- och sjukvården. Varje kommun inom landstinget utgör ett sjukvårdsområde, som leds av en styrelse. Sjukvårdsområdena ansvarar för befolkningens hela hälso- och sjukvårdsbehov, även specialistvård och sluten akutsjukvård. Dessa vårdformer upphandlas hos sjukhusen eller andra vårdgivare i eller utom länet. Sjukhusen eller klinikerna får inte några anslag från landstinget. I stället får de sälja sina tjänster till sjukvårdsområdena.

Ett bärande inslag i Dalamodellen är att de förtroendevaldas roller som konsumentföreträdare och producenter skall skiljas åt. En tydlig åtskillnad görs mellan produktions- och finansieringsansvar. Nya former för att styra

och leda verksamheten med ett tydligt inslag av långtgående möjligheter att delegera ärenden är också en viktig del.

2.3.2 Förhållandet stat-kommun

I dag delar kommuner och landsting ansvaret för den samhälleliga verksamheten med staten på en mängd områden. I takt med att den statliga detaljregleringen har minskat, har behovet av att bryta mot sektorsprincipen gjort sig alltmer gällande. Detta har lett till ett ökat behov av samordning av olika kommunala verksamheter utifrån bl.a. funktionella och ekonomiska krav.

Handlingsutrymmet behöver vidgas

Under senare tid har olika åtgärder vidtagits för att undanröja de hinder som finns för att kommuner och landsting skall kunna prioritera mellan olika uppgifter och anpassa verksamheten efter de lokala förutsättningarna.

Ett exempel kan hämtas från skolområdet. Utvecklingen inom detta område går mot decentralisering av beslutsfattandet, klarare ansvarsförhållanden, mer generella statsbidrag, ökad målstyrning och bättre system för uppföljning och utvärdering.

Ett annat exempel är riksdagsbeslutet att ge kommunerna ett samlat ansvar för äldre- och handikappomsorgerna (prop. 1990/91:14, SoU9, rskr. 97). Syftet är att skapa klara ansvarsförhållanden och ändamålsenliga organisatoriska förutsättningar för dessa omsorger.

Utvecklingen går också mot en samordning av sjukvård och sjukförsäkring.

De samhällsekonomiska förutsättningarna ändras

Efterfrågan på den kommunala sektorns tjänster har länge kunnat tillgodoses genom att verksamheten har tillförts ökade resurser. Det finns allmänt sett inte längre förutsättningar för detta.

Den lägre tillväxten i samhällsekonomin och nödvändigheten av att undvika skattehöjningar gör, att medborgarnas krav alltmer sällan kommer att kunna tillgodoses genom tillskott av resurser. Större krav ställs på omprövning, rationalisering och förbättring av effektiviteten.

En parlamentarisk kommitté (Fi 1990:04) arbetar för närvarande med frågorna om hur systemet med statsbidrag till kommuner och landsting skall utformas i framtiden och med att se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor. Utredningsarbetet skall, enligt direktiven (dir. 1990:20), bedrivas med utgångspunkten att kommunernas och landstingens verksamhet skall anpassas till de samhällsekonomiska förutsättningarna och att statens bidrag så långt som möjligt skall fördelas efter generella principer.

Vidare skall en mer effektiv kommunal verksamhet stimuleras och kommittén skall överväga instrument för statlig målstyrning och hur uppföljning av kommunal verksamhet bör utvecklas.

Strävan mot bättre uppföljning och utvärdering syftar ytterst till att värna den kommunala självstyrelsen genom ökad kvalitet och effektivitet.

Mot bakgrund av högre produktivitets- och effektivitetsmål för den kommunala sektorn och en ändrad styrning av kommunal verksamhet, ställs nya krav på statens uppföljning och utvärdering. Det är därför viktigt att få till stånd en fördjupad mål- och resultatdialog mellan staten, kommuner och landsting.

2.3.3 Den politiska styrningen utvecklas – Nya villkor för politikerna

Från lekmannaförvaltning till lekmannastyre

För bara några årtionden sedan hade de förtroendevalda praktiskt taget hela verksamheten i sin hand. De bestämde i verklig mening inte bara vad som skulle göras utan även hur. Det ställdes inga särskilda krav på styrning och ledning.

Expansionen under framför allt 1960- och 1970-talen medförde efter hand allt större problem när det gällde styrningen av den kommunala verksamheten. Det blev inte längre möjligt att hålla verksamheten samlad hos ett fåtal personer. Under denna period byggdes därför en omfattande apparat upp med hjälp av ständigt ökande resurser. För att klara denna uppbyggnad krävdes en mängd specialister, administratörer och verksamhetspersonal.

Den kraftiga reduceringen av antalet förtroendevalda i kombination med den stora expansionen av verksamheten ledde till en dramatisk omfördelning av uppgifter från de förtroendevalda till den professionella organisationen.

Parallellt med denna utveckling har det skett en förskjutning i den politiska styrningens innehåll. Detaljstyrningen har successivt övergetts till förmån för en mer övergripande styrning med mål och ramar.

Både politikerna och de anställda upplever problem i den nya situationen. Ett problem för politikernas del är att de inte anser det möjligt att enbart intressera sig för de övergripande frågorna. Om inte annat så kräver medborgarna besked i detaljfrågor. De anställda anser att politikerna lägger sig i detaljer, som de anser vara förvaltningens uppgift att ta hand om.

Nya villkor för de politiska uppdragen

Samtidigt som styrmetoderna har förändrats, har villkoren för dem som utövar politiska uppdrag i kommuner och landsting ändrats.

Benägenheten att hoppa av från politiska uppdrag har ökat under 1980-talet. Cirka var tredje kommun- eller landstingspolitiker lämnar sina uppdrag under pågående mandatperiod. För tio år sedan var det en av fyra som hoppade av. Forskningen visar dock att omsättningen av politiker var hög även på 1970-talet.

När det gäller avhoppens fördelning på olika grupper är det främst de

vanligtvis underrepresenterade grupperna – unga, kvinnor, och privatanställda – som är av intresse. Förtroendeuppdragsutredningen konstaterar att förhållandena inte förändrats på något drastiskt sätt för någon av dessa grupper under de senaste tio åren.

Det är ingen tvekan om att det under senare år har blivit allt svårare att kombinera yrkesliv, familjeliv och förtroendeuppdrag. Trots att det vidtagits olika åtgärder i syfte att underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag är främst ungdomar, kvinnor och privatanställda fortfarande kraftigt underrepresenterade i de kommunala organen.

När det gäller kvinnornas deltagande i kommunalpolitiken har det emellertid skett positiva förändringar. Kvinnornas genombrott i kommunalpolitiken kom på 1970-talet, då deras andel fördubblades. Efter valet år 1988 utgör kvinnorna 32 procent i de kommunala nämnderna och 39 procent av landstingsledamöterna. Internationellt sett ligger Sverige idag högt när det gäller kvinnorepresentation i politiken. Vid en jämförelse mellan kvinnor och män finner man emellertid att kommunalpolitiken fortfarande präglas av en tydlig könsskillnad. Männen sitter på de flesta ledande uppdragen och kvinnorna har främst uppdrag på det sociala och kulturella området.

Privatanställda är också klart underrepresenterade i kommunalpolitiken enligt vad förtroendeuppdragsutredningen har visat. Detta förhållande är enligt utredningen till nackdel både för politiken – som inte får del av de privatanställdas kunskaper och erfarenheter i tillräcklig omfattning – och för näringslivet, som går miste om de förtroendevaldas kontakt med samhällslivet.

För att underlätta för alla att ta ett kommunalt förtroendeuppdrag är det sedan år 1983 möjligt för kommuner och landsting att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Endast omkring hälften av kommunerna har dock infört en sådan ordning. Problemet är aktuellt främst för de privatanställda. De får i flertalet fall vidkännas avdrag på lönen vid frånvaro för att fullgöra ett offentligt uppdrag.

Det kan inte uteslutas att detta förhållande negativt påverkar rekryteringen av privatanställda till kommunala förtroendeuppdrag.

2.3.4 Den enskildes intresse och engagemang

Det politiska beteendet

All kommunal verksamhet bygger på principen om en representativ demokrati och alltså i grunden på ett starkt engagemang från medborgarnas sida. Det är emellertid bara ungefär var sjätte medborgare som är villig att ta på sig uppdrag. Benägenheten att åta sig uppdrag har dock varit ganska stabil under den senaste tioårsperioden.

Ett nytt drag i medborgarnas politiska beteende är att valdeltagandet visar en sjunkande tendens. Valdeltagandet har minskat bland ungdomar med cirka 8 procentenheter mellan valen år 1982 och år 1988. Å andra sidan finns det inget belägg för att ungdomars intresse för samhällsfrågor har försvagats. Tvärtom utvecklar de en hög politisk aktivitet, som dock i allt större utsträckning äger rum vid sidan om de politiska partierna.

Servicen till medborgarna är traditionellt organiserad i sektorer, medan medborgarnas egna behov som regel inte följer de administrativa indelningarna. För att bättre möta dessa behov har man på många håll strävat efter en mer decentraliserad och mindre sektoriell kommunal organisation.

Systemet med lokala nämnder bygger på en närhetsprincip, som bl. a. syftar till att snabbare kunna fånga upp medborgarnas behov och önskemål. Förespråkarna för decentraliseringstanken ser större möjligheter att i en lokal organisation åstadkomma en bred kontaktyta mellan medborgare och förtroendevalda.

Ökat demokratiskt inflytande

Ett viktigt inslag i förnyelsearbetet inom den offentliga sektorn – inte minst på kommunal nivå – är intresset av att öka utrymmet för den enskilde medborgarens personliga val och önskemål. Under senare år har i ökad utsträckning tillämpats kooperativa lösningar, entreprenader liksom föreningsdriven verksamhet och verksamhet i bolagsform.

Ett viktigt inslag har varit strävandena att engagera medborgarna i sådan kommunal verksamhet som berör dem själva, s. k. brukarverksamhet. Genom nya bestämmelser i kommunallagen har det blivit möjligt att ställa upp villkor om brukarinflytande när beslut skall fattas på tjänstemannanivå.

3 Reformbehovet – Principer för en ny kommunallag

3.1 Inledning

Den kommunala självstyrelsen är ett omistligt inslag i den svenska demokratin. I kommuner och landsting tar förtroendevalda medborgare ansvar för en betydande del av samhällsverksamheten i nära samspel med sina uppdragsgivare.

Kommunallagen ger de grundläggande spelreglerna för fördelningen av makt och ansvar i kommuner och landsting. Det är väsentligt att dessa regler är tydliga till sin innebörd. Annars finns det en uppenbar risk för att den demokratiska processen i alltför hög grad kommer att handla om spelreglerna, inte om verksamhetens innehåll och utformning.

Under de senaste åren har det skett stora förändringar i den kommunala verksamheten. Den har expanderat och allt större krav ställs på kvalitet och effektivitet. Samtidigt har kommunernas och landstingens ekonomi blivit allt mer ansträngd.

För att möta den nya situationen har flertalet kommuner och landsting inlett ett omfattande förnyelsearbete. Detta har gett upphov till krav på ändrad lagstiftning. Det s. k. frikommunförsöket har varit ett sätt att

tillgodose kraven på ändrad lagstiftning i syfte att öka kommunernas och landstingens handlingsutrymme.

Tiden är nu mogen att genomföra sådana förändringar i kommunallagstiftningen som kan skapa goda förutsättningar för kommunernas och landstingens verksamhet under 1990-talet. Erfarenheterna av frikommunförsöket är därvid av betydande intresse.

Enligt regeringens mening har frikommunförsöket varit mycket värdefullt när det har gällt att på ett okonventionellt sätt pröva nya verksamhetsformer i kommuner och landsting. För närvarande pågår en utvärdering av försöket (dir. 1990:79). Vissa frågor som grundat sig på erfarenheterna från försöket tar vi upp redan i detta lagstiftningsärende (avsnitt 3.5).

Följande fem utgångspunkter ligger till grund för det förslag till ny kommunallag som vi nu lägger fram.

- De förtroendevalda ges bra arbetsvillkor. Formerna för att styra, leda och följa upp den kommunala verksamheten utvecklas.
- Medborgarna garanteras goda möjligheter till insyn i och inflytande över kommunernas och landstingens verksamhet.
- Kommunerna och landstingen får ett ökat handlingsutrymme när det gäller att bestämma hur verksamheten skall organiseras.
- Kommunerna och landstingen ges förutsättningar att göra verksamheten effektivare genom nya former för ekonomistyrning.
- Kommunallagen skall ge tydliga besked om vilka principer som ligger till grund för den kommunala verksamheten och de grundläggande demokratiska spelreglerna.

I det följande redovisar vi vissa av de principiella nyheterna i förslaget till en ny kommunallag.

3.2 Bättre villkor för förtroendevalda

Framtidens kommunalpolitiker kommer att ställas inför en rad problem, inte minst strukturella och ekonomiska. För att möta dessa behöver de politiska styrformerna utvecklas. Det är också viktigt att underlätta för medborgarna att engagera sig i det kommunalpolitiska arbetet.

Regeringen ser det som en viktig uppgift att skapa likvärdiga förutsättningar för dem som är beredda att ta på sig politiska förtroendeuppdrag. I föreliggande lagstiftningsärende är det särskilt två frågor som vi vill lyfta fram.

Den ena frågan handlar om att hitta en lösning på problemet med de förtroendevaldas ekonomiska villkor. Det hittillsvarande systemet har inte fungerat bra från rättvisesynpunkt.

Det representativa systemet bygger på att alla medborgare skall ha lika möjligheter att bli invalda i representativa församlingar, förutsatt att han eller hon fått sitt partis förtroende att kandidera. Det kan inte vara rimligt att vissa grupper gör ekonomiska förluster vid ett samhällsengagemang och det bör inte vara så att ersättningsfrågan blir styrande för viljan att ta på sig ett politiskt uppdrag.

Vi föreslår därför regler i kommunallagen som innebär att de förtroendevalda, om de begär det, har rätt till skälig ersättning för förlorad arbets-

inkomst.

Enligt vår mening kommer en sådan förändring att medverka till att öka representationen av underrepresenterade grupper, främst anställda i det privata näringslivet.

Vi vill i detta sammanhang också peka på betydelsen av en jämn könsfördelning i politiken. Det är viktigt att de politiska partierna i kommunerna och landstingen i fortsättningen har en hög ambitionsnivå när det gäller att åstadkomma en jämn könsfördelning på de ledande uppdragen. Det är också angeläget att partierna fortsätter arbetet med att bryta mansdominansen inom de mer tekniskt och ekonomiskt betonade nämndområdena.

En annan fråga som rör de förtroendevalda gäller utvecklingen av formerna för att styra och leda den kommunala verksamheten. Vi ser positivt på det arbete som pågår i kommuner och landsting i syfte att förbättra effektiviteten och att bättre tillgodose medborgarnas behov och önskemål. Därför vill vi också underlätta detta arbete genom att öppna nya möjligheter för den politiska styrningen.

Det är väsentligt att de nya styrformerna anpassas efter lokala förutsättningar och olika verksamheters speciella karaktär. Det är därför inte möjligt att lagstifta om en ny politisk styrning. Däremot bör hinder i lagstiftningen undanröjas för att skapa möjligheter att förskjuta tyngdpunkten mot målformulering och utvärdering och att ge förutsättningar för ett bättre samspel mellan politik och förvaltning.

3.3 Lagen öppnar väg för målstyrning

Regeringens förslag i fråga om politiska styrformer bygger på principen att de enskilda kommunerna och landstingen och ytterst de förtroendevalda själva avgör vilka styrformer som passar bäst och i vilken takt en förändring av arbetsformerna skall ske.

Kommunallagens uppgift är att tillhandhålla de rättsliga instrumenten.

Mot bakgrund av den debatt som har förts i frågan vill vi betona att de förtroendevaldas rättsliga ställning inte förändras vid en övergång till ett mer målstyrt system. De förtroendevalda har det yttersta ansvaret för hela verksamheten, vilket dock inte hindrar att det praktiska genomförandet och beslutsbefogenheter i större utsträckning anförtros åt de anställda.

Vi föreslår att det skapas ett ökat utrymme att delegera ärenden. Syftet är att frigöra resurser för att formulera och utveckla den politiska viljan och att skapa ett större engagemang och intresse hos de anställda för den verksamhet som de praktiskt har ansvaret för. Reglerna bör utformas så, att medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll inte försämras.

En viktig del i en mer målstyrd verksamhet är resultatuppföljningen och utvärderingen. Dessa uppgifter måste fullgöras via politiken. Vi föreslår därför nya regler om nämndernas redovisningsansvar inför fullmäktige och att nya krav ställs på årsredovisning och revision.

Vi har inte funnit någon anledning till att i lagtexten ge en ändrad beskrivning av styrelsens grundläggande uppgifter. Rent faktiskt kan emellertid styrelsens roll till viss del komma att förändras i ett mer målstyrt system. Det kan handla om att i större utsträckning göra avstämningar

mellan olika sektorer och att mer aktivt ansvara för resultatuppföljning och utvärdering.

3.4 Medborgarinflytandet utvecklas

Representativ demokrati är utgångspunkten

Det viktigaste organet i den representativa lokala demokratin är fullmäktigeförsamlingen. Dess roll som högsta beslutande organ ligger fast.

En konsekvens av detta är att medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten i första hand skall göras gällande genom utslaget i de allmänna valen. Genom proportionalitetsprincipen återverkar detta sedan på valet av styrelsen och övriga nämnder.

En fråga som har diskuterats i samband med kommunallagsarbetet är om det bör införas en möjlighet till direktval av lokala nämnder. Regeringen är dock inte beredd att lägga fram ett sådant förslag. Remissbehandlingen av kommunallagskommitténs betänkande ger ett klart stöd för detta ställningstagande.

Det starkaste skälet för vår inställning i denna fråga är att direktval till lokala nämnder kan begränsa fullmäktiges möjligheter att ta det totala ansvaret för verksamheten i kommunen eller landstinget. Därmed uppstår också en oklarhet om hur valutslaget kommer att påverka verksamheten. Detta blir särskilt tydligt i ett system där fullmäktige styr mer genom mål och allmänna riktlinjer.

En annan fråga som har diskuterats är om man skall vidga tillämpningen av folkomröstningsinstitutet.

Sett från ett medborgarperspektiv kan det vara betydelsefullt att kunna ge uttryck för åsikter i olika frågor även mellan de allmänna valen. Möjligheten att ordna folkomröstningar som ett led i beredningen inför fullmäktiges avgörande bör därför finnas kvar. Vi är däremot inte beredda att gå längre genom att införa någon form av beslutande folkomröstningar eller minoritets- eller medborgarinitiativ, vilket har diskuterats. Detta skulle, enligt vår mening, innebära en icke önskvärd urholkning av den representativa demokratin.

I detta sammanhang vill vi också slå fast att den representativa demokratin innebär att valutslaget skall vara avgörande för partiernas relativa inflytande i de beredande och beslutande organen.

Det finns en ökad benägenhet hos väljarna att lägga sina röster på småpartier. Att detta får genomslag i fullmäktigeförsamlingen är självklart. Däremot rimmar det enligt vår uppfattning inte väl med den representativa demokratins princip att införa särskilda regler om närvarorätt för småpartier i styrelsen. Vi är därför för vår del inte beredda att föreslå några sådana lagregler. Vi återkommer till frågan om småpartiernas arbetsvillkor (avsnitt 4.4.8).

Även om vi starkt betonar värdet av den representativa demokratin, vill vi också utveckla medborgarinflytandet i den kommunala verksamheten i former som är förenliga med denna princip.

En tendens under senare år har varit att i ökad utsträckning bedriva den kommunala verksamheten i privaträttsliga former. Det handlar både om rena entreprenadförhållanden och om att kommuner och landsting själva eller tillsammans med andra intressenter bildar bolag för olika verksamheter.

Det finns många aspekter på denna utveckling. Regeringen begränsar sig här till att ta upp frågan om medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll.

Frågan om hur man kan förbättra insynen i kommunal företagsverksamhet har utretts i flera omgångar ända sedan mitten av 1960-talet. Några lagstiftningsåtgärder har dock ännu inte vidtagits.

Den privaträttsligt drivna verksamheten har enligt vår bedömning nu fått en sådan omfattning att det är tid att skärpa kraven i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn.

Vår grundläggande uppfattning är att behovet av insyn är lika stort oavsett i vilken form som den kommunala verksamheten bedrivs. Ibland är dock verksamhetens art av ett slag som innebär att det finns ett berättigat intresse av sekretess. Det väsentliga är enligt vår mening att fullmäktigeförsamlingarna ordentligt diskuterar och tar ställning till hur insynen i de kommunala företagen skall förbättras och vilka undantag som skall finnas från huvudprincipen om offentlighet.

Vi förslår därför nya regler som skall garantera en sådan ordning. Samtidigt utesluter vi inte att det i framtiden kan visa sig vara nödvändigt med ännu längre gående åtgärder för att stärka det medborgerliga inflytandet i dessa frågor.

Offentlig resultatredovisning

Intresset för kommunal verksamhet har länge koncentrerats till skattesatserna och utgifternas nivå och fördelning på olika ändamål. Medborgarnas deltagande i budgetprocessen har också värderats högt.

De samhällsekonomiska förutsättningarna har förändrats. Det reser krav på att den kommunala verksamheten både omprövas och effektiviseras. Det har blivit alltmer nödvändigt att prioritera mellan olika verksamheter och att göra en omfördelning av resurser. Regeringen anser att utrymmet för skattehöjningar är mycket begränsat.

Mot denna bakgrund ser vi det som väsentligt att öka medborgarnas möjligheter att ta del av och sätta sig in i kommunernas och landstingens redovisning av verksamhetsresultat och ekonomi. Att få möjlighet att bedöma utfallet av den verksamhet som har bedrivits och dess ekonomiska effekter är minst lika viktigt som att bedöma den framtidsinriktade politiken.

Vi föreslår nya regler som betonar värdet av redovisning och revision och som ger möjlighet till ökad medborgaraktivitet i dessa frågor.

De som direkt nyttjar kommunala tjänster har ofta ett mycket stort och berättigat intresse av att kunna påverka den konkreta utformningen av verksamheten i fråga. Det gäller särskilt inom institutionsbundna verksamheter, men också till viss del inom annan kommunal verksamhet.

Regeringen är angelägen om att brukarinflytandet över den kommunala verksamheten kan utvecklas och stärkas. Vi är medvetna om att ett sådant inflytande inte är helt okomplicerat både från grundläggande demokratiska utgångspunkter och när det gäller det rent praktiska genomförandet. Samtidigt ser vi i utvecklingen av ett sådant direktdemokratiskt inflytande stora möjligheter till att vitalisera det medborgerliga deltagandet i vardagsnära frågor, vilket på sikt kan stärka den demokratiska processen i stort.

Vi föreslår att man till den nya lagen för över reglerna om brukarinflytande i samband med att anställda utövar beslutanderätt. Dessa regler skapar stora möjligheter att lokalt utveckla många olika former av brukarinflytande. Om det härutöver finns ett behov av att gå vidare är en utvecklingsfråga som det kan finnas anledning att återkomma till i annat sammanhang.

3.5 Lagen medger ett ökat handlingsutrymme

För att kommuner och landsting skall kunna klara de viktiga uppgifter som de står inför och för att de skall kunna fullfölja det förändringsarbete som har inletts på många håll, är det nödvändigt att öka handlingsutrymmet ytterligare. Det är väsentligt att verksamheten kan anpassas efter lokala förutsättningar och behov.

Från regeringens sida har flera olika åtgärder vidtagits för att undanröja de hinder som finns för ett lokalt förnyelsearbete. En del av dessa har vi redogjort för tidigare.

Även den nya kommunallagen bör bidra till att underlätta förändringsprocessen i kommuner och landsting. Vi föreslår därför på flera punkter att reglerna utformas så, att flexibla lösningar medges utifrån lokala förhållanden. Det gäller t. ex. i fråga om fullmäktiges och nämndernas arbetsformer, men också i fråga om utformningen av reglerna om den ekonomiska förvaltningen.

En friare kommunal nämndorganisation

Ett framträdande inslag i kommunernas och landstingens förändringsarbete är strävan mot en ökad decentralisering och ökat samarbete mellan olika verksamheter. Det har stor betydelse sett från ett medborgarperspektiv. Regeringen anser att strävandena bör stimuleras.

Många kommuner uppfattar de lagreglerade kraven på en viss nämndorganisation som ett hinder mot både decentralisering och sektorssamverkan. Därför har en försöksverksamhet med en friare nämndorganisation bedrivits inom ramen för frikommunförsöket. Regeringen och riksdagen har också uppmärksammat frågorna under senare tid i samband med de

betydelsefulla reformer som nu är på väg att genomföras på skolområdet och inom socialtjänsten. Riksdagsbesluten innebär att det i framtiden inte kommer att ställas krav varken på en särskild skolstyrelse eller en särskild socialnämnd.

Vi har tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en utvärdering av erfarenheterna av frikommunförsöket. Utredaren har behandlat frågan om fri nämndorganisation med förtur och har redovisat sin bedömning i denna del i betänkandet (SOU 1991:25) Frikommunförsöket – En redovisning av erfarenheterna av försöken med en friare nämndorganisation.

Som ett sammanfattande omdöme anser utredaren att erfarenheterna av försöken i huvudsak är goda. Det har påvisats positiva effekter både när det gäller den kommunala verksamhetens form och dess innehåll. En friare och mer decentraliserad nämndorganisation anses även ha varit till fördel från kommunaldemokratisk utgångspunkt. Från rättsliga utgångspunkter har inga avgörande hinder mot en friare nämndorganisation framkommit.

Enligt vår mening är tiden nu mogen att ge samtliga kommuner och landsting ökad frihet att bestämma hur nämnderna skall organiseras. Vi bygger detta ställningstagande på en stark tilltro till kommunernas och landstingens förmåga att ta ansvar för de samhällsuppgifter som statsmakterna har tilldelat dem.

En friare nämndorganisation kan enligt vår mening på ett värdefullt sätt bidra till att man lägger en helhetssyn på den kommunala verksamheten. En sådan ordning kan underlätta för kommunerna och landstingen när de skall utföra sina samhällsuppgifter.

Det finns anledning att närmare följa det förändringsarbete som pågår i fråga om att renodla nämndfunktionerna enligt en beställare-utförarmodell. Olika kommunalrättsliga frågeställningar kan uppkomma och detta måste givetvis bevakas. Det är inte uteslutet att omprövningen av verksamhetsformerna kan leda fram till behov av ytterligare lagändringar. Frågor av detta slag övervägs för närvarande av konkurrenskommittén (C 1989:03).

3.6 Nya former för ekonomistyrning

Det ställs allt större krav på att kommuner och landsting kan hushålla med sina ekonomiska resurser. Ny verksamhet och förbättrad kvalitet måste på 1990-talet i huvudsak åstadkommas genom att befintliga resurser utnyttjas effektivare och genom att resurser omfördelas mellan olika verksamhetsområden.

Regeringen vill naturligtvis underlätta för kommuner och landsting att bedriva en effektiv och högkvalitativ verksamhet. Därför föreslår vi nya bestämmelser i kommunallagen om budgetering, redovisning och resultatuppföljning.

Vi föreslår också att förmögenhetsskyddet och kravet på budgetbalans ersätts med en mer allmänt hållen lagregel om en god ekonomisk hushållning (avsnitt 4.8.1).

För att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning krävs ett väl fungerande planerings- och uppföljningssystem, en ekonomi i

balans och en strategi för hur eventuella problem kan åtgärdas.

Det ekonomiska planerings- och uppföljningssystemet bör innefatta en verksamhetsplan, årsbudget, treårsplan och en årsredovisning. Av dessa dokument bör det bl. a. framgå hur angivna mål för verksamheten uppnås. Det bör gälla såväl av staten angivna mål och riktlinjer som de mål som fullmäktige och nämnderna har ställt upp för den egna verksamheten. Uppföljningen bör avse såväl verksamhetens effektivitet som produktivitet. Det bör vidare framgå hur utgifter har finansierats och hur planerade utgiftsåtaganden avses bli finansierade. Utvecklingen av den ekonomiska ställningen bör också redovisas.

Vi föreslår alltså att kommunerna och landstingen blir skyldiga att upprätta treåriga ekonomiska planer som komplement till de ettåriga budgetarna. Syftet med en sådan plan är att underlätta sådana strukturella åtgärder som kan skapa balans i kommunernas och landstingens ekonomi. Erfarenheterna visar att nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med obalans mellan intäkter och kostnader måste planeras och genomföras under längre tidsperioder än ett år.

Vi vill betona den ekonomiska flerårsplaneringens betydelse som en utgångspunkt för att diskutera behovet av strukturella åtgärder inom den kommunala verksamheten. Nu tillgängliga prognoser för den ekonomiska utvecklingen ger vid handen att denna typ av diskussion kommer att bli allt mer nödvändig att föra i landets kommuner och landsting under 1990-talet.

Den nu pågående utvecklingen mot ökad målstyrning i den kommunala verksamheten gör att redovisningens roll som uppföljningsinstrument får större betydelse. Vi föreslår en rad olika bestämmelser som syftar till att stärka redovisningen och revisionen.

En principiell nyhet är förslaget att "koncernredovisningar" skall vara obligatoriska. Detta förslag skall ses mot bakgrund av att allt mer kommunal verksamhet sker i privaträttsliga former och att det därför är av stort intresse bl. a. för medborgarna att få en fullständig redovisning av kommunernas och landstingens verksamhet.

Vi kommer att följa upp hur kommunerna och landstingen använder den ökade frihet som de får på det ekonomiska området. Skulle det visa sig att det leder till oönskade konsekvenser får vi på nytt överväga behovet av en stramare lagreglering.

4 Regeringens förslag till en ny kommunallag

4.1 Indelning, medlemskap

4.1.1 Indelning i kommuner och landsting m. m.

Regeringens förslag: Den nya kommunallagen inleds med en grundläggande bestämmelse om indelningen i kommuner och landsting.

Principen om kommunal självstyrelse skrivs in i lagen. Termen "landstingskommun" ersätts med "landsting".

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett fåtal remissinstanser kommenterar kommitténs förslag i denna del. Några framhåller det värdefulla i att lagen ger uttryck åt principen om kommunal självstyrelse. Endast regeringsrätten finner detta mindre lämpligt. Regeringsrätten är också, liksom Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund, tveksam till att ändra den landstingskommunala terminologin innan man hunnit göra en översyn av motsvarande termer i regeringsformen.

Skälen för regeringens förslag

En grundläggande bestämmelse om den kommunala indelningen

I 1 kap. 7 § regeringsformen slås det fast att det i riket finns kommuner och landsting (primärkommuner och landstingskommuner med regeringsformens terminologi). En motsvarighet finns i 1 kap. 1 § KL, där det föreskrivs att "riket är indelat i kommuner och landstingskommuner". Syftet med den bestämmelsen är närmast att ange på vilka kommuntyper som kommunallagen är tillämplig.

Även den nya kommunallagen bör inledas med en grundläggande lagregel om den kommunala indelningen. Det bör även, liksom i dag, finnas en regel som anger huvudprincipen om sambandet mellan den landstingskommunala indelningen och indelningen i län. Remissinstanserna har inte haft någon annan uppfattning i denna fråga.

Principen om kommunal självstyrelse

Principen om kommunal självstyrelse har aldrig uttryckts i kommunalrättslig författningstext trots att den introducerades redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar. Däremot uttrycks den i regeringsformens portalparagraf, där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket).

Under senare år har den kommunala självstyrelsen ställts i fokus genom ett omfattande utredningsarbete och genom en intensiv försöksverksamhet – bl. a. i form av frikommunförsöket. Arbetet har bedrivits i syfte att stärka villkoren för självstyrelsen.

Ett sätt att ytterligare markera vikten av kommunal självstyrelse kan vara att skriva in principen i kommunallagen. Detta kan lämpligen ske på så sätt, att det i lagens inledningsparagraf anges att kommuner och landsting sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda författningar på den kommunala självstyrelsens grund.

En sådan bestämmelse markerar att det i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Detta är ett viktigt konstaterande inför den framtida utvecklingen av självstyrelsen.

Den kommunala självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Sålunda ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer deras befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs alltså ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Landstingskommun blir landsting

Begreppet "landstingskommun" introducerades genom 1954 års landstingslag. Det har emellertid aldrig vunnit gehör i det allmänna språkbruket. I dagligt tal och bl.a. i landstingsvärlden också i officiella texter använder man ordet "landsting".

Från landstingshåll har det sedan länge framförts önskemål om att man bör anpassa lagtexten efter det allmänna språkbruket på så sätt att landsting i stället för landstingskommun får beteckna det geografiska området och den juridiska personen.

Enligt regeringens mening är tiden nu inne för att även i författningsspråket använda det ord som är väl förankrat i det allmänna språkbruket och som landstingen själva vill använda.

Vi föreslår alltså den nyheten att begreppet landstingskommun ersätts av landsting. Visserligen uppstår då en bristande samstämmighet med regeringsformens terminologi, men detta kan inte vara en avgörande invändning, eftersom det redan i dag brister i samstämmighet. Regeringsformens bruk av "primärkommun" har således i princip inte någon motsvarighet i annan författningstext. I något lämpligt sammanhang bör man emellertid överväga de kommunala termerna i regeringsformen.

Vi återkommer till frågan om termerna för de landstingskommunala organen (avsnitt 4.3.1).

Regeringens förslag: I den nya lagen behålls de nuvarande grunderna för medlemskap, nämligen kyrkobokföring (folkbokföring enligt föreslagen ny terminologi), fastighetsinnehav och taxering till kommunalskatt.

Frågan om fastighetsinnehav i framtiden skall utgöra grund för medlemskap bör dock övervägas särskilt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser berör frågan om fastighetsinnehav skall behållas som självständig grund för medlemskap. Av dessa är det förhållandevis få som vill behålla denna grund, bl. a. kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, kammarkollegiet, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund samt några enstaka kommuner.

Ett stort antal kommuner anser att fastighetsinnehav som grund för medlemskap bör slopas. De anför principiella skäl, men visar också på rent faktiska problem i fråga om kommuner där det finns ett stort antal fritidsfastigheter. Problemen är enligt dessa remissinstanser förknippade med att ägare av fritidsfastigheter inte längre erlägger skatt till den kommun där fastigheten är belägen. Det uppstår därigenom ett snedförhållande mellan permanentboende och fritidshusägare när det gäller avgiftsuttag.

Några instanser, bl. a. Svenska kommunförbundet, förordar att frågan utreds vidare.

Skälen för regeringens förslag

Medlemskapet och rätten att anföra kommunalbesvär

Enligt 1 kap. 3 § KL är den medlem av en kommun som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Från och med den 1 juli 1991 kommer kyrkobokföringen att ersättas av folkbokföring hos skattemyndigheten (jfr prop. 1986/87:158, SkU 1987/88:2, rskr. 2). Eftersom den nya kommunallagen avses träda i kraft den 1 januari 1992 används i detta lagstiftningsärende termen folkbokföring.

Medlemskapet har ett principiellt samband med rätten att anföra kommunalbesvär. Enligt 7 kap. 1 § KL får nämligen kommunala beslut inom det kommunallagsreglerade området överklagas av den som är kommunmedlem. Begreppet fyller också andra funktioner. Bl. a. anknyter flera av de kommunalrättsliga grundprinciperna till medlemskapet, t. ex. lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Medlemsbegreppet avgränsar också vilka som får delta i folkomröstningar inom kommunen eller landstinget. Vidare har medlemsbegreppet betydelse för rätten att påkalla förändringar i den kommunala indelningen.

Kopplingen mellan medlemskap i en kommun och besvärsrätten i kommunalbesvärsmål bör enligt regeringens mening behållas. Vårt ställningstagande grundar sig på tanken att en medlem av kommunen har en viss delaktighet i hur de kommunala angelägenheterna sköts. Mer eller mindre berör angelägenheterna kommuninvånarna i allmänhet och därmed har de ett berättigat intresse av att kunna utlösa en laglighetskontroll av de beslut som kommunen fattar. Tillhör man inte den kommunala gemenskapen bör man å andra sidan inte heller ha rätt att begära en laglighetsprövning.

Fastighetsinnehav som grund för medlemskap

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

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

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

Många remissinstanser har pekat på det problem som finns för kommuner som har en omfattande fritidsbebyggelse. I sådana kommuner kan befolkningen mångdubblas under sommaren. Ökningen ställer stora krav på infrastrukturen i form av vägar, vatten och avlopp, renhållning m. m. Inte sällan blir kostnaderna så höga att det är svårt att få dem täckta enbart via avgifter. Det betyder att en del av kostnaderna i stället måste finansieras via kommunalskatten, vilket i sin tur medför en viss subventionering av de fritidsboende som inte är skrivna i kommunen.

Regeringen har stor förståelse för de problem som remissinstanserna har gett uttryck åt när det gäller fritidskommunerna. Man måste dock enligt vår mening se frågan om fastighetsinnehav som medlemskapsgrund i ett större perspektiv.

Föremålet för ett fastighetsägande kan vara fastigheter med en rad olika

funktioner som permanentbebodda småhus, fritidshus, hyresfastigheter, industrifastigheter, sjukhus samt teatrar och liknande samlingslokaler. Som ägare uppträder privatpersoner, juridiska personer, stat, kommun och landsting.

Fastigheterna kan bli föremål för en rad kommunala beslut. I många fall kan dessa enbart överklagas genom kommunalbesvär. Det gäller t.ex. beslut om att anta lokal ordningsstadga, beslut om att expropriera, beslut om förköp, beslut om kommunala föreskrifter och om avgifter enligt hälsoskyddslagen (1982:1080, ändrad senast 1988:926), beslut om taxa enligt miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1989:363), vissa beslut enligt plan- och bygglagen (1987:10, omtryckt 1987:246, ändrad senast 1990:1376) samt beslut om taxa enligt renhållningslagen (1979:596, ändrad senast 1990:235) och beslut om att anta eller ändra en renhållningsordning.

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

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

4.2 Kommunernas och landstingens befogenheter

4.2.1 Tydligare regler

Regeringens förslag: Reglerna om kommunernas och landstingens befogenheter samlas i ett särskilt kapitel.

I en allmän kompetensregel anges den s.k. lokaliseringsprincipen och förbudet mot att ge understöd åt enskilda. I särskilda regler ges uttryck åt likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan. Vidare finns särskilda regler om kommunernas och landstingens näringsverksamhet och förhållande till näringslivet.

En ny bestämmelse upplyser om kommunernas och landstingens rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt och meddela föreskrifter i enlighet med vad som sägs i regeringsformen.

Den nuvarande regeln om särskild kompetens för Stockholms läns landsting behålls.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att kommittén föreslår att en särbestämmelse i 1 kap. 4 § andra stycket KL för Stockholms läns landsting skall upphävas. Kommittén har också delvis valt en annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs förslag om att samla reglerna om de kommunala befogenheterna i ett särskilt kapitel. Flera remissinstanser pekar allmänt

på svårigheterna att i lagtext ge uttryck åt de grundprinciper i fråga om kompetensen som har vuxit fram i rättstillämpningen.

Några remissinstanser – JO, kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Uppsala universitet samt Stockholms kommun – anser att likställighetsprincipen bör få en mer pregnant utformning i lagtexten.

Kammarrätten i Göteborg, Stockholms och Göteborgs kommuner samt statsvetenskapliga förbundet efterlyser uttalanden om likställighetsprincipens tillämpning i en starkt decentraliserad organisation.

JO, regeringsrätten och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet menar att bestämmelsen som uttrycker retroaktivitetsförbudet har fått en utformning som inte stämmer med hittillsvarande rättspraxis.

Regeringsrätten anser att även den s. k. objektivitetsprincipen bör tas med som en självständig lagregel.

Stockholms läns landsting och Landstingsförbundet förespråkar att den nuvarande kommunallagens särbestämmelse för Stockholms läns landsting behålls. Några landsting anser att tillämpningsområdet bör utvidgas till att avse samtliga landsting.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande regler

Enligt 1 kap. 4 § första stycket KL får kommuner och landsting själva vårda sina angelägenheter.

Denna grundläggande bestämmelse om den kommunala kompetensen fick sitt nuvarande sakliga innehåll genom lagändringar år 1948 (SOU 1947:53, prop. 1948:140) och sin nuvarande utformning vid 1977 års kommunallagsreform. Avsikten med en så allmänt formulerad regel är att de kommunala befogenheterna fortgående skall kunna anpassas efter samhällsutvecklingens krav och att de närmare gränserna för kommunernas och landstingens verksamhet skall läggas fast genom rättstillämpningen.

I rättspraxis har utbildats vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen. Dessa är

- lokaliseringsprincipen,
- förbudet mot att ge understöd åt enskilda,
- förbudet mot att driva spekulativa företag,
- likställighetsprincipen,
- förbudet mot beslut med retroaktiv verkan och
- självkostnadsprincipen.

Ett utmärkande drag för dessa principer är att de, på grund av sin beskaffenhet och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla, inte medger någon långtgående exaktheit i tillämpningen. I rättspraxis har de därför behandlats som allmänna målsättningsprinciper. I det följande tar vi upp frågan om dessa principer skall lagfästas. Självkostnadsprincipen behandlas i avsnitt 4.8.3.

En särskild fråga när det gäller den allmänna kompetensen är vilka

befogenheter kommunerna och landstingen har med avseende på näringslivet. Vi återkommer till denna fråga i nästa avsnitt (4.2.2).

Vid sidan av kommunallagens reglering får kommunerna och landstingen sin kompetens med stöd av olika speciallagar. Även till denna fråga återkommer vi (avsnitt 4.2.3).

Ett särskilt befogenhetskapitel

En ny kommunallag bör utformas så, att den ger en bättre överblick över vad kommuner och landsting får syssla med än vad som framgår av nuvarande lag. Viktiga principer för kommunal verksamhet bör kunna utläsas ur lagen.

Ett sätt att åstadkomma en bättre överblick är att lagfästa de kommunalrättsliga grundprinciper som gäller i fråga om den kommunala kompetensen. Regeringsrätten har i sitt remissyttrande anfört att erfarenheterna från prövningen av kommunalbesvärsmål visar att nuvarande mycket knapphändiga allmänna regler i kommunallagen inte gett vare sig de kommunala organen eller de enskilda rättssökande erforderlig vägledning för att avgöra om ett visst kommunalt förfarande är kompetensenligt eller inte. Detta har i många fall lett till onödiga och tidsödande kommunalbesvärsprocesser.

Ett särskilt befogenhetskapitel fyller enligt vår mening på ett bra sätt syftet att göra den kommunala kompetensen tydligare. Visserligen finns vissa problem med att i lagtext kortfattat men ändå uttömmande uttrycka de kommunalrättsliga grundprinciper som utvecklats i rättspraxis under lång tid. Det kan vara svårt att ta till vara alla de nyanser som rättspraxis visar upp. Riskerna bör dock inte överdrivas. Det väsentliga är att karaktären av målsättningsprinciper inte ändras så att den flexibilitet som utmärker nuvarande reglering kan fortgå.

En allmän kompetensregel

Den nuvarande kompetensregeln i 1 kap. 4 § första stycket KL anses ge uttryck åt att en kommunal åtgärd för att vara kompetensenlig skall ta till vara ett allmänt intresse som är knutet till kommunen respektive landstinget. Dessa förutsättningar – allmänintresset och anknytningsmomentet – bör nu komma till uttryck i lagtexten. På så sätt kan man förtydliga den yttre ramen för vad kommunerna och landstingen får syssla med.

I en bestämmelse med ett sådant innehåll ligger *förbudet mot att ge understöd åt enskilda*, eftersom det i princip inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas.

En sådan bestämmelse ger också besked om att *lokaliseringsprincipen* gäller. Innebörden är att angelägenheterna skall ha anknytning till det egna kommunområdet eller de egna medlemmarna.

Av uttrycket "sina angelägenheter" i nuvarande kompetensregel följer att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha. Denna begränsning bör beskrivas uttryckligen.

Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen är mera fristående från den allmänna kompetensregeln än de båda tidigare behandlade principerna. Den kan sägas begränsa kommunernas och landstingens handlingsfrihet inom ramen för deras kompetens.

Likställighetsprincipen, som i praxis främst har kommit att tillämpas i fråga om taxe- och bidragsbeslut, innebär att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund (se bl. a. RÅ 1975 Ab 313 och RÅ 1979 Ab 404). Det kan uttryckas som att rationella skäl eller sakliga överväganden krävs som grund för att kommunmedlemmar behandlas olika eller att kommunen respektive landstinget på saklig grund varit behörig att handla så.

När likställighetsprincipen skall uttryckas i lagtext är det väsentligt att det oeftergivliga kravet på objektivitet och rättvisa kommer till klart uttryck. Vi föreslår därför en bestämmelse om att kommuner och landsting skall behandla medlemmarna lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Vi kommenterar likställighetsprincipen närmare i specialmotiveringen, bl. a. frågan om principens tillämpning i kommuner med en starkt decentraliserad nämndorganisation.

Likställighetsprincipen har flera beröringspunkter med den s. k. objektivitetsprincipen (se bl. a. RÅ 1974 ref. 17). Den principen finns redan inskriven i 1 kap. 9 § regeringsformen med följande lydelse:

"Domstolar samt andra förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet".

Enligt vår mening bör man inte ge uttryck åt objektivitetsprincipen i kommunallagen, bl. a. med hänsyn till att den inte är speciell för kommuner och landsting. Dessutom finns det ändå en möjlighet att få principens räckvidd prövad under åberopande av att fullmäktige har överskridit sina befogenheter.

Retroaktivitetsförbudet

Enligt rättspraxis får kommuner och landsting i princip inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft, som är till nackdel för kommunmedlemmarna. Det står dock klart att domstolarna i vissa fall har godtagit avsteg från principen (se bl. a. RÅ 1985 2:19 och RÅ 1987 ref. 41).

Kommittén har föreslagit en regel som uttrycker att det skall krävas "synnerliga skäl" för att avsteg skall få göras. Som några remissinstanser har påpekat, är det tveksamt om detta verkligen återspeglar regeringsrättens praxis på området. Enligt regeringens mening kan det dock av rättssäkerhetsskäl finnas anledning att starkt begränsa möjligheterna till retroaktiva beslut. Det finns därför skäl för en sådan utomordentligt stark begränsning som ligger i uttrycket "synnerliga skäl", även om detta skulle innebära en viss skärpning av rättsläget.

Rätt att ta ut skatt och att meddela föreskrifter

Kommunerna och landstingen har som ett led i den kommunala självstyrelsen en egen beskattningsrätt. Regler om detta finns i regeringsformen. Där ges kommunerna och landstingen också möjlighetet att meddela föreskrifter.

Kommunernas och landstingens beskattnings- och normgivningsmakt utgör ett så centralt inslag i den kommunala kompetensen att befogenhetskapitlet bör innehålla en upplysning om dessa maktbefogenheter. Vi föreslår därför en föreskrift av denna innebörd som bör placeras i anslutning till den grundläggande kompetensregleringen.

Särbestämmelser för Stockholms läns landsting

I 1 kap. 4 § andra stycket KL finns en särbestämmelse för Stockholms läns landsting. Den anger att landstinget får handha angelägenheter som avser en del av landstinget och som ankommer på kommunerna, om det är påkallat med hänsyn till ett betydande behov av samverkan mellan kommunerna.

Bakgrunden till bestämmelsen, som ursprungligen kom till år 1969, var att det fanns behov av ett klart rättsligt underlag för landstinget i fråga om planerade åtgärder för den kollektiva trafiken, planeringen för vattenförsörjning och avloppssystem och planerat stöd åt vissa kommuners verksamhet på bostadsförsörjningsområdet.

Enligt regeringens mening är det inte uteslutet att bestämmelsen i framtiden kan ha betydelse på olika områden där det krävs regionala insatser, inte minst med hänsyn till den allmänna utvecklingen i storstadsregionerna. Bestämmelsen kan därför ha en funktion att fylla även framgent. Vi har dock inte funnit några bärande skäl för att utsträcka tillämpningsområdet.

Syftet med vårt förslag att särbestämmelsen för Stockholms läns landsting behålls och att den får en plats i det nya befogenhetskapitlet är inte att vidga landstingets kompetens. Vi förutsätter således att landstinget vidtar eventuella åtgärder i samverkan med berörda kommuner.

Regeringens förslag: I befogenhetskapitlet tas in nya regler som ger uttryck åt kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor.

För att kommuner och landsting själva skall få driva näringsverksamhet krävs att den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla kommunmedlemmarna allmännyttiga anläggningar eller tjänster.

Möjligheten att vidta allmänt näringslivsfrämjande åtgärder framgår också av lagen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att kommittén föreslår att individuellt inriktat stöd skall få lämnas för att motverka större arbetslöshet eller om det finns andra särskilda skäl för det.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. En del är dock kritiska till hur lagtexten beskriver kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig i näringsverksamhet. Hit hör JO, regeringsrätten, kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, riksrevisionsverket, NO, Gnosjö, Linköpings, Nybro, Stockholms, Trollhättans och Vänersborgs kommuner, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Skattebetalarnas förening och Sveriges Fastighetsägareförbund. Dessa remissinstanser anser att kompetensregeln bör vara mera negativt utformad.

Kiruna kommun, Uppsala läns landsting och Svensk chefsförening anser att kompetensen på näringslivsområdet bör vidgas.

Östersunds kommun anser att det bör framgå av lagen, att det är tillåtet att sälja tjänster till både offentliga och privata organ, om detta leder till att kommunen utnyttjar sin organisation effektivare.

Göteborgs kommun anser att "utan vinstsyfte" bör utgå ur lagtexten. Det bör vara möjligt för den kommunala företagsamheten att konsolidera verksamheten. Liknande synpunkter anförs av Vårgårda, Växjö, Umeå och Östersunds kommuner samt av Östergötlands läns landsting.

Några remissinstanser är kritiska mot den regel som beskriver kommunernas och landstingens möjligheter att ge individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare. Sådant stöd bör inte få förekomma anser bl.a. Högsby och Vellinge kommuner samt Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund. Även Habo, Filipstads, Mariestads, Tranemo, Trollhättans och Täby kommuner är kritiska.

JO och Stockholms kommun anser att förslaget ger utrymme åt en för vid tolkning av möjligheterna att ge stöd till enskilda näringsidkare.

Några anser att landstingen inte bör ha någon kompetens på näringslivsområdet. Hit hör riksrevisionsverket, Grums, Högsby, Sandvikens, Skel-

lefteå, Svedala och Tranås kommuner, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund samt Sveriges kommunaljuridiska förening.

Skälen för regeringens förslag

Den kommunala kompetensen på näringslivsområdet bör regleras i befogenhetskapitlet

I huvudsak styrs kommunernas och landstingens möjligheter att engagera sig på näringslivsområdet av den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § första stycket KL. Men vid sidan av denna bestämmelse har det i rättspraxis utvecklats vissa speciella principer som styr tillåtligheten av ett kommunalt näringspolitiskt engagemang. Av särskilt intresse är principen om förbudet mot att driva spekulativa företag.

Särskilda regler om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet bör tas in i befogenhetskapitlet. Remissinstanserna har med några få undantag tillstyrkt att sådana regler tillskapas.

Kompetensen bör inte vidgas

Frågan om den kommunala kompetensen på näringslivsområdet har utretts av stat-kommunberedningen (C 1983:02). Övervägandena har presenterats i betänkandet (Ds C 1986:16) Kommunal näringslivspolitik, vilket i sin tur har varit utgångspunkten för kommitténs överväganden i ämnet.

Som både stat-kommunberedningen och kommittén har slagit fast har staten det övergripande ansvaret för näringslivspolitiken. Det måste således väsentligen vara en statlig uppgift att medverka till en från samhällets synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet.

I konsekvens med detta övergripande statliga ansvar bör man enligt regeringens mening inte frångå principen om att direkt eller indirekt ekonomiskt stöd till enskilda företag i syfte att påverka företagens lokalisering och utveckling inte ingår i kommunernas och landstingens befogenheter. Det finns flera skäl till detta.

Samhälleligt stöd till företag brukar bli mest aktuellt i regioner där man finner de ekonomiskt svagare kommunerna, som är mindre attraktiva för näringslivet och som kännetecknas av vikande befolkningsunderlag med en ogynnsam åldersfördelning. Det är inte rimligt att kommuner och landsting i sådana regioner skall kunna ta på sig den tunga ekonomiska börda som denna typ av stödåtgärder utgör. Kommunalt företagsstöd kan inte heller förväntas bli effektivt när det gäller att vända en ogynnsam utveckling i en kommun eller ett landsting.

Internationella överenskommelser som Sverige under senare år har slutit inom t.ex. GATT, EFTA och genom frihandelsavtal med EG innebär att konkurrenssnedvridande stöd till enskilda företag i princip inte är tillåtna.

Den s.k. infrastrukturen, dvs. bostäder, barnomsorg, skolor, sjukhus, vägar och andra kommunikationer samt annan offentlig service, som det

enligt speciallagstiftning och kommunallag ankommer på kommuner och landsting att dra försorg om, är väl så viktig för en gynnsam utveckling av näringslivet. Det skulle inte vara någon framkomlig väg till en jämnare välfärdsfördelning mellan olika delar av landet att låta kommuner och landsting lämna ekonomiskt bidrag till företagen, vägledda av sina egna intressen.

Det finns dock inte någon anledning att begränsa kommunernas och landstingens nuvarande befogenheter vad avser deras allmänt näringslivsfrämjande insatser. Sådana åtgärder kan ofta ha stor betydelse för företagens utveckling och som ett komplement till statliga insatser.

Vi kan i detta sammanhang nämna att vissa frågor som hänger samman med kompetensen på näringslivsområdet har tagits upp av stat-kommunberedningen i betänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Där berörs bl.a. frågan om möjligheterna för kommunerna att uppträda som anbudsgivare åt andra kommuner. Ett fortsatt utredningsarbete i dessa frågor görs av en särskild utredare (C 1990:09).

Närmare om lagregleringen

Själva näringslivsbegreppet är av visst intresse när det gäller att i lagtext ge uttryck åt den kommunala kompetensen på området.

Från rättsliga utgångspunkter finns det inte någon tydlig gräns mellan vad som brukar kallas den kommunala sektorn och det som i dagligt tal betecknas som näringslivet.

Kommuner och landsting har befogenheter att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet. Exempel på detta är verksamheter inom kommunikationsväsendet och energiförsörjningen. Man brukar kalla detta sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Samtidigt är det klart att det finns en stor sektor av näringslivet som traditionellt är förbehållen den enskilda företagsamheten. Man kan kalla detta för det egentliga näringslivet. Inom denna sektor får kommunerna och landstingen inte driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.

Gränsen för det tillåtna inom området för sedvanlig kommunal affärsverksamhet är inte särskilt omtvistad. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektiva anläggningar av olika slag, t.ex. elverk, renhållningsverk samt buss- och sjötrafikföretag.

Utgånspunkten för bedömningen av det tillåtna är allmänintresset. Man kan säga att verksamheten skall gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna.

Till detta kommer det som ligger i förbudet mot att driva spekulativa företag, nämligen att det huvudsakliga syftet inte får vara att bereda kommunen eller landstinget vinst. Härigenom framträder skillnaden mellan det privata näringslivet, som har ett klart uttalat vinstsyfte, och den kommunala verksamheten som bärs upp av ett allmänt, samhälleligt intresse.

Man bör notera att lagstiftningen på vissa områden, t.ex. i fråga om

hamnverksamhet, utgår från att kommunal verksamhet kan bedrivas med vinst. Detta får dock aldrig vara det primära ändamålet.

För att göra det mer tydligt än i dag när kommuner och landsting själva får driva näringsverksamhet bör det tas in en uttrycklig regel om detta i befogenhetskapitlet. Kraven är att verksamheten drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna. En sådan regel visar tydligt att det tillåtna engagemanget i näringslivsfrågor är av ren undantagskaraktär. Till skillnad från några remissinstanser ser regeringen därför inte något behov av en mer negativt utformad regel.

Vi vill poängtera att den föreslagna regeln inte ställer upp något absolut vinstförbud. Bedömningen av i vilken mån en kommunal verksamhet får generera överskott och hur detta får användas ligger i stället inom ramen för tillämpningen av självkostnadsprincipen. Vad den nu aktuella regeln uttrycker är att syftet i huvudsak inte får vara att bereda vinst.

När det gäller kommunala ingripanden på det egentliga näringslivets områden är sådana i princip bara tillåtna om det handlar om allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Det kan t. ex. röra sig om markupplåtelser eller teknisk service till företagen.

Åtgärder av individuell natur får i princip inte vidtas. Av den allmänna kompetensregeln följer dock att ekonomiskt stöd till en enskild får lämnas, om det är av allmänt intresse att så sker.

I vissa fall krävs det dock något mer än att ett ekonomiskt understöd åt enskilda är av allmänt intresse för att sådant understöd skall få lämnas.

Gäller det stöd till enskilda näringsidkare kommer också riksintressen in i bilden, eftersom det är en statlig angelägenhet att åstadkomma en ändamålsenlig lokalisering av näringslivet.

Från huvudregeln att kommunala näringslivsinsatser av individuell natur inte är tillåtna finns dock undantag. Ett visst utrymme för kommunala åtgärder kan t. ex. uppstå när de behövs för att garantera en viss servicenivå åt kommuninvånarna, t. ex. i fråga om livsmedels- eller bensinförsörjning när något enskilt initiativ inte finns kvar längre.

Vi föreslår en regel som ger uttryck åt vad som är tillåtet på näringslivsområdet och som skall komplettera den allmänna kompetensregeln.

Som vi har sagt tidigare är det främst en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällelig synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. Det är av olika regionalpolitiska skäl inte heller lämpligt att kommunerna engagerar sig i enskilda företag med direkt stöd. De internationella överenskommelser som Sverige på senare år slutit inom GATT och EFTA och ett eventuellt kommande EES-avtal ger ytterligare grund för att inte tillåta konkurrenssnedvridande stödåtgärder till företag.

De kommunala åtgärderna på näringslivets område bör därför fortsättningsvis koncentreras till de allmänt näringsfrämjande åtgärderna. Som tidigare framhållits så har kommunerna mycket viktiga funktioner att fylla inom detta område.

Av regeln bör således framgå att det är tillåtet att vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. Exempel på sådana åtgärder redovisar vi i specialmotiveringen.

Individuellt inriktat stöd bör få förekomma endast i undantagsfall. I lagen bör detta komma till uttryck genom att det skall krävas synnerliga skäl för sådant stöd. Några exempel på situationer där ett kommunalt engagemang kan vara motiverat redovisar vi i specialmotiveringen.

4.2.3 Den specialreglerade kompetensen

Regeringens förslag: Reglerna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd (partistödslagen) skrivs in i befogenhetskapitlet. När det gäller övriga s. k. smålagar och andra speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens kompetens görs en hänvisning som allmänt talar om att dessa lagar finns.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med den skillnaden att kommittén föreslår att lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet (turistbefogenhetslagen) utvidgas till att omfatta även landstingen.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att fler s. k. smålagar bör inarbetas i kommunallagen. Denna uppfattning redovisar bl. a. juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, länsstyrelsen i Kronobergs län samt Östergötlands, Kristianstads och Skaraborgs läns landsting.

En del instanser anser att kommunallagen bör hänvisa till sådana lagar som innehåller kompetensregler för kommuner och landsting. Hit hör Stockholms kommun, Göteborgs och Bohus läns landsting, Uppsala läns landsting och Landstingsförbundet.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och till sin art mycket skiftande.

En typ av specialreglerad kompetens är inriktad på att ge ett visst tillskott till den allmänna kompetensen. Exempel på detta är partistödslagen, turistbefogenhetslagen samt lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande, lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp och lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika (ändrad senast 1986:1394). I kommunalrättsliga sammanhang brukar denna typ av lagar kallas "smålagar".

En annan typ av specialreglering tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna eller landstingen. Exempel på sådana lagar finns inom plan- och byggnadsväsendet, skolområdet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Någon uttömmande beskrivning av den specialreglerade kompetensen låter sig knappast göras i kommunallagen. Däremot kan det ligga ett visst värde i att ha en allmän hänvisningsbestämmelse som gör läsaren uppmärksam på att det finns särskild lagstiftning om kommunala befogenheter och skyldigheter.

Några remissinstanser anser att smålagarna i princip bör inarbetas i kommunallagen. För detta kan man ha förståelse utifrån önskemålet om att göra lagen mer tydlig i fråga om den kommunala kompetensen. Man bör dock notera att flera av smålagarna rör verksamhetsområden som är relativt udda och som därför sällan är föremål för kommunernas eller landstingens intresse. Dessutom skulle det vara olämpligt att förse kommunallagen med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör.

Regeringen föreslår i stället att det i anslutning till reglerna om den allmänna kompetensen tas in en regel som hänvisar till att det finns särskilda bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter.

Vi behandlar här endast två av smålagarna, nämligen partistödslagen och turistbefogenhetslagen. Vi återkommer till några av övriga smålagar i avsnittet om internationella frågor (avsnitt 6.2).

Partistödet

Partistödslagen intar i viss mån en särställning. Reglerna är av sådant centralt och organisatoriskt intresse att de väl försvarar en plats i befogenhetskapitlet.

När det gäller utformningen av det kommunala partistödet har ett särskilt utredningsarbete bedrivits av förtroendeuppdragsutredningen, som redovisade ett underlag för bedömningarna i betänkandet (SOU 1988:47) Kommunalt stöd för de politiska partierna.

Bland annat detta arbete har legat till grund för överläggningar i frågan mellan företrädare för de politiska partierna i riksdagen. Överläggningarna har inte gett regeringen underlag för att vidta några materiella ändringar i partistödslagen.

Turistbefogenhetslagen utvidgas inte

Enligt kommitténs förslag bör bestämmelserna i turistbefogenhetslagen göras tillämpliga även på landstingen. Landstingen har dock redan med stöd av den allmänna kompetensbestämmelsen vissa befogenheter på området (se RÅ 1979 Ab 320). Enligt regeringens mening behövs inte någon ytterligare vidgning av kompetensen. Turistbefogenhetslagen bör därför inte ändras.

4.3.1 Samlade regler om de politiska organen

Regeringens förslag: Ett kapitel införs som innehåller grundläggande föreskrifter om kommunernas och landstingens politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem.

Landstingens beslutande församling och förvaltningsutskottet benämns landstingsfullmäktige respektive landstingsstyrelsen.

I kapitlet tas också in föreskrifter som syftar till att befrämja kontrollen över och insynen i kommunala företag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar kommitténs förslag utan erinran. Uppsala läns landsting avstyrker dock förslaget om nya landstingstermer.

Skälen för regeringens förslag

Reglerna om kommunernas och landstingens organisation samlas i ett kapitel

I 1 kap. 5 § KL föreskrivs att kommunernas och landstingens beslutanderätt utövas av fullmäktige och att förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. I övrigt innehåller inte kapitlet någon samlad reglering av organisation och verksamhetsformer.

Nämndorganisationen regleras både av kommunallagen och av en del speciallagar. Till regleringen av nämndorganisationen hör också bestämmelserna i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (ändrad senast 1988:135, lokalorganslagen) och i lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna (ändrad senast 1986:244).

Enligt regeringens mening ligger det ett stort värde i att ha en samlad reglering av kommunernas och landstingens organisation i kommunallagen. Detta gör det lättare för läsaren att få ett grepp om den kommunala organisationens grunddrag.

Kapitlet om kommunernas och landstingens organ bör allmänt upplysa om att det i kommunerna och landstingen finns en beslutande församling och dessutom en styrelse, övriga nämnder och revisorer. Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna bör klarläggas. Möjligheten att inrätta utskott, beredningsorgan och partssammansatta organ bör också framgå. Slutligen bör det i kapitlet tas in några grundläggande regler om förhållandet till kommunala företag.

De föreslagna bestämmelsernas innehåll i sak beskrivs närmare i följande avsnitt. Innan dess tar vi upp frågan om de landstingskommunala termerna.

Vi har tidigare (avsnitt 4.1.1) föreslagit att kommunallagens användning av *landstingskommun* som beteckning på det geografiska området och den juridiska personen bör ersättas av *landsting*.

I dag betecknar landstinget det högsta beslutande organet i en landstingskommun. När nu termen får en annan betydelse, bör man finna en ny term för det beslutande organet. Som ersättning har kommittén föreslagit ordet *landstingsfullmäktige*.

Mot detta ordval kan visserligen riktas invändningar som tar sikte på att det är klumpigt och eventuellt kan få svårt att få genomslag i det allmänna språkbruket. Man bör dock enligt vår mening ta fasta på värdet av att skapa en enhetlig terminologi för både kommuner och landsting. Således är det en lagteknisk fördel att kunna använda fullmäktige genomgående i kommunallagen utan att, som i dag, ha en förvandlingsbestämmelse för landstingens del.

Värdet av en enhetlig terminologi talar också för att termen *förvaltningsutskottet* ersätts med en annan term, nämligen som kommittén har föreslagit *landstingsstyrelsen*. På samma sätt som gäller för landstingsfullmäktige har benämningen landstingsstyrelsen klara fördelar ur lagteknisk och pedagogisk synvinkel. Gemensamma och självförklarande benämningar på såväl den beslutande församlingen som det verkställande organet i kommuner och landsting skapar förutsättningar för att allmänheten lättare skall kunna förstå hur de båda kommuntyperna är organiserade och vilken funktion organen har.

4.3.2 En friare nämndorganisation

Regeringens förslag: Den nya kommunallagen kräver bara att det i varje kommun och landsting skall finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter.

På de specialreglerade områdena ges kommuner och landsting ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas för att fullgöra uppgifterna och att bestämma om deras verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Kraven på en särskild valnämnd och i vissa fall överförmyndarnämnd kvarstår.

Lokalorganslagen och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna upphävs. I stället framgår det direkt av kommunallagen att det är möjligt att inrätta nämnder på lokal nivå.

En särskild utredare tillkallas med uppgift att se över hur kommunernas miljöarbete kan förstärkas.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag utgår från den nuvarande regleringen av nämndorganisationen.

Remissinstanserna: Ett överväldigande antal remissinstanser anser att kommuner och landsting bör få full frihet att organisera sina nämnder och att man alltså bör slopa kravet på vissa obligatoriska nämnder. En sådan

uppfattning redovisar bl. a. statskontoret, riksrevisionsverket, nästan alla kommuner och landsting som har yttrat sig, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO och Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund.

Enligt socialstyrelsens mening talar mycket för att de specialreglerade obligatoriska nämnderna numera har spelat ut sin roll. Styrelsen pekar dock på att vissa sekretessproblem kan uppstå inom sådana verksamheter som kommer att innehålla även andra uppgifter än socialtjänsten.

Kammarrätten i Stockholm, boverket, skolöverstyrelsen och Stockholms läns landsting är mer tveksamma till en fri nämndorganisation. De hänvisar bl. a. till rättssäkerhetsaspekter.

Handikappförbundens Centralkommitté menar att det finns ett behov av att varje kommun har en socialnämnd.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande nämndorganisation

Kommunernas och landstingens nämndorganisation regleras dels i kommunallagen och dels i viss speciallagstiftning. Kommunallagen kräver inte att kommunerna eller landstingen inrättar fler nämnder än kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet. Fullmäktige får i övrigt inrätta de nämnder som anses behövliga.

Av specialreglerade nämnder finns det såväl obligatoriska som s. k. fakultativa. Speciallagstiftningen ställer krav på att alla kommuner har en särskild byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, socialnämnd och valnämnd. Lagarna reglerar också vilka uppgifter som nämnderna skall sköta. Sådana uppgifter får fullmäktige inte flytta över till någon annan nämnd.

I varje kommun skall det finnas antingen överförmyndare eller en särskild överförmyndarnämnd.

Riksdagen har nyligen beslutat att det inte längre skall ställas krav på en särskild skolstyrelse. Den nya ordningen gäller från och med den 1 januari 1991 (prop. 1990/91:18, UbU4, rskr. 76).

Den 1 januari 1992 kommer även kravet på en särskild socialnämnd att försvinna. Riksdagen beslutade hösten 1990 om en sådan ändring i socialtjänstlagen i anslutning till genomförandet av äldrevårdsreformen (1990/91:SoU 9, rskr. 97).

Den enda obligatoriska specialreglerade nämnden i landstingen har hittills varit styrelserna för de folkhögskolor som har landstingskommunal huvudman. Av prop. 1990/91:82 om folkbildning framgår att en ny folkhögskoleförordning avses bli utformad så, att det skall finnas ett ansvarigt organ för en folkhögskola och inte en särskild styrelse för varje sådan skola.

För de s. k. fakultativa specialreglerade nämnderna erbjuder speciallagarna alternativ. Funktionerna kan antingen läggas på en för ändamålet inrättad särskild nämnd eller en annan befintlig nämnd. För kommunernas del gäller detta bl. a. för räddningsnämnden och trafiknämnden. I

landstingen finns en sådan reglering i fråga om hälso- och sjukvårdsnämnden, förtroendenämnden, tandvårdsnämnden och omsorgsnämnden.

Genom frikommunlagen har de kommuner som ingår i frikommunförsöket getts en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd är inte obligatoriska i frikommunerna.

Med stöd av lokalorganslagen kan en kommun inrätta lokala nämnder både på det kommunallagsreglerade området och på det specialreglerade området. Uppgifter som ankommer på socialnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden och skolstyrelsen kan läggas på en lokal nämnd. Kravet är att uppgifterna på grund av sin anknytning till kommundelen lämpar sig för handläggning på den lokala nivån.

Inom ramen för frikommunförsöket är det möjligt att decentralisera specialreglerade uppgifter även om kravet på anknytning inte är uppfyllt.

Även landstingen kan, med stöd av lagen om särskilda organ i landstingskommunerna, decentralisera sin nämndverksamhet. De särskilda organen kan sköta uppgifter för en del av landstinget, för en eller flera anläggningar eller för en eller flera delar av den landstingskommunala verksamheten. Detta gäller även för de specialreglerade nämndernas verksamhetsområden.

Behovet av ökad frihet

Utvecklingen under senare år på det kommunala verksamhetsfältet har kännetecknats av att gränserna mellan olika sektorer blivit mindre skarpa. Behovet av sektorssamverkan har således ökat. Det har också bedrivits ett förändringsarbete som har varit inriktat på att decentralisera den kommunala verksamheten.

För att kunna möta de nya kraven är det väsentligt att kommunerna och landstingen har en så ändamålsenlig organisation som möjligt. Formerna för detta kan skifta alltefter de varierande lokala förutsättningarna. Det är mot denna bakgrund som en ökad organisationsfrihet har erbjudits genom lokalorganslagen, lagen om särskilda organ i landstingskommunerna och frikommunlagen.

Enligt regeringens mening har utvecklingen nu nått det stadiet att alla kommuner och landsting bör ges möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt. De bör således själva kunna bestämma hur de vill fördela sina uppgifter på olika kommunala nämnder. Vi bygger detta synsätt på en stark tilltro till kommunernas och landstingens förmåga att ta ansvar för de samhällsuppgifter som statsmakterna har tilldelat dem. Det finns också ett klart stöd för detta i den utvärdering av försöket med fri nämndorganisation som nyligen har presenterats av en särskild utredare i betänkandet (SOU 1991:00) Frikommunförsöket – En redovisning av erfarenheterna med en friare nämndorganisation.

Enligt vår mening bör det vara möjligt att organisera den kommunala nämndverksamheten överlag på samma sätt som det hittills har varit

möjligt att göra med stöd av lokalorganslagen, lagen om särskilda organ i landstingskommunerna och frikommunlagen.

Den specialreglerade verksamheten

För att åstadkomma en ökad organisatorisk frihet på det specialreglerade området bör de återstående kraven på obligatoriska nämnder slopas. Av lagstiftningen på de skilda specialområdena bör det i stället framgå att det i varje kommun skall finnas ett eller flera ansvariga politiska organ för respektive verksamhetsområde. Däremot behövs enligt vårt synsätt ingen reglering av nämndorganisationen.

Vårt förslag innebär, liksom i fråga om socialnämnden och skolstyrelsen, att det inte längre blir obligatoriskt med en särskild byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd i varje kommun.

För de fakultativa nämndernas del bör en ändring göras som innebär att uppgifterna kan fördelas på flera nämnder. För kommunernas del bör detta gälla i fråga om räddningsnämnden och trafiknämnden. I fråga om räddningsnämnden är det dock viktigt att i varje sådan nämnd hålla samman ansvaret för olycks- och skadeförebyggande åtgärder med ansvaret för verksamhet som avser att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön. För landstingens del omfattas hälso- och sjukvårdsnämnden, omsorgsnämnden och tandvårdsnämnden.

Vi vill starkt betona att en ökad organisatorisk frihet inte innebär att nationella mål eller statliga regler som avser att garantera allmänna intressen av rikspolitisk natur överges. De rikspolitiska kraven eller kraven på professionellt inflytande rubbas alltså inte bara genom att nämndstrukturen förändras. Oavsett vilken nämndorganisation som en kommun eller ett landsting väljer skall de sköta de uppgifter som staten ålagt dem genom särskild lagstiftning. Uppgifterna måste bli utförda i enlighet med de beslut som riksdagen har fattat.

Trots detta stryker vi under vikten av att kommunerna när de väljer organisationsform för den specialreglerade verksamheten särskilt beaktar att myndighetsutövningen ställer särskilda krav i fråga om kompetens och integritet.

Ett slopande av kravet på en särskild byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd får inte leda till att kompetensen inom respektive område försämras. Det är de politiska organen i kommunerna som har ansvaret för att detta inte sker. För att stärka kompetensen inom de specialreglerade områdena har kommunerna, oavsett nämndstrukturen, möjlighet att se till att de olika funktionerna hålls klart åtskilda på tjänstemannanivå.

Även om uppgifter från olika verksamhetsområden läggs samman i en och samma nämnd skall varje enskilt ärende givetvis behandlas med utgångspunkt i lagstiftningen på respektive område. Om t.ex. bygg- och miljöärenden läggs samman i en nämnd skall nämnden behandla ett ärende med utgångspunkt i den lagstiftning som gäller för det ärende som behandlas. Man behöver därför enligt vår mening inte befara att det uppstår några oförenliga myndighetsroller. Tvärtom är det en normal

uppgift för ett politiskt organ att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen.

Kommunerna uppträder ibland både som part och som myndighetsutövare inom ett och samma fackområde. En kommun ansöker t.ex. i egenskap av fastighetsägare om bygglov samtidigt som den har att besluta om bygglovet. Som ett annat exempel på att kommunen kan ha dubbla roller kan nämnas att den kan bedriva miljöfarlig verksamhet som den genom miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar tillsyn över.

I lokalorganslagen och frikommunlagen finns bestämmelser som avser att förhindra att sinsemellan svårförenliga funktioner läggs inom en och samma nämnd. En bestämmelse med denna innebörd bör nu tas in i kommunallagen.

Bland de specialreglerade nämnderna intar valnämnden på sitt sätt en särställning. Uppgifterna som nämnden sköter är mycket specifika och tidsmässigt fördelade på en kort period under en mandatperiod. Det finns därför starka skäl som talar för att man bör upprätthålla ett krav på att en särskild nämnd hanterar de frågor som regleras i vallagstiftningen.

Också överförmyndarnämnden har speciella uppgifter som skiljer den från andra kommunala nämnder. Nämnden har främst till uppgift att utöva tillsyn över förmyndare och gode män. Att denna verksamhet hålls samman centralt är självfallet naturligt. Däremot bör man kunna tänka sig en ordning som innebär att en annan central nämnd också kan vara överförmyndarnämnd. Sedan en kort tid tillbaka prövas detta inom ramen för frikommunförsöket. Under hösten 1991 kommer regeringen att lägga fram de förslag till riksdagen som föranleds av att försöksverksamheten skall vara avslutad i och med utgången av detta år. Därvid kommer även den nu berörda frågan att tas upp.

När det gäller miljö- och hälsoskyddsnämnden vill vi, utöver vad vi sagt tidigare, särskilt framhålla följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna blev obligatoriska tillsynsmyndigheter enligt miljöskyddslagen (1969:389, omtryckt 1989:363) från och med den 1 juli 1989. Kommunerna fick härigenom en förstärkt roll och ett eget ansvarsområde i miljöskyddsarbetet. De har också tilldelats nya viktiga uppgifter bl.a. när det gäller kemikaliekontroll och avfallshantering.

Det lokala miljöskyddsarbetet är för närvarande under uppbyggnad. Med hänsyn till bl.a. detta förhållande räknar regeringen med att flertalet kommuner även fortsättningsvis anser det vara ändamålsenligt att ha ett separat politiskt organ för miljöfrågorna. Det är självfallet viktigt att miljöskyddsarbetet ges en stark ställning och att den valda organisationen inte skapar oklarhet beträffande myndighetsfunktionen.

Samtidigt är det särskilt angeläget att låta miljöhänsynen komma in så tidigt som möjligt i all kommunal verksamhet och planering. Att hantera miljöfrågor tillsammans med andra frågor kan också vara till fördel på så sätt, att det kan leda till en tydligare helhetssyn och en mer aktiv miljödiskussion. Det är därför som man enligt vår mening även på detta område bör öppna en möjlighet till en friare nämndorganisation.

Regeringen ser det som utomordentligt angeläget att den påbörjade förstärkningen av kommunernas miljöarbete fullföljs. Vi kommer därför

att tillkalla en särskild utredare som skall ha till uppgift att genomlysa hur miljöskyddsarbetet fungerar i kommunerna och på vilket sätt det lokala miljöarbetet kan förstärkas. En sådan förstärkning skall gälla myndighetsutövningen liksom kompetens- och organisationsfrågor. Även behovet av ökad utbildning och annat utvecklingsarbete skall kartläggas.

Lokala nämnder

Organisationsfriheten för kommuner och landsting bör också innefatta en frihet att bestämma att vissa nämnder skall verka på lokal nivå, t. ex. för en kommundel eller för en viss anläggning.

Avsikten är inte att ställa krav på i vad mån lokala nämnder bör införas. Därtill är kommunerna och landstingen alltför olika. Strukturen kan vara sådan att lokala nämnder inte alls lämpar sig. I andra fall kan lokala nämnder utgöra ett verkningsfullt bidrag till att fördjupa demokratin och effektivisera organisationen.

Enligt frikommunlagen är det möjligt att inrätta s. k. särskilda organ som verkar under en lokal nämnd. Även om den möjligheten i praktiken har utnyttjats bara i en enda kommun, bör det vara möjligt för de kommuner och landsting som så önskar att ha en sådan organisation. Nämndreglerna bör därför innefatta även en sådan möjlighet.

Det blir alltså en uppgift för de enskilda kommunerna och landstingen att ta ställning till om de nämnder som behövs skall fungera på central eller lokal nivå och hur samordningen skall ske. Det bör därvid vara möjligt att ha alla de organisationsformer som hittills varit möjliga enligt lokalorganslagen, lagen om särskilda organ i landstingskommunerna och frikommunlagen.

Med vårt förslag kan lokalorganslagen och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna slopas. Några särskilda regler om sådana organ behövs alltså inte. Däremot bör det framgå av kommunallagen att det finns en möjlighet att ha en lokal nämndorganisation.

Vi vill poängtera att den regel som vi tidigare har föreslagit och som avser att förhindra att sinsemellan svårförenliga uppgifter läggs på en och samma nämnd även blir tillämplig på lokala nämnder.

Vissa frågor om sekretess

Vårt förslag till en friare nämndorganisation innebär att uppgifter från olika verksamhetsområden kan komma att hanteras inom en och samma nämnd. Redan i dag förekommer detta hos kommuner som har inrättat kommundelsnämnder eller som bedriver försök enligt frikommunlagen. En fråga i detta sammanhang är vilka konsekvenser detta får i sekretesshänseende.

Huvudregeln i sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1989:713, ändrad senast 1990:1470) är att det för varje verksamhetsområde för sig skall avgöras om sekretess föreligger. Finns det ett förbud att röja en uppgift får uppgiften i normalfallet inte utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften. Det finns också begränsningar i sekretessen.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen får en sekretessbelagd uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. En bestämmelse i 14 kap. 3 § gör det möjligt att i vissa fall lämna ut uppgifter om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Den gäller dock inte för flertalet uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Enligt 14 kap. 4 § kan sekretess till skydd för enskild normalt helt eller delvis efterges av den enskilde.

Vikten av att sekretessfrågor beaktas inom den kommunala nämndorganisationen och att bara de personer som har ett direkt ansvar för handlingar som är sekretesskänsliga befattar sig med sådana handlingar framgår av prop. 1988/89: 131, som lades fram i samband med en ändring i 8 kap. 7 § sekretesslagen.

En integrering av olika kommunala verksamheter stämmer inte fullt ut med det synsätt om sekretess för skilda verksamhetsområden som präglar sekretesslagen. Förtroendevalda och anställda kan få kunskap om en persons förhållanden från ett område som inte får utnyttjas vid handläggningen av ett ärende inom ett annat område.

Man bör dock notera att en stor del av de individrelaterade ärendena inte behandlas på nämndnivå utan av anställda på grundval av delegering. Inte sällan inrättar man också utskott för att behandla sådana ärenden, vilket gör att uppgifterna hålls inom en trängre krets.

Som nämnts tidigare kan den enskilde också själv efterge sekretessen. Enligt uppgift används detta förfarande i mycket stor utsträckning i den dagliga handläggningen för att få en helhetssyn på en enskilds situation. I dessa ofta förekommande fall uppstår således inte några sekretessproblem.

Det är främst inom hälso- och sjukvården, omsorgsverksamheten, socialtjänsten och skolan som det finns anledning att räkna med att sekretessbelagda uppgifter kan komma att behandlas inom samma nämnd. Uppgifter inom andra verksamhetsområden rör ofta annat än enskildas personliga förhållanden eller är inte av den art att de påverkar ställningstaganden i andra verksamheter.

Frikommunutredningen konstaterar i sitt delbetänkande (SOU 1991: 25) Frikommunförsöket – Erfarenheter av försöksverksamheten med en friare nämndorganisation att en fri nämndorganisation inte innebär någon principiell nyhet för tillämpningen av sekretesslagstiftningen. Redan i dag förekommer det att kommunala nämnder sköter verksamheter med olika sekretessregler. Enligt utredningen bör emellertid sekretessfrågorna ägnas fortlöpande uppmärksamhet.

Regeringen delar utredningens bedömning och konstaterar att sekretessreglerna i och för sig inte hindrar en ordning med en friare nämndorganisation. Vi avser emellertid att följa utvecklingen och överväga frågan om sekretesslagens tillämpning ytterligare vid en senare tidpunkt.

4.3.3 Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder

Regeringens förslag: Nya regler skall beskriva fullmäktiges och nämndernas uppgifter. Syftet är främst att på ett bättre sätt än i dag beskriva uppgiftsfördelningen.

I den nya lagen behålls den möjlighet som fullmäktige har att inrätta särskilda beredningar för att bereda fullmäktiges ärenden.

Fullmäktige ges större frihet att delegera ärenden till styrelsen och övriga nämnder. Vissa typer av ärenden skall dock inte få delegeras. Det gäller bl. a. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten och om nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Nämnderna åläggs en redovisningsskyldighet inför fullmäktige.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av beskrivningen av vissa ärendetyper som inte får delegeras.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs förslag om att uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder beskrivs på ett tydligare sätt än i dag.

Ett stort antal remissinstanser, bl. a. många kommuner och landsting samt LO och TCO, välkomnar de ökade möjligheterna till delegering av uppgifter från fullmäktige. Några, bl. a. kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, Stockholms kommun och Villaägareförbundet, betonar vikten av att demokratiaspekter beaktas och att det ges möjligheter för medborgarna att ha insyn i verksamheten i en situation där uppgifter flyttas från fullmäktige till nämnder.

Många remissinstanser riktar kritik mot den föreslagna lagtextens beskrivning av sådana ärenden som inte får delegeras. Således befarar en del kommuner och landsting, Svenska kommunförbundet och Sveriges kommunaljuridiska förening att beskrivningen bl. a. kan hämma möjligheterna att delegera fastighetsärenden och ärenden om upplåning. Några anser att det bör införas en lagfäst möjlighet att delegera brådskande ärenden, åtminstone till styrelsen. En del anser att uttrycket "planer och riktlinjer för verksamheten" är oklart.

Även mot uttrycket "nämndernas och andra organs organisation och verksamhetsformer" riktas kritik som går ut på att det kan låsa nämndernas möjligheter att bestämma över förvaltningsorganisationen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet efterlyser ett klarläggande av var gränsen går för möjligheten att delegera ärenden om avgifter och taxor.

Några kommuner anser att fullmäktiges föreskriftsmakt uttryckligen bör framgå av lagtexten.

En del kommuner samt Svenska kommunförbundet och Sveriges kommunaljuridiska förening påpekar att kommunerna och landstingen bör ha full frihet att själva avgöra hur ofta nämnderna skall redovisa sin verksamhet inför fullmäktige.

Nuvarande regler

Kompetensfördelningen mellan olika kommunala organ är grundlagsfäst genom 1 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen. Där föreskrivs att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att det för den offentliga förvaltningen finns bl. a. kommunala förvaltningsmyndigheter. Detta kompletteras genom bestämmelserna i 1 kap. 5 § KL om att beslutanderätten utövas av fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Det ankommer också på styrelsen och övriga nämnder att svara för ärendeberedningen.

Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet definieras inte i lagtexten. Gränsdragningen mellan fullmäktiges och förvaltningsorganens funktioner bestäms därför ytterst av lagmotiv och rättspraxis.

Fullmäktige brukar beskrivas som det högsta beslutande organet. Därmed antyds att även nämnderna har en viss beslutanderätt dels inom ramen för den förvaltande och verkställande verksamheten, dels på grundval av delegeringsuppdrag från fullmäktige och dels med direkt stöd av speciallagstiftning.

Förarbetena till regeringsformen ger viss vägledning för att tolka innebörden av fullmäktiges beslutsområde. Det handlar om avgöranden av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är, sägs det, fråga om beslut där det politiska momentet är avgörande (prop. 1973: 90 s. 231).

En del av fullmäktiges beslutsområde konkretiseras direkt i kommunallagen. Först och främst gäller det beslut om budget och skatt. Vidare handlar det bl. a. om beslut om nämndorganisationen, ersättning till förtroendevalda, val av revisorer och ansvarsbefrielse.

I övrigt räknar man traditionellt till fullmäktiges beslutsområde bl. a. fastställande av avgifter och taxor, viktigare förmögenhetsförfoganden och den kommunala regelgivningen.

Kompetensfördelningsreglerna anses utgöra ett hinder mot att fullmäktige befattar sig med konkret administration.

Rättspraxis har sedan länge erkänt möjligheten för fullmäktige att delegera beslutanderätt till nämnderna. En lagbestämmelse i frågan kom dock först i 1977 års kommunallag. Då infördes en bestämmelse som innebär att fullmäktige får delegera vissa grupper av ärenden dock med den inskränkningen att det inte får avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Numera finns bestämmelsen i 1 kap. 6 § andra stycket KL. I anslutning till bestämmelsen har konstitutionsutskottet (KU) gjort vissa uttalanden i syfte att begränsa möjligheten att delegera.

KU framhöll att beslut om delegering främst skulle gälla s. k. rutinärenden. Utskottet tillade att delegeringsbestämmelsen bör tillämpas med stor restriktivitet (KU 1976/77: 25 s. 16).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 maj 1988 (SFS 1988: 1134) har fullmäktiges möjligheter att ge finansbemyndiganden till nämnderna klarlagts. Tidigare var det oklart var gränsen gick för fullmäk-

tiges möjligheter att ge vida anslagsbemyndiganden och därmed öka beslutsutrymmet för nämnderna.

Föreskriften, som finns i 1 kap. 6 § första stycket KL, innebär att fullmäktige i samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt. Ett motiv för regeln är att det från medborgarsynpunkt finns mycket som talar för att man skall stärka de förtroendevaldas roll genom en utvecklad mål- och ramstyrning (prop. 1986/87:91 s. 49).

Klarare regler om uppgiftsfördelningen

Kommunallagens regler om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder är inte särskilt klargörande. Att reservera termen beslutanderätt för fullmäktiges befogenhetsområde är dessutom i viss mån oegentligt, eftersom en vidsträckt beslutanderätt tillkommer nämnderna.

En ny kommunallag bör bidra till att öka förståelsen för hur den kommunala organisationen är uppbyggd. Utformningen av de grundläggande reglerna om fullmäktige och nämnderna har en central betydelse i detta avseende. För att kommunmedlemmarna skall få den insyn i och kontroll över verksamheten som de har rätt till måste de få en klar bild av i vilka former som besluten fattas och verkställs.

Ett sätt att göra lagen tydligare är att direkt beskriva i vilka ärendetyper som fullmäktige skall besluta. En risk med att i lagtext precisera fullmäktiges beslutsområde är visserligen att läsaren kan få uppfattningen att det handlar om en fullständig beskrivning av beslutsområdet. Enligt regeringens mening bör man därför utforma bestämmelsen på ett sätt som ansluter till vad som uttalades i förarbetena till 1 kap. 7 § regeringsformen.

Där angavs att fullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Innebörden är att fullmäktige skall besluta i alla ärenden av större betydelse för kommunen respektive landstinget. I kommunallagen bör detta enligt vår mening uttryckas i en lagregel som anger att fullmäktige skall besluta i alla ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Den bör sedan kompletteras med en exemplifiering.

Nämndernas beslutanderätt bör uttryckas direkt i lagen. Självfallet bör också beredningS- och verkställighetsuppgifterna framgå.

Möjligheter till ökad delegering

Som framgår av det föregående finns det i dag begränsade möjligheter för fullmäktige att delegera beslutanderätt till nämnderna. Av flera skäl bör man kunna få till stånd en friare arbetsfördelning mellan fullmäktige och nämnderna. Den kommunala verksamhetens expansion i förening med att

uppgifterna har blivit alltmer differentierade och komplicerade gör det nödvändigt med en viss tyngdpunktsförskjutning mellan fullmäktige och nämnder.

Samtidigt är det av kommunaldemokratiska skäl viktigt att slå vakt om fullmäktiges ledande ställning i beslutssystemet. Det mest väsentliga är då enligt regeringens mening att ge garantier för att fullmäktiges finansmakt inte rubbas och att fullmäktige har ansvaret för övergripande mål och riktlinjer för verksamheten. I sådana frågor är det politiska momentet helt avgörande och de bör därför uteslutande förbehållas den folkvalda församlingen.

Det är också viktigt att betona att möjligheterna till en ökad delegering ställer större krav på verksamhetsredovisningar.

Uppföljningen är av väsentlig betydelse för att man skall kunna utläsa resultatet i förhållande till de politiska målen. Att fullmäktige får rapporter om verksamheten har därför betydelse som underlag för hur fullmäktige kan utöva sin styrning av verksamheten. Redovisningarna fyller också uppgiften att underlätta för allmänheten att ha insyn i verksamheten.

För att markera vikten av återredovisningar föreslår vi en uttrycklig regel om nämndernas redovisningsskyldighet inför fullmäktige. Hur omfattande redovisningen skall vara och i vilka former den skall ske bör fullmäktige bestämma om utifrån lokala behov och förutsättningar.

I samband med ett delegeringsuppdrag kan fullmäktige alltid ge riktlinjer för hur uppdraget skall fullgöras. Härigenom kan man inskränka nämndernas handlingsutrymme till vad som är önskvärt. Fullmäktige har också andra kontrollmöjligheter, t. ex. återkallelse av ett uppdrag och föreskrifter om anmälningsskyldighet. Självfallet är det en allmän uppgift för fullmäktige att se till att nämnderna genomför verksamheten i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Med beaktande av de synpunkter som vi nu har redovisat, bör det finnas ett utrymme för att skapa ökade möjligheter att delegera från fullmäktige till nämnderna. Detta bör lagtekniskt lösas på det sättet att fullmäktige får delegera alla ärenden till nämnderna i den mån det inte anges i kommunallagen eller någon annan författning att ett ärende skall avgöras av fullmäktige.

Ärendegrupper som inte får delegeras

En första undantagspunkt bör uttrycka att fullmäktige har att fatta övergripande beslut om styrningen av den kommunala verksamheten. Detta innebär dock ingen inskränkning i nämndernas egen verksamhetsplanering.

En andra punkt handlar naturligen om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. I sistnämnda uttryck ligger att fullmäktige beslutar om alla förmögenhetsförfoganden som har en direkt kommunalekonomisk betydelse. Detta hindrar dock inte att det finns ett visst utrymme för att delegera en del uppgifter, som inte bedöms som så viktiga att de bör förbehållas fullmäktige. Det kan t. ex. gälla viss upplåning eller vissa fastighetsaffärer. De närmare gränserna får liksom hittills stakas ut i rättspraxis.

I princip är det fullmäktige som utövar den kommunala avgiftsrätten. Detta hänger samman med att avgiftsnivån kan påverka skatteuttaget. Nämnderna har dock ett visst handlingsutrymme. Som exempel kan nämnas att fullmäktige har ansetts kunna bemyndiga kommunstyrelsen att fastställa badavgifter (RÅ 1976 Ab 538). Ett bemyndigande för styrelsen att utarrendera mark kan innefatta en rätt att bestämma arrendeavgifter (RÅ 1974 A 1905).

Utrymmet för att delegera avgiftsrätten bör enligt regeringens mening inte ökas. En större frihet för nämnderna på avgiftsområdet kan rubba maktfördelningen mellan fullmäktige och nämnder.

Till fullmäktiges lagfästa beslutsområde bör vidare hänföras beslut om den politiska nämndorganisationen. Hit hör först och främst beslut om vilka nämnder som skall finnas, deras uppgiftsområden och fördelningen av uppgifter på lokal och central nivå. Det handlar också om nämndernas storlek och sammansättning. Däremot bör det inte krävas att fullmäktige närmare bestämmer om hur förvaltningen organiseras. I en särskild punkt bör det anges att fullmäktige beslutar om "nämndernas organisation och verksamhetsformer".

I övrigt bör det av lagen framgå att fullmäktige utser förtroendevalda samt beslutar om grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda och om årsredovisning och ansvarsfrihet. Dessutom bör det tilläggas att fullmäktige också beslutar i andra frågor som anges i särskilda författningar. Det kan t. ex. gälla planbeslut eller beslut om föreskrifter i ett visst ämne.

Med en sådan konstruktion som vi nu har föreslagit blir det klart att fullmäktige får delegera efter eget bestämmande utom i de fall när det direkt av en författning – kommunallagen eller en annan författning – framgår att en viss ärendetyp skall avgöras av fullmäktige.

4.3.4 Nya regler om kommunala företag

Regeringens förslag: I den nya kommunallagen införs grundläggande regler om kommunernas och landstingens förhållande till kommunala företag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag om att det skall införas nya regler om kommunala företag tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några kommuner och Sveriges kommunaljuridiska förening avstyrker reglerna om inflytande och kontroll under hänvisning till att det inte finns något behov av dem. De anser att kommunerna och landstingen redan i dag har tillräckliga möjligheter att ordna den insyn, kontroll och styrning som är nödvändig.

Enligt juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet bör man försöka reglera de grundläggande förutsättningarna för rätten att använda privaträttsliga organ. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet

menar att lagen bör innehålla en erinran om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda enligt regeringsformen endast kan överlämnas med stöd av lag. Därutöver bör man enligt fakultetsnämnden införa en bestämmelse av innebörden att kommunerna och landstingen får överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda.

Skälen för regeringens förslag

Några utgångspunkter

Kommuner och landsting har rätt att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det anses följa av den allmänna kompetensregeln och har också stöd i rättspraxis. Kommunallagen innehåller emellertid inte några direkta bestämmelser om den verksamhet som bedrivs i privaträttslig form. Detta kan framstå som anmärkningsvärt, särskilt som de kommunala företagens sammanlagda omsättning numera uppgår till över 50 miljarder kr. och balansomslutningen är ungefär lika stor i företagen som i kommunerna.

I 8 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag. Den regleringen finns huvudsakligen i kommunallagen. Som kommittén har föreslagit bör det i den lagen även beredas plats för några grundläggande regler om den privaträttsligt drivna kommunala verksamheten.

Genom en sådan lagstiftning kan man lättare tillgodose berättigade krav på insyn i de kommunala företagen. Man kan inte heller bortse från att kommunallagstiftningen liksom annan lagstiftning har en informationsfunktion. Också mot denna bakgrund är det enligt vår mening otillfredsställande att de kommunala företagen för närvarande inte regleras i kommunallagen.

I remisskritiken har den åsikten förts fram att det skulle saknas ett behov av att reglera kommunernas och landstingens möjligheter till inflytande och kontroll över den privaträttsligt bedrivna verksamheten.

Det kan visserligen sägas att kommunerna och landstingen kan ordna sina förhållanden till de privaträttsliga organen utan en särskild reglering om det och att detta också har skett i många fall. Med hänsyn till den utbredning och omfattning som den i privaträttslig form drivna kommunala verksamheten har i dag är det emellertid motiverat att låta vissa grundläggande föreskrifter flyta in i lag.

Ingen reglering av tillåtligheten

Vissa begränsningar gäller i fråga om kommuners och landstings möjligheter att ombesörja vården av deras angelägenheter genom privaträttsliga organ.

En grundläggande princip är att den verksamhet som överlämnas till privaträttsliga organ skall falla inom den kommunala kompetensen och att risken för kompetensöverskridanden vid verksamhetens utövande skall vara ringa. Samma kommunalrättsliga principer som styr den rent kom-

munala verksamheten styr också kommuners och landstings verksamhet genom privaträttsliga subjekt. De får därför inte heller anlita t. ex. ett bolag för åtgärder som de inte själva får vidta.

En ytterligare begränsning gäller på de specialreglerade områdena. En kommunal angelägenhet får i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angivits att ett visst kommunalt organ skall handha denna. Detta utesluter dock inte att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t. ex. vissa driftsfrågor, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur speciallagstiftningen är utformad inom det aktuella området.

En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlämnas till ett privaträttsligt subjekt bara om det finns särskilt lagstöd för detta. Också andra författningsbestämmelser kan innebära att verksamheten skall bedrivas i viss form. Exempel på detta finns bl. a. i skollagstiftningen när det gäller rektors uppgifter.

Enligt regeringens mening är det inte lämpligt att reglera frågan om under vilka förutsättningar kommuner och landsting kan använda privaträttsliga organ för sin verksamhet. Det är nämligen vanskligt att åstadkomma en helt preciserad avgränsning av när det skall vara tillåtet att lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana organ. Visserligen kan man identifiera vissa slag av kommunal verksamhet som lämpar sig bättre för handhavande i privaträttsliga organ än andra. Någon definitiv gräns är dock svår att dra.

Vad man kan tänka sig är en allmänt hållen regel som anger att ett sådant överlämnande får ske t. ex. om det främjar verksamheten eller om det i övrigt finns särskilda skäl för det. Värdet av en sådan bestämmelse är dock ringa. Som framgår av det föregående sätter reglerna om den kommunala kompetensen gränser för möjligheterna att överlämna uppgifter till privaträttsliga organ. Det finns också begränsningar på de specialreglerade områdena och för ärenden som innefattar myndighetsutövning. Någon särskild reglering utöver detta är enligt vår mening inte nödvändig.

4.3.5 Inflytande i och kontroll över kommunala företag

Regeringens förslag: Fullmäktige åläggs i lag att se till att sådana enskilda juridiska personer som kommunen eller landstinget använder för sin verksamhet blir bundna av vissa villkor som skall trygga kommunens eller landstingets inflytande i och kontroll över verksamheten.

I fråga om helägda aktiebolag och stiftelser som kommunerna och landstingen bildar ensamma läggs vissa krav fast direkt i lagen. Det gäller krav på att fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, att utse styrelseledamöter och minst en revisor samt att se till att fullmäktige får yttra sig innan vissa principiellt viktiga beslut fattas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Kommittén föreslår dock att åtgärderna skall gälla om inte särskilda skäl talar mot det. Kommittén föreslår alltså ingen särskild reglering av de fallen när en kommun eller ett landsting bestämmer ensam i företaget. Vidare föreslår kommittén kravet att vissa principiellt viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är kritiska till hur kommittén har utformat regeln om inflytande och kontroll.

Några instanser, bl. a. juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och TCO, anser att de åtgärder som anges i lagtexten är av så stor betydelse att de bör formuleras som ett åliggande i de fall en kommun eller ett landsting bestämmer ensam i företaget. Det bör alltså enligt dessa remissinstanser inte finnas något utrymme för särskilda skäl mot sådana beslut.

En del kommuner anser att lagen inte bör innehålla några preciseringar av vilka åtgärder som bör företas. Några anser att bestämmelsen om att fullmäktige skall godkänna vissa beslut i företaget kan leda till tolkningsproblem. Enligt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag kan det endast röra sig om frågor som normalt förekommer på bolagsstämman och inte om frågor som har med driften att göra. Kammarkollegiet kritiserar förslaget utifrån stiftelserättsliga grundsatser. Några menar att det inte är nödvändigt att fullmäktige utser styrelseledamöter utan det bör exempelvis även styrelsen kunna göra.

Norrköpings kommun och Svenska kommunförbundet efterlyser övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Några avgränsningsfrågor

Den reglering som regeringen föreslår är inriktad på att ge instrument för kommunernas och landstingens inflytande i och kontroll över de särskilda rättssubjekten. Regleringen avser fall där kommuner och landsting använder särskilda rättssubjekt för att fullgöra en kommunal uppgift, alltså rättssubjekt där de har något slags andelsintresse, exempelvis genom aktieinnehav i ett aktiebolag. Däremot avser regleringen inte t. ex. entreprenadavtal med fristående privatägda rättssubjekt. Detta är en väsentlig utgångspunkt för hur lagreglerna bör utformas.

En annan avgränsningsfråga gäller vilka typer av särskilda rättssubjekt som regleringen skall omfatta. Sådana särskilda rättssubjekt är aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse, handelsbolag och kommanditbolag (en form av handelsbolag).

Kommunala företag drivs i 99 procent av fallen i form av aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar. Av dessa är aktiebolaget den helt dominerande företagsformen (ca 70 procent). Ideella föreningar, handelsbolag och kommanditbolag förekommer i detta sammanhang mycket sparsamt.

Med hänsyn till hur användningen av de särskilda rättssubjekten fördelar sig anknyter det praktiska intresset av en reglering till aktiebolag,

ekonomiska föreningar och stiftelser. Behovet av insyn är emellertid inte mindre i fråga om andra företagsformer. Det bör finnas sakliga skäl om några rättssubjekt skall undantas. Att vissa rättssubjekt endast används undantagsvis är knappast något sådant skäl. Regleringen bör därför avse samtliga former som teoretiskt kan användas.

De nya regler som regeringen föreslår omfattar sådana företagsbildningar som sker efter den nya lagens ikraftträdande. Det är dock enligt vår mening inte rimligt, om önskade effekter skall uppnås, att lämna nuvarande kommunala företagsbestånd helt oreglerat. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse som gör att reglerna blir tillämpliga även på sådana företag som redan finns. Vi räknar med att en ettårig övergångstid skall vara tillräcklig för att klara ändringar i bolagsordningar och stiftelsestadgar och för att eventuellt hinna skriva nya avtal med företagen. I vissa fall kan det också bli aktuellt att behöva ansöka om permutation.

Några remissinstanser har framfört kritik som går ut på att förslaget inte tar hänsyn till de särskilda villkor som gäller för stiftelseformen.

Stiftelsen kännetecknas av att en eller flera fysiska eller juridiska personer avsätter en viss förmögenhet till ett bestämt ändamål. Enligt allmänna stiftelserättsliga principer har en stiftelse inte någon utomstående ägare. Förmögenheten ägs av stiftelsen själv. Föreskrifterna rörande stiftelsens förvaltning återfinns ofta i en stiftelses stadgar. Någon samlad lagstiftning om stiftelser finns inte. Inom justitiedepartementet pågår emellertid ett arbete med att utarbeta en särskild stiftelselag.

Enligt vår mening är stiftelseformens särdrag inte av den karaktären att den bör lämnas utanför den reglering som vi nu föreslår. Däremot bör reglerna utformas så att hänsyn tas till allmänna stiftelserättsliga principer och till en kommande stiftelselag.

Obligatoriska krav i vissa fall

Lagförslaget i denna del syftar till att ställa vissa krav på kommunerna och landstingen i fråga om insyn i samt inflytande och kontroll över de kommunala företagen. De rättsliga kraven bör ställas olika beroende på kommunens eller landstingets större eller mindre inflytande i det särskilda rättssubjektet. Kraven bör också påverkas av andra omständigheter såsom exempelvis vilken typ av rättssubjekt det handlar om och arten av den verksamhet som bedrivs i det enskilda fallet.

Den vanligaste formen för kommunalt ägarengagemang i ett privaträttsligt subjekt är det helägda aktiebolaget, dvs. ett bolag i vilket samtliga aktier innehas av kommunen eller landstinget. En mycket vanlig form är också sådana stiftelser som kommunerna respektive landstingen ensamma bildar. För dessa fall bör det ställas särskilda krav på kommunerna och landstingen.

Ett sådant grundläggande krav är att det kommunala ändamålet med verksamheten fastställs.

Enligt 2 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385, omtryckt 1982:739, ändrad senast 1990:1349) skall varje bolagsordning ange bl.a. föremålet för bolagets verksamhet. Det kommunalrättsliga anspråket på ändamålsbe-

stämning sträcker sig längre än det rent bolagsrättsliga och det kan därför ställas krav på att det vid bolagsbildningen görs en ändamålsbestämning som är kommunalrättsligt godtagbar.

Gäller det en stiftelse tas ändamålsbestämningen in i stiftelseurkunden i samband med att kommunen eller landstinget bildar stiftelsen. Även i sådana fall bör det ställas krav på att ändamålet utformas på ett sätt som är kommunalrättsligt godtagbart.

Ett annat krav som är väsentligt ur kontrollsynpunkt är att kommunen eller landstinget utser styrelseledamöter. Styrelsen i ett aktiebolag väljs enligt 8 kap. 1 § andra stycket aktiebolagslagen normalt av bolagsstämman, men en eller flera styrelseledamöter kan utses på annat sätt. Bolagsordningen skall då innehålla en bestämmelse om detta. Om en kommun eller ett landsting bildar en stiftelse, kan de föreskriva i stiftelseurkunden att de skall utse styrelseledamöter.

Ett tredje krav gäller revisionens roll. Revisionen är ett viktigt instrument för kontroll av den kommunala verksamheten. När det gäller kommunala företag står inte vinstintressen i förgrunden utan lokala samhällsintressen. Med hänsyn härtill kan det vara viktigt att yrkesrevisionen kompletteras med en förtroendemannarevision. Det bör därför ställas krav på att kommunen eller landstinget utser minst en revisor i företaget med denna bakgrund.

Revisorer i ett aktiebolag väljs enligt huvudregeln i 10 kap. 1 § aktiebolagslagen av bolagsstämman. Om flera revisorer skall utses, kan i bolagsordningen bestämmas att en eller flera av dem skall utses i annan ordning. Man kan t.ex. bestämma att en revisor skall utses i särskild ordning av kommunen eller landstinget. Denna revisor har då samma ansvar som de av bolagsstämman valda revisorerna. Om en kommun eller ett landsting bildar en stiftelse, kan de föreskriva i stiftelseurkunden att de skall utse revisorer.

De uppgifter som en kommun eller ett landsting tilldelar ett privaträttsligt organ får inte stå i konflikt med principen om att fullmäktige måste ta ställning i ärenden som är av principiell beskaffenhet för kommunen eller landstinget. Detta kan ge anledning för kommunen eller landstinget att se till att fullmäktige får inflytande över vissa grundläggande beslut i den privaträttsligt bedrivna verksamheten.

Regeringen anser för sin del att det är fullt tillräckligt att fullmäktige yttrar sig innan beslut fattas och att det inte behöver ställas upp kravet att fullmäktige skall godkänna besluten. Enligt vår mening saknas det anledning att tro att kommunala företag skulle gå emot fullmäktiges uppfattning i en för företaget grundläggande fråga. En lagregel med ett krav på att fullmäktige skall godkänna beslut skulle också kunna leda till problem i förhållande till de regler som gäller på associationsrättens område.

De åtgärder som nu har nämnts är av sådan vikt för att stärka inflytandet och kontrollen att det bör vara obligatoriskt att vidta dem i alla helägda aktiebolag och alla stiftelser som en kommun eller ett landsting har bildat ensam. Utöver dessa åtgärder kan det, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, finnas behov av att ytterligare åtgärder vidtas. Liksom hittills bör detta val träffas av kommunerna och landstingen själva.

De åtgärder som enligt vårt förslag skall vidtas är av sådan vikt för kommunen eller landstinget att det bör vara fullmäktige som beslutar om åtgärderna.

Särskild reglering av samarbetssituationer

När en kommun eller ett landsting samarbetar med någon annan genom ett privaträttsligt organ kan man inte ställa samma anspråk på kommunen eller landstinget som i de fall då kommunen eller landstinget är ensambestämmande. Detta är en naturlig följd av delägarskapet. Reglerna bör därför utformas så, att kraven blir mindre i en samarbetssituation. En avgörande faktor är naturligtvis graden av inflytande i det privaträttsliga organet. Kraven bör också påverkas av andra omständigheter såsom arten av den verksamhet som bedrivs i det särskilda rättssubjektet.

4.3.6 Handlingars offentlighet i kommunala företag

Regeringens förslag: I fråga om helägda aktiebolag och stiftelser som en kommun eller ett landsting bildar ensam åläggs fullmäktige att besluta om vad som skall gälla i fråga om allmänhetens rätt att ta del av företagens handlingar. I princip gäller detta även när en kommun eller ett landsting samverkar med någon annan i ett privaträttsligt organ, men en bedömning får i dessa fall göras utifrån vad som är rimligt med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Kommitténs förslag: Skiljer sig från regeringens på så sätt, att det endast reglerar frågan om offentlighet i sådana företag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag om en reglering av offentlighetsfrågan eller lämnar det utan erinran.

En del remissinstanser anser att handlingsoffentligheten bör utsträckas längre än vad kommittén har föreslagit. Hit hör kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, socialstyrelsen, Eskilstuna, Tranås, Växjö och Sandvikens kommuner, Företagarnas riksorganisation, Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige, Villaägareförbundet, Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation samt Svenska tidningsutgivareföreningen. Flera menar att frågan behöver utredas ytterligare.

Några instanser menar att det behövs kompletterande regler om överklagande.

Allmänhetens insynsmöjligheter varierar

Principen om allmänna handlingars offentlighet är fastslagen i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen. Förskrifter som begränsar handlingsoffentligheten finns i sekretesslagen.

Offentlighetsprincipen omfattar i princip endast verksamhet som utövas inom myndighetsområdet. Frågan i vad mån dess räckvidd kan utsträckas till andra organ än myndigheter har diskuterats i flera olika sammanhang.

På det statliga området utvidgades år 1988 den ordning med viss handlingsoffentlighet utanför myndighetskretsen som gällt i några fa fall tidigare. Det är fråga om vissa aktiebolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande.

Omfattningen av allmänhetens insyn i de kommunala företagen varierar i dag. Det finns kommunägda aktiebolag som i bolagsordningarna har tagit in en bestämmelse om att offentlighet skall gälla beträffande bolagets handlingar eller en del av dem. Det torde dock vara vanligast att bestämmelser om allmänhetens rätt till insyn saknas.

Grundprincipen bör vara offentlighet

Offentlighetsprincipen är av grundläggande betydelse för den svenska folkstyrelsen. Den fria åsiktsbildningen kräver ett stort mått av öppenhet i all offentlig förvaltning.

Regeringen instämmer med de remissinstanser som har framfört åsikten, att intresset av insyn i kommunal verksamhet är lika stort, oavsett om verksamheten bedrivs i nämndform eller i form av privaträttsliga organ. Grundprincipen bör därför vara att offentlighet skall gälla även i den privaträttsligt bedrivna verksamheten.

Enligt vår mening finns det alltså starka skäl som talar för en ökad offentlighet i sådan kommunal verksamhet som drivs i privaträttslig form. Det finns också skäl att anta att offentlighet kan råda i flertalet kommunala företag utan att det uppstår problem. Trots detta kan man enligt vår mening inte nu gå så långt att det införs en generell föreskrift om offentlighet. Verksamheten är trots allt mycket olikartad hos skilda slag av kommunala företag. Av betydelse är också att myndighetsutövning knappast förekommer i de kommunala företagen.

Fakultativa regler om offentlighet

Enligt regeringens mening bör positionerna i första hand flyttas fram på frivillig väg. Det bör därför införas en skyldighet för kommuner och landsting att besluta i offentlighetsfrågan i samband med att vården av en angelägenhet överlämnas till ett privaträttsligt organ. Därmed kommer frågan under debatt i fullmäktige vilket måste ses som en stor fördel. Dessutom kan man på detta sätt samla erfarenheter som kan ligga till grund för överväganden i frågan om man skall gå vidare.

Kommitténs förslag omfattar endast sådana företag vari en kommun eller ett landsting är ensambestämmande. I likhet med en del remissinstanser menar vi att det finns starka skäl för att utvidga reglerna till att omfatta även sådana fall där kommuner och landsting samarbetar med andra. Någon absolut skyldighet att ta ställning i offentlighetsfrågan kan dock knappast ställas upp med hänsyn till att kommunerna och landstingen i dessa fall inte har full kontroll över verksamheten. Andelsförhållandena, verksamhetens art och andra liknande omständigheter får bli avgörande.

Det ankommer på kommunerna och landstingen själva att besluta vilken omfattning offentligheten skall ha. Det blir alltså inte fråga om att tillämpa det system som utgår från bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet. Det kommunala företaget skall inte anses som myndighet och dess handlingar blir inte allmänna i offentligrättslig mening. Det blir i stället fråga om en privaträttslig offentlighet som formellt beslutas av företaget på grundval av vad som har bestämts när företaget bildades. För kommunerna och landstingen blir det en uppgift att se till att företagen följer de bestämmelser om offentlighet som fullmäktige har beslutat. Lagregleringen i kommunallagen syftar till att säkerställa att frågan behandlas av kommunen respektive landstinget.

4.4 De förtroendevalda

4.4.1 Ett särskilt kapitel om de förtroendevalda

Regeringens förslag: Reglerna om de förtroendevalda samlas i ett särskilt kapitel.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: De förtroendevaldas betydelse och ställning i organisationen bör betonas genom att deras rättigheter, skyldigheter och arbetsförutsättningar redovisas samlat i ett kapitel i lagen. Även från läsbarhets- och informationssynpunkt är det en stor fördel att ha ett särskilt kapitel om de förtroendevalda.

De regler som bör föras samman gäller rösträtt vid val av fullmäktige, valbarhet, obehörighet och avsägelse, ledighet från anställning, ekonomiska förmåner, initiativrätt, deltagande i omröstning och beslut, reservation, närvarorätt samt de särskilda bestämmelserna om borgarråden i Stockholms kommun. Till kapitlet bör också föras bestämmelserna i lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Alla de nu uppräknade reglerna hör samman med de kommunala förtroendeuppdragen och bör därför ingå i kapitlet om de förtroendevalda.

Regeringens förslag: Den vedertagna benämningen förtroendevald för ledamöter i fullmäktige, styrelsen och övriga kommunala organ förs in i lagen och definieras. Kommunalråd och landstingsråd nämns inte särskilt.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser uttalar sig positivt om kommitténs förslag. Övriga lämnar förslaget utan erinran med undantag av JO samt Göteborgs, Täby och Skellefteå kommuner. JO framför främst från lagteknisk synpunkt kritik mot benämningen förtroendevald som sådan. Kommunerna anser att funktionärer i kommunala bolag borde i vissa avseenden betraktas som förtroendevalda i den nya lagens mening.

Några remissinstanser, däribland kammarrätten i Stockholm och Landstingsförbundet, anser att regler av informativ karaktär bör tas in i lagen. Göteborgs och Bohus läns landsting anser att kommunalråd och landstingsråd bör kunna väljas särskilt och att en allmän reglering bör ges om dem i den nya lagen.

Skälen för regeringens förslag

Förtroendevald – en etablerad benämning

Benämningen förtroendevald för de politiska uppdragstagarna inom kommuner och landsting är sedan länge etablerad och välförstådd. Att i lagen använda en benämning för samtliga dessa uppdragstagare är bra både från principiell och praktisk synpunkt.

Med förtroendevalda avses i vårt förslag ledamöter och suppleanter – eller med vår terminologi ersättare – i fullmäktige, fullmäktigeberedningar, styrelsen och övriga nämnder samt revisorer och revisorsersättare, dvs. de som har uppdrag som grundas på kommunallagens bestämmelser och som regleras där. Regeringen anser att också i fortsättningen endast uppdrag som fullgörs inom ramen för kommunernas och landstingens organisationer skall regleras i kommunallagen. Benämningen förtroendevald bör därför omfatta bara de egentliga kommunala uppdragen. Utanför bör således falla uppdrag i styrelser eller andra uppdrag för särskilda juridiska personer såsom bolag och stiftelser samt i statliga organ till vilka landstingen och kommunerna väljer ledamöter och suppleanter.

Inga regler om kommunalråd och landstingsråd

Regeringen föreslår inte några regler om de heltidssysselsatta förtroendevalda, kommunalråden och landstingsråden.

Den representativa demokratins princip utgår från att alla förtroendevalda oberoende av sysselsättningsgraden ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Att i lagen särskilt framhålla en grupp av förtroendevalda skulle kunna uppfattas som ett avsteg från denna princip. På

samma grund anser vi att någon regel inte heller behövs för att klara ut rollfördelningen mellan förtroendevalda och anställda. Eftersom det i dag står helt klart att kommuner och landsting får engagera förtroendevalda på heltid och deltid, är en regel inte heller nödvändig för att klargöra denna befogenhet.

4.4.3 Valbarhetshinder

Regeringens förslag: Valbarhetshindret för den bland de anställda som på grund av sina uppgifter har den ledande ställningen i en kommun eller ett landsting behålls. Detsamma gäller det särskilda valbarhetshindret för förvaltningschefer vid val till nämnder.

Valbarhetshindret för tjänstemän hos länsstyrelserna slopas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Svenska kommunförbundet och ett flertal andra remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. Boverket, Göteborgs och Bohus läns landsting och några kommuner vill behålla nuvarande valbarhetshinder, medan Landstingsförbundet och Osby kommun anser att de inte fyller någon funktion och därför kan slopas helt.

Skälen för regeringens förslag: De förtroendevalda väljs bland dem som har rösträtt vid val av fullmäktige. Valbar till styrelsen och övriga nämnder är också den som på dagen för valet fyllt 18 år. Hinder föreligger dock för den anställde som har den ledande ställningen i kommunen eller landstinget att väljas till alla uppdrag och för en förvaltningschef att väljas till poster i den nämnd som han arbetar under. Landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid en länsstyrelse är inte heller valbara till några uppdrag i kommuner eller landsting.

Regeringen anser att det i första hand ankommer på de politiska partierna att vid nomineringarna bedöma lämpligheten i olika avseenden hos kandidaterna till kommunala uppdrag. Emellertid har valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen och förvaltningscheferna principiell betydelse. Det understryker kravet på förvaltningarnas objektivitet. Ett slopande av hindret skulle också kunna tolkas som en ändrad syn på rollfördelningen mellan de förtroendevalda och dessa ledande tjänstemän. Vi förordar därför att valbarhetshindret skall stå kvar.

För länsstyrelsernas ledande tjänstemän är förhållandena inte längre desamma som när hindret ställdes upp. Länsstyrelsernas roll har ändrats i fråga om relationerna till kommunerna och landstingen på många områden. Det nuvarande valbarhetshindret saknar därför i stort sett praktisk betydelse.

Regeringens förslag: Nya regler införs som ger fullmäktige befogenhet att entlediga förtroendevalda som vägrats ansvarsfrihet eller som dömts för allvarliga brott. Bestämmelserna gäller förtroendevalda som fullmäktige har utsett.

Övriga regler om befrielse från uppdrag behålls oförändrade i sak.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag, däribland kammarrätten i Stockholm, riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

En del remissinstanser, däribland Eskilstuna, Eksjö, Haninge, Lidköpings, Malmö och Norrköpings kommuner, anser att förtroendevalda som begått andra brott än dem som omfattas av kommitténs förslag, t.ex. mutbrott, också bör kunna entledigas av fullmäktige.

Bergs och Eskilstuna kommuner samt Sveriges kommunaljuridiska förening betonar rättssäkerhetsaspekterna vid beredning och verkställighet av ärenden om entledigande på grund av vägrad ansvarsfrihet. Kammarrätten i Stockholm understryker att bedömningen måste ske på objektiva grunder i det enskilda fallet.

Flera remissinstanser, däribland Huddinge, Gotlands, Göteborgs, Kiruna och Umeå kommuner, påtalar att det finns ett behov av att kunna entlediga förtroendevalda i nämnderna under löpande mandatperiod, när organisationsförändringar beslutas. Några instanser framhåller att detta accentueras ytterligare om kommuner och landsting får frihet att bestämma om sina nämndorganisationer.

Skälen för regeringen förslag

Nuvarande ordning

Tidigare ansågs en generell princip gälla om att ledamöter och ersättare i styrelsen och övriga nämnder inte kunde entledigas mot sin vilja under löpande mandatperiod. I rättspraxis har sedermera slagits fast att kommunallagens bestämmelser inte hindrar fullmäktige att ändra de s.k. fakultativa nämndernas organisation under löpande mandatperiod och att fullmäktige således får avkorta mandattiden för ledamöterna och ersättarna i sådana nämnder (RÅ 1976 ref. 143). En förutsättning är dock att detta sker av objektiva skäl, främst organisatoriska. Huvudprincipen om förbud mot entledigande under löpande mandatperiod gäller dock fortfarande för ledamöter och ersättare i styrelsen och andra obligatoriska nämnder.

Enligt 20 kap. 4 § brottsbalken kan bl.a. den som har valts till ett kommunalt uppdrag med vilket följer myndighetsutövning skiljas från uppdraget om han har begått brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och om han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget. Taget efter ordalydelsen avser regeln endast förtroendevalda som har uppdrag varmed följer myndighetsutövning, dvs.

ledamöter i de specialreglerade nämnderna. Någon praxis som belyser gränserna för tillämpningen av föreskriften finns dock inte.

I 20 kap. 1 § brottsbalken finns det bestämmelser om ansvar för tjänstefel och grovt tjänstefel. I paragrafen görs ett undantag för den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling. Det betyder att bl.a. fullmäktige i kommuner, landsting och kommunalförbund är undantagna från ansvar.

För straffansvar krävs att beslutsfattandet har samband med myndighetsutövning. Detta innebär att de förtroendevalda i t.ex. kommunstyrelser i de flesta fall går fria från ansvar. Hur långt begreppet myndighetsutövning kan tolkas är oklart. Högsta domstolen har konstaterat att det inte var myndighetsutövning när en kommunstyrelse i strid mot verkställighetsförbud i kommunalbesvärsmål godkände ett avtal om stöd till en enskild näringsidkare (NJA 1988 s. 26).

Fullmäktigeledamöter och förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder har inte något disciplinansvar. Något särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för de förtroendevalda finns inte heller.

Den enda form av ansvar som numera är reglerat i kommunallagen är revisionsansvaret i 5 kap. 6 §. Regelns utformning tyder på ett efterföljande skadeånds- eller straffansvar.

I detta sammanhang kan nämnas att vissa frågor om kommunernas och landstingens ansvar har behandlats av kommunalansvarsutredningen i betänkandet (SOU 1989:64) Kommunalbot. Betänkandet har remissbehandlats. Med bl.a. detta som underlag bereds frågorna om kommunernas och landstingens ansvar vidare inom civildepartementet.

Andra rättsområden

För att bedöma om en regel om entledigande skall införas och hur den i så fall bör utformas kan man jämföra med ett par andra rättsområden.

I regeringsformen finns bestämmelser om misstroendeförklaring. Förklarar riksdagen att statsministern eller ett annat statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet.

Enligt aktiebolagslagen kan en styrelseledamot i ett aktiebolag entledigas när som helst utan att något skäl behöver anges. Till detta kommer ett särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för styrelsen och VD gentemot aktiebolaget. Det anses att detta medverkar till att styrelseledamöter och VD i allmänhet avhåller sig från sådana åtgärder som skulle kunna ådra dem skadestånd. Härtill kommer risken för dem att bli avsatta från sina befattningar.

Ansvarsreglerna gäller även för styrelseledamöter i kommunala aktiebolag. Det innebär att det juridiska ansvaret är större för dem som leder kommunala bolags verksamhet än för de förtroendevalda i nämnderna.

Fullmäktige bör få entlediga förtroendevalda

Att det finns ett system för utkrävande av ansvar är viktigt för allmänhetens förtroende för de kommunala förvaltningarna, eftersom dessa bedrivs

för kommunmedlemmarnas skull och på deras uppdrag. Av kommunal revisionspraxis framgår att de förtroendevalda som är ansvariga för förvaltningen inte alltid svarar upp mot det förtroende som fullmäktige visat dem genom valet. Händelser som skulle kunna leda till ansvar är i och för sig sällsynta. Regeringen anser det dock principiellt viktigt att det finns en yttersta garanti för att ansvar kan utkrävas. Dessutom finns det på andra rättsområden oftast någon form av lagreglerat ansvar. Visserligen har som nämnts tidigare de förtroendevaldas straffrättsliga ansvar utvidgats genom brottsbalkens regler om tjänstefel. Detta ansvar är emellertid begränsat till området för myndighetsutövning och bedömningen av entlediganden görs av domstol. Vi anser att i detta sammanhang bör utkrävande av ansvar ses i ett vidare perspektiv och grundas på fullmäktiges förtroende för dem som de utsett att ha kommunala uppdrag. Fullmäktige bör därför ges befogenhet att i vissa fall entlediga ledamöter och ersättare i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare.

Erfarenheten visar att i de flesta fall som en förtroendevald förlorar fullmäktiges förtroende, t. ex. genom att ansvarsfrihet inte beviljas, så tar den förtroendevalde sitt politiska ansvar och avgår självmant. Man kan också utgå ifrån att partiorganisationerna i sådana och andra fall av mistat förtroende verkar för att den enskilde politikern tar sitt ansvar, vilket kan vara nog så betydelsefullt. En entlediganderegel motiveras därför mer av principiella än av praktiska skäl. Regelns räckvidd bör därför begränsas till situationer där det objektivt sett finns särskild anledning att överväga att återkalla en förtroendevalds uppdrag.

Grunder för entledigande

En situation där fullmäktige har anledning att ta ställning till frågan om entledigande är när en förtroendevald eller alla förtroendevalda i en nämnd vägrats ansvarsfrihet. Fullmäktige har då att avgöra om det som förekommit kräver en sanktion utöver den prickning som den vägrade ansvarsfriheten i sig innebär. Enligt regeringens mening bör en i lagen angiven grund för avsättning vara vägrad ansvarsfrihet.

En annan grund för avsättning bör vara att en förtroendevald gjort sig skyldig till en brottslig handling som inte är av mindre allvarlig karaktär. Den omständigheten att en domstol enligt föreskriften i 20 kap. 4 § brottsbalken har möjlighet att avsätta en förtroendevald bör inte hindra att samma möjlighet ges till fullmäktige.

Genom avgränsningen till brott för vilka är föreskrivet fängelse i två år eller mer kommer de flesta förmögenhetsbrotten, förfalskningsbrotten och brotten mot allmän verksamhet av normalgraden att omfattas. Även för brott som riktar sig mot kommunens eller landstingets verksamhet får därför denna avgränsning anses lämplig, eftersom den överensstämmer med den nämnda föreskriften i brottsbalken. Vi anser därför att fullmäktige bör få återkalla uppdraget för en förtroendevald, då det är fråga om ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Bara vid brott av denna svårighetsgrad kan det enligt vår mening vara motiverat att

fullmäktige har möjlighet att entlediga den förtroendevalde på grund av att han gjort sig skyldig till brott.

Man kan utgå ifrån att benägenheten att avgå frivilligt med eller utan påtryckningar från partiorganisationen är stor när en förtroendevald dömts för brott. Den reellt viktigaste grunden för entledigande blir därför när ansvarsfrihet inte har beviljats.

Handläggningen av ärenden om entledigande

Regeringen anser att en fråga om entledigande på grund av brott bör beredas på vanligt sätt, dvs. normalt av styrelsen. Entledigande får nämligen antas gälla enstaka förtroendevalda i de flesta fall, vilket därmed inte hindrar styrelsen från att ta befattning med ärendet. I det fall ansvarsfrihet vägrats och frågan om entledigande aktualiseras, bör fullmäktige ha rätt att utan föregående beredning återkalla ett uppdrag. Det bör skrivas in som ett undantag från det generella beredningstvång som vi föreslår för fullmäktigeärendena. Fullmäktige bör dock kunna bestämma att ett ärende som gäller entledigande på nämnda grund skall beredas och ge direktiv för beredningen.

Revisorerna bör inte vara skyldiga att uttala sig om ett eventuellt entledigande. Fullmäktige bör inte heller ha rätt att ålägga revisorerna att bereda sådana ärenden. Å andra sidan bör revisorerna vara oförhindrade att framföra sin åsikt i frågan om entledigande, om de så önskar.

Fullmäktige beslutar om återkallande av ett uppdrag. Enligt de allmänna reglerna ankommer det på styrelsen att verkställa alla fullmäktigebeslut, om inte fullmäktige lämnat ett uppdrag till någon annan nämnd att göra det. Detta gäller i och för sig också ärenden om entledigande av förtroendevalda. När fullmäktige beslutat att entlediga en förtroendevald, krävs dock inga särskilda åtgärder för att verkställa beslutet, utöver den information som kan behöva lämnas om att beslutet fattats.

Vi är övertygade om att fullmäktige i kommuner och landsting kommer att leva upp till det särskilda ansvar som är förenat med handläggningen av ärenden som rör entledigande av förtroendevalda. Sådana ärenden kan förväntas bli sällsynta. Enligt vår mening behövs det inga särskilda regler om beredning, beslut och verkställighet.

Vi vill stryka under att avsikten med bestämmelsen om entledigande är att skapa en yttersta garanti för att en förtroendevald skall kunna förmås avgå i de fall då detta är uppenbart påkallat. Bestämmelsen är i första hand avsedd att vara förebyggande.

Entledigande med anledning av ändring av organisationen

Regeringen föreslår i denna proposition att kommunerna och landstingen skall få större frihet att bestämma om organisationen av sina nämnder. I detta bör också ingå en befogenhet att entlediga förtroendevalda i samband med ändringar i organisationen. Vidare är det naturligt att kommunerna och landstingen får fritt bestämma om mandattidens längd för andra nämnder än styrelsen. Enligt vår mening behövs inte någon särskild

bestämmelse som stöd för att fullmäktige skall få entledigа förtroendevalda på grund av ändringar i organisationen. Vi återkommer till frågan om de fria mandattiderna i avsnittet om styrelsen och övriga nämnder (4.6.3).

4.4.5 Ekonomiska förmåner

Regeringens förslag: Förtroendevalda får rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar när de fullgör sina uppdrag. Detta gäller inte för heltidssysselsatta förtroendevalda och deltidssysselsatta som fullgör sina uppdrag på en betydande del av heltid.

Fullmäktige får frihet att utifrån lokala förutsättningar bestämma om det system som skall tillämpas för ersättningarna men blir skyldiga att besluta enligt vilka grunder dessa skall betalas.

Principen om lika arvode för lika uppdrag kvarstår.

Förtroendeuppdragsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga fackliga organisationer, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Landstingsförbundet, försäkringsrätten för Mellansverige, statens arbetsgivarverk och en del kommuner tillstyrker utredningens förslag. Svenska metallindustriarbetareförbundet anser att såväl ersättning för förlorad arbetsförtjänst som arvode bör vara obligatoriska ersättningsformer. Vidare menar förbundet att kurser och konferenser som de politiska partierna anordnar också skall berättiga till ersättning.

Flertalet kommuner och landsting avstyrker med olika grad av bestämdhet utredningens förslag om en obligatorisk ersättningsskyldighet. Svenska kommunförbundet vill helst behålla nuvarande frivilliga regler och som alternativ till tvingande regler rekommendera kommunerna att anta ersättningsbestämmelser.

En del remissinstanser anser att ett system som tillförsäkrar de förtroendevalda ett arvode som motsvarar inkomstbortfallet för flertalet är att föredra framför utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande förhållanden

Som nämnts i inledningen till denna proposition tar regeringen i detta sammanhang upp nagra av de förslag som förtroendeuppdragsutredningen lagt fram. Ett av förslagen gäller införande av en rätt för de förtroendevalda att av kommunen respektive landstinget få ersättning för den arbetsförtjänst som de förlorar på grund av sina uppdrag.

Genom en ändring (SFS 1983:563) i kommunallagen blev det fr. o. m. den 1 juli 1983 tillåtet för kommuner och landsting att ersätta sina förtroendevalda också för den arbetsförtjänst som de förtroendevalda mister

genom uppdragen. Till grund för ändringen låg kommunaldemokratiska kommitténs betänkande (SOU 1982: 5) De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. I prop. 1982/83:97 om de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landstingskommuner, där lagändringen föreslogs, behandlades ersättningsfrågorna utförligt (s. 21 – 29).

I prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting togs frågan om ekonomisk ersättning till de förtroendevalda åter upp (s. 56 f.). Föredraganden ansåg att kommunerna och landstingen i ökad utsträckning borde använda sig av möjligheterna att ge ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Han menade att de inte dittills i tillräcklig omfattning beslutat införa sådan ersättning. Han utgick dock ifrån att merparten av kommunerna och landstingen inom de närmaste åren skulle besluta om ersättningsregler för inkomstförlust. Som senaste tidsgräns för omprövning av ersättningsfrågan angav föredraganden förslaget till ny kommunallag.

Något mer än hälften av kommunerna har utnyttjat möjligheten att frivilligt besluta om någon form av ersättning för förlorad arbetsförtjänst. En dryg tredjedel av landstingen medger sina förtroendevalda sådan ersättning.

I Danmark, Finland och Norge finns en skyldighet för kommunerna och motsvarigheten till landstingen att ersätta sina förtroendevalda på något sätt för den arbetsinkomst som de går miste om genom sina uppdrag. I dessa länder omfattar de obligatoriska reglerna också arvode, reseersättning och andra kostnadsersättningar.

Förtroendevalda bör få rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst

Svårigheterna att rekrytera och behålla personer för förtroendeuppdrag i kommunerna och landstingen inger oro. Det är naturligtvis inte en enda faktor som påverkar medborgarnas vilja och förmåga att ta på sig den ofta tunga uppgiften som ett kommunalt förtroendeuppdrag innebär. Familjen, arbetsförhållandena, fritiden m. fl. faktorer har säkert tillsammans med den ekonomiska ersättningen för uppdragen stor betydelse för möjligheterna att rekrytera och behålla förtroendevalda.

I princip bör ingen medborgare av ekonomiska skäl behöva avstå från ett kommunalt förtroendeuppdrag. Just den ekonomiska förlusten på grund av förlorad arbetsinkomst som drabbar främst privatanställda och småföretagare har från både de anställdas och arbetgivarnas organisationer samt från industrins företrädare framhållits som en mycket viktig orsak till att så förhållandevis få privatanställda och egna företagare engagerar sig i kommunalpolitiken. Även om svårigheterna att engagera medborgare till kommunala uppdrag har flera orsaker, får givetvis inte det hindra att enskilda hinder undanröjs.

Det är mycket angeläget att alla valbara medborgare så långt som det är möjligt ges lika förutsättningar att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Det bör därför införas obligatoriska regler om ersättning för förlorad arbetsinkomst och vissa andra förmåner. Sådana regler bör dock liksom i våra nordiska grannländer ge kommunerna och landstingen stor frihet att

själva utforma ersättningssystem inom ramen för obligatoriet. Samtidigt bör reglerna tillförsäkra de förtroendevalda en skälig kompensation för vad de kan gå miste om när de fullgör sina uppdrag.

Det råder stora skillnader för olika förtroendevalda i fråga om löneavdrag vid bortovaro från arbetet på grund av förtroendeuppdrag. Den statligt anställde liksom i många fall den kommunalt anställde behåller hela eller större delen av sin lön vid ledighet för förtroendeuppdrag. Den privatanställde och ofta även den egna företagaren får däremot vidkännas en minskning av sina inkomster vid bortovaro. I de fall arvodets storlek är beräknat för att täcka inkomstbortfall får den offentligt anställde både behålla sin lön och dessutom ett arvode, medan den privatanställde och företagaren i bästa fall genom arvodet får kompensation för inkomstbortfallet. Regeringen anser därför att rättviseskäl talar mot metoden att ha arvoden som enda ersättningsform för att täcka de inkomstförluster som de förtroendevalda drabbas av på grund av uppdragen.

Uppdrag som bör omfattas av ersättningsreglerna

Ersättningen för förlorad arbetsinkomst bör bara avse de kommunala uppdrag som regleras i kommunallagen, dvs. de som innehas av förtroendevalda enligt definitionen i vårt förslag (4.4.2). Sådana statliga uppdrag där kommunerna och landstingen utser uppdragstagarna bör inte omfattas, t.ex. nämndemän, ledamöter i polisstyrelser och länsstyrelser. Den begränsningen finner regeringen naturlig. I de fall reglerna för förtroendevalda med statliga uppdrag behöver ses över får det ske i ett annat sammanhang.

Inte heller bör bestämmelserna omfatta uppdrag i de styrelser för bolag och andra juridiska personer som kommunerna eller landstingen äger eller har intressen i. Vill ett landsting eller en kommun att styrelseledamöterna och suppleanterna eller de revisorer och revisorssuppleanter som de utsett i sådana juridiska personer skall få ersättning enligt de kommunala reglerna bör detta bestämmas särskilt. Det förekommer vidare att sådana juridiska personer själva tillämpar den egna kommunens eller landstingets ersättningsregler. Någon lagstiftning behövs således inte. Det är inte heller lämpligt att reglera detta i kommunallagen.

Inte heller bör alla förtroendeuppdrag i kommuner och landsting berättiga till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Liksom för närvarande bör heltidsuppdrag från ersättningssynpunkt jämställas med vanliga anställningar och arvoderas. Detsamma gäller de deltidsuppdrag som betalas med betydande helårsarvoden. Regeringen delar således den uppfattning som föredraganden förde fram i prop. 1982/83:97, när nuvarande regler om rätt för kommuner och landsting att betala ersättning för förlorad arbetsförtjänst kom till (s. 24 f.). Denna begränsning bör dock framgå direkt av den nya lagen.

När ett obligatorium nu införs bör det grundas på det nuvarande frivilliga systemet som infördes år 1983. Rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst bör således avse fall där sammanträdes- eller dagarvoden samt begränsade årsarvoden betalas för ett visst uppdrag och inte omfatta

betydande helårsarvoden. Kommunerna och landstingen bör själva få bestämma om den närmare gränsdragningen mellan deltidsuppdrag av olika omfattning som behövs för att precisera rätten till ersättning.

Den tid som rätten till ersättning bör omfatta

Rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst bör främst avse den tid som de förtroendevalda tjänstgör vid sammanträden med fullmäktige och nämnder. Närvaro vid sådana sammanträden bör också berättiga till ersättning. En ersättare som utnyttjar sin rätt att vara närvarande vid ett sammanträde med en nämnd bör således ha rätt till ersättning för den inkomstförlust som detta föranleder. Förrättningar som genomförs på uppdrag av en nämnd bör från ersättningssynpunkt likställas med sammanträden. I övrigt bör det ankomma på kommunerna och landstingen att själva avgöra vilka aktiviteter som skall omfattas av rätten till ersättning och vilken tid som skall grunda sådan rätt. Detta kan t. ex. gälla sammanträden med partigrupper, studiebesök, kurser och konferenser. Kommunerna och landstingen bör också själva få bestämma i vilken utsträckning förtroendevalda skall få ersättning för tid utöver sammanträden och förrättningar, t. ex. för praktiska förberedelser och resor.

Utanför reglerna om rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst bör falla den tid för inläsning av handlingar och annat material som behövs inför fullmäktige- och nämndsammanträden och andra förrättningar. Givetvis får kommunerna och landstingen även i fortsättningen besluta om arvoden och andra ersättningar för sådant arbete. Rätten för kommuner och landsting att betala sådana ersättningar blir således med vårt förslag vidare än skyldigheten blir att ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsinkomst.

Regeringen vill stryka under att den förtroendevalde givetvis måste kunna påvisa ett inkomstbortfall för att någon ersättning skall kunna betalas. Ersättningen blir obligatorisk i den meningen att kommunen eller landstinget har skyldighet att betala, om den förtroendevalde själv yrkar på att få ersättning. Det är däremot ingen skyldighet för den förtroendevalde att ta emot en ersättning för förlorad arbetsinkomst. Reglerna skiljer sig därför på den punkten från det som gäller beträffande arvoden.

Vad rätten till ersättning bör omfatta

Rätten till ersättning bör omfatta förlorad "arbetsinkomst". Därmed avses kontant lön eller motsvarande inkomst av rörelse eller av jordbruksfastighet. Rätten bör också omfatta förlust av pensions- och semesterförmåner.

En förutsättning för att ersättning skall kunna betalas är att den förtroendevalde kan påvisa att han verkligen har förlorat arbetsinkomst på grund av uppdraget. Det är då klart att ingen i egenskap av passiv ägare till en jordbruksfastighet eller till ett företag kan anses förlora arbetsinkomst från fastigheten eller rörelsen på grund av ett kommunalt förtroendeuppdrag. Det utesluter också att eventuellt utebliven inkomst av kapital eller av tillfällig förvärvsverksamhet kan åberopas som grund för att få ersätt-

ning. Kommunerna och landstingen bör själva få avgöra efter vilka principer ersättningens nivå skall beräknas. För att inte systemet skall bli för administrativt betungande bör ersättningen kunna schabloniseras. Ersättningsbeloppet bör därmed kunna grundas på t.ex. den förtroendevaldes timlön enligt avtal, sjukpenninggrundande inkomst, taxerade inkomst eller något annat underlag som är lätt tillgängligt.

En förtroendevald som går miste om pensions- eller semesterförmåner till följd av uppdraget bör ha rätt till ersättning för förlusten, oavsett om han uppbär ersättning för förlorad arbetsinkomst eller ej. Den förtroendevalde måste naturligtvis kunna visa att en verklig förlust av sådana förmåner uppkommer för att kunna åberopa rätten till ersättning. Det innebär bl.a. att om en förtroendevald genom beslut av kommunen eller landstinget anslutits till den kommunala pensionsordningen, så kan han inte samtidigt yrka ersättning för förlorade pensionsförmåner enligt de föreslagna reglerna.

Ersättningssystem m. m.

Tidigare har regeringen framhållit att kommunerna och landstingen bör ges så stor frihet som möjligt att utforma ett ersättningssystem utifrån de lokala förutsättningarna. Det gäller t.ex. vilka beräkningsmetoder som skall läggas till grund för ersättningarna och vilken tid före och efter ett sammanträde eller en förrättning som skall berättiga till ersättning. För att förenkla ersättningssystemen och tillämpningen av dem bör ersättningarna få schabloniseras i relativt stor utsträckning.

Enligt den nuvarande kommunallagen får kommuner och landsting betala arvoden och annan ersättning till de förtroendevalda "i skälig omfattning". Detta innebär att det finns en gräns som ersättningen inte får överstiga. Även för ersättning som avser förlorad arbetsinkomst bör ett krav på skälighet gälla vad avser belopp och övriga villkor. För de förtroendevalda bör skälighetsnormen också innebära att ersättningen till dem inte kan sättas för lågt. Uttrycket "skälig ersättning" i vårt förslag anger därmed även en nedre gräns för ersättningen.

Vi anser oss inte böra förorda något eller några ersättningsystem. Det bör i stället som vi sagt tidigare ankomma på kommunerna och landstingen själva att utifrån de lokala förutsättningarna bestämma om ersättningen för förlorad arbetsinkomst samt förlorade pensions- och semesterförmåner inom ramen för skälighetsnormen. Vi utgår ifrån att de båda kommunförbunden kommer att utarbeta det ytterligare underlag som kommunerna och landstingen kan behöva som vägledning och stöd då de skall besluta om ersättningssystemen.

Det bör åligga fullmäktige att besluta enligt vilka grunder ersättning för förlust av arbetsinkomst samt av pensions- och semesterförmåner skall betalas. Detta bör framgå av en lagbestämmelse.

När rätten för kommuner och landsting att betala ersättning för förlorad arbetsinkomst infördes år 1983, skrevs samtidigt den allmänt vedertagna principen om lika arvode för lika uppdrag in i kommunallagens bestämmelser om ersättningar till de förtroendevalda. Enligt regeringens mening är det framför allt viktigt från rättvisesynpunkt att denna princip vidmakthålls.

De arvoden som kommunerna och landstingen betalar till sina förtroendevalda omfattar många gånger förutom ersättning för själva uppdraget även en viss ersättning för inkomstförluster. När de förtroendevalda nu får en rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst, bör arvodena därför renodlas till att avse bara en ersättning för det arbete som är förenat med uppdragen. Detta bör framgå av en lagbestämmelse. En sådan bestämmelse och kravet på skälighet medför sammantaget att kommunerna och landstingen måste skilja på de båda slagen av ersättning. Det blir således inte längre möjligt att lägga in en ersättning för inkomstförluster i arvodena.

Förtroendevalda som är sysselsatta på heltid eller betydande del av heltid har nu inte rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst samt förlust av pensions- eller semesterförmåner och får inte heller någon sådan rätt enligt vårt förslag. De nuvarande möjligheterna att tillerkänna dessa förtroendevalda arvoden, kostnadsersättningar, pension och andra förmåner kvarstår oförändrade. Regeringen utgår ifrån att kommunerna och landstingen liksom hittills frivilligt tillgodoser dessa förtroendevaldas intressen. Vi återkommer till frågan om arvoderingen av de förtroendevalda som är sysselsatta på heltid och på deltid i specialmotiveringen.

4.4.6 Initiativrätt

Regeringens förslag: Fullmäktigeledamöternas rätt att väcka motioner och att ställa interpellationer och frågor tas in i en lagregel, likaså nämndledamöternas rätt att väcka ärenden i den egna nämnden. Av lagen skall framgå att också ersättarna i fullmäktige och nämnderna har samma befogenheter som ledamöterna när de tjänstgör.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar kommitténs förslag utan erinran. Landstingsförbundet anser dock att ersättarna i fullmäktige inte skall ha samma rätt att ta initiativ som ledamöterna.

De förtroendevaldas initiativrätt bör framgå direkt av lagen

Ledamöterna i fullmäktige får väcka motioner. Detta framgår indirekt av en regel i kommunallagen om att fullmäktige måste fatta beslut bl. a. i ärenden som väckts genom motioner (2 kap. 15 § första stycket). I lagen finns det också bestämmelser om hur motioner bör beredas (2 kap. 17 §) och om att fullmäktige i arbetsordningen skall fastställa regler bl. a. för handläggningen av motioner (2 kap. 30 § andra stycket). Någon direkt bestämmelse om rätten att väcka motioner finns emellertid inte. Av andra regler framgår att ledamöterna får ställa interpellationer och frågor (2 kap. 24 §). Klart är att ledamöter i nämnderna har rätt att väcka ärenden i den egna nämnden. Det saknas dock en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen. En ersättare som tjänstgör i stället för en ledamot har samma befogenheter som en ordinarie ledamot (prop. 1975/76: 187 s. 255). Dessa är dock knutna till själva tjänstgöringen. Någon bestämmelse som klargör ersättarnas ställning finns inte i kommunallagen.

De förtroendevaldas rättigheter att ta olika initiativ är väsentlig från demokratisk synpunkt. De bör framgå direkt av lagen och redovisas samlat i kapitlet om de förtroendevalda. Där bör föras in regler om rätten för ledamöterna i fullmäktige att väcka motioner och för ledamöterna i nämnderna att väcka ärenden.

Ersättarnas rättigheter

Ersättarnas befogenheter på nämndsammanträdena är klara och vållar inga problem. Det finns vissa svårigheter när en ersättare som kallats att tjänstgöra för en ledamot i fullmäktige vill utnyttja sin rätt att ta initiativ. Först när sammanträdet har börjat och uppropet verkställts blir det klart om ersättaren skall tjänstgöra. En ordinarie ledamot har nämligen alltid företräde till tjänstgöring framför en ersättare. Inställer sig ledamoten vid sammanträdets öppnande får ersättaren inte börja att tjänstgöra. Sker detta under pågående sammanträde får ersättaren avbryta sin tjänstgöring.

En ersättare får väcka motioner och interpellationer enbart under ett sammanträde med fullmäktige då ersättaren tjänstgör men inte mellan sammanträdena som ledamöter oftast kan göra med stöd av bestämmelser i fullmäktiges arbetsordning. Denna tidsmässiga begränsning i rätten att motionera innebär knappast några nackdelar.

Enligt regeringens mening är det viktigt från principiell synpunkt att en tjänstgörande ersättare är likställd med en ordinarie ledamot så långt som det är möjligt. Även om rätten för ersättare att ställa interpellationer och frågor har sina formella och praktiska begränsningar, anser vi därför att den inte bör slopas. Kommunerna synes också enligt uppgift ha funnit praktiska lösningar på problemen med handläggningen. Ersättarna bör således få behålla den möjlighet att väcka motioner samt att ställa interpellationer och frågor som de har för närvarande.

Regeringens förslag: De förtroendevalda har rätt att avstå från att delta i omröstning och beslut. Ordföranden är dock skyldig att vid lika röstetal tillkännage sin mening, om ordföranden dessförinnan har avstått från att delta i omröstningen.

Ledamöter i nämnderna har röstplikt när ärenden behandlas som avser myndighetsutövning.

Ingen behöver dock rösta för mer än ett förslag.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av att kommittén inte föreslår några föreskrifter om att ordföranden måste tillkännage sin mening vid lika röstetal och att ingen behöver rösta för mer än ett förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Svenska kommunförbundet anser dock att skyldigheten att inte rösta för mer än ett förslag också skall skrivas in i lagen. Flera kommuner och ett landsting har samma mening.

Några kommuner och ett landsting förordar en generell röstplikt och några en röstplikt som omfattar obligatoriska ärenden, t. ex. budget.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

En viktig demokratisk princip är att varje ledamot i en beslutande församling har en röst. För fullmäktiges del är detta numera lagfäst i 2 kap. 14 § KL. Däremot finns ingen uttrycklig regel om att en ledamot får avstå från att rösta. Att en sådan rätt föreligger följer dock av reglerna om protokoll i 2 kap. 25 §, där det bl. a. talas om att protokollet skall innehålla uppgift om hur omröstningen har utfallit. Bestämmelsen fick den gällande lydelsen efter vissa justeringar i konstitutionsutskottet. Syftet var just att klargöra att det i protokollet även bör anges vilka ledamöter som har avstått från att rösta (KU 1976/77:25 s. 69). Bestämmelserna gäller också för nämnderna. Enligt rättspraxis har ordföranden i visst fall skyldighet att tillkännage sin mening. Det gäller om det vid en omröstning blir lika röstetal och ordföranden avstått från att rösta. Ordföranden måste då tillkännage sin mening (RÅ 1958 ref. 12, 1960 I 120). Både ordföranden i fullmäktige och i en nämnd har röstplikt i detta undantagsfall.

I 18 § förvaltningslagen (1986:223, ändrad senast 1990:456) finns det en omröstningsregel som innebär att ledamöter hos statliga förvaltningsmyndigheter som deltar i den slutliga handläggningen av ett ärende är skyldiga att delta i avgörandet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det framgår dock att ingen är skyldig att rösta för mer än ett förslag. Där finns också en bestämmelse om att ordföranden alltid är skyldig att rösta när det behövs för att ett ärende skall kunna avgöras. Av 3 § förvaltningslagen följer att regeln inte gäller för kommunala myndighe-

ter, utan att det i stället är kommunallagens regler som skall tillämpas för dessa.

Inom den kommunala sektorn används den s. k. kollektiva omröstningsmetoden. Med denna anses följa att en ledamot har rätt att lägga ned sin röst. Detta brukar motiveras med den synpunkten att, om en ledamot från ett politisk parti har förhinder vid omröstningen, en annan ledamot från ett annat politiskt parti bör kunna kvitta ut sig så att styrkebalansen mellan partierna inte rubbas. Ett ytterligare skäl är att en förtroendevald som ställt ett yrkande vilket fallit i en förberedande omröstning inte bör vara skyldig att rösta för något av de återstående förslagen i den slutliga omröstningen.

Rätt att avstå från att rösta

Rätten att avstå från att rösta är vedertagen inom kommunalt beslutsfattande och regeringen vill betona vikten av att den behålls. Det är väsentligt för att skapa det partipolitiska spelutrymme som måste finnas från kommunaldemokratiska utgångspunkter.

Vi föreslår därför att rätten att avstå från att delta i omröstning och beslut skrivs in i den nya lagen. I klarhetens intresse bör ordförandenas skyldighet att tillkännage sin mening vid lika röstetal anges i lagen som ett undantag från huvudregeln. Skyldigheten bör föreligga när ordföranden har avstått från att delta i en omröstning och denna resulterat i lika röstetal. Ordföranden måste då se till att ett beslut kommer till stånd och avge sin röst. Detta undantag bygger på rättspraxis och har samband med att ordförandena i fullmäktige och nämnderna har utslagsröst vid öppen omröstning (2 kap. 22 § andra stycket KL). En motsvarande regel om utslagsröst finns i kapitlet om fullmäktige i vårt förslag.

Röstplikt i myndighetsutövningsärenden

Regeringens principiella inställning är att de förtroendevaldas rätt att avstå från att rösta bör gälla oavsett ärendets karaktär. När det gäller ärenden som avser myndighetsutövning, finns det dock ett rättssäkerhetsintresse av att varje ledamot deltar i avgörandet. På detta sätt får nämligen besluten generellt sett antas bli säkrare. I sådana ärenden som starkt rör den personliga integriteten skulle det också för den enskilde kunna te sig stötande att en eller flera ledamöter inte har redovisat sin uppfattning i frågan.

Av de skäl som vi nu har redovisat föreslår vi att det görs ett undantag från regeln om rätt att avstå från att rösta såvitt gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. Undantagsvis kan det förekomma att fullmäktige behandlar sådana ärenden. Det har ansetts t. ex. att antagande av detaljplaner innefattar moment av myndighetsutövning. Enligt vår mening är det dock inte rimligt att ställa krav på röstplikt i den folkvalda församlingen. Lagregeln bör därför utformas så att den endast omfattar förtroendevalda i nämnderna.

Det s. k. delikatessjävet i förvaltningslagen bör vara tillämpligt, om

röstplikt skall gälla i ärenden som innefattar myndighetsutövning. Vi behandlar denna fråga i avsnitt 4.6.6.

Regeringen anser att en regel motsvarande den i förvaltningslagen om att ingen är skyldig att rösta för mer än ett förslag bör skrivas in i lagen. Med en sådan regel och de jävsbestämmelser som vi också föreslår finns inga hinder mot att införa röstplikt i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot någon enskild.

4.4.8 Närvarorätt

Regeringens förslag: Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden, få delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens. Kommittén föreslår dessutom följande. Ett parti som har mandat i fullmäktige men som inte är företrätt i styrelsen har rätt att låta en representant för partiet vara närvarande vid styrelsens sammanträden. Representanten skall vara ledamot eller ersättare i fullmäktige och utses av fullmäktige. Representanten har rätt att delta i överläggningen men inte i besluten och att få sin mening antecknad i protokollet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig över kommitténs förslag om att fullmäktige får medge närvarorätt m. m. tillstyrker detta.

Ett mycket stort antal remissinstanser avstyrker av principiella skäl förslaget om obligatorisk närvarorätt, yttranderätt och rätt att göra anteckning i protokollet för mindre partiers representanter eller anser att förslaget är för långtgående. Ett drygt tiotal av dem föreslår att fullmäktige skall få bestämma om de mindre partiernas ställning i detta avseende.

Svenska kommunförbundet anser att det från principiell utgångspunkt kan riktas invändning mot kommitténs förslag om närvarorätt för mindre partier när valresultatet är sådant att partiet inte blivit representerat i styrelsen.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande regler

Med stöd av 3 kap. 15 § KL får fullmäktige bestämma att vissa förtroendevalda skall ha närvaro- och yttranderätt i en nämnd, där den förtroendevalde varken är ledamot eller ersättare. Beslutet får även avse att den förtroendevalde skall ha rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet.

Föreskriften är främst avsedd att tillämpas på sådana heltidssysselsatta förtroendevalda med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, på minoritetsföreträdare samt på ordförande i styrelsen som inte är heltidssysselsatta (SOU 1975:41 s. 395, prop. 1975/76:187 s. 275

och 481). Det ansågs emellertid inte möjligt att på ett nöjaktigt sätt ange dessa grupper av förtroendevalda i lagtext och därför fick bestämmelsen en mer allmän utformning. Formellt omfattar den alla ledamöter och ersättare i fullmäktige, styrelsen, övriga nämnder och beredningar. På flera håll har bestämmelsen utnyttjats så att företrädare för mindre partier har fått observatörsplatser, t. ex. i styrelsen.

En liknande bestämmelse finns i 3 kap. 7 § KL. Den innebär att en nämnd kan ge vissa förtroendevalda, tjänstemän och sakkunniga närvaro- och yttranderätt vid nämndens sammanträden. I förarbetena gjordes en jämförelse mellan de båda bestämmelserna i fråga om syftet. Tyngdpunkten i bestämmelsen i 3 kap. 15 § ligger på de förtroendevaldas intresse av att få och lämna upplysningar, medan bestämmelsen i 3 kap. 7 § syftar till att tillgodose nämndens intresse av att få information (prop. 1975/76:187 s. 482). En annan skillnad består i att personkretsen är vidare i den senare bestämmelsen.

De mindre partiernas villkor

Riksdagen har förutsatt att beredningsarbetet med en ny kommunallag skall omfatta frågan om hur man ytterligare kan förbättra de mindre partiernas insyn och arbetsförhållanden i kommunalpolitiken (KU 1987/88:23 s. 14). Kommittén har studerat de mindre partiernas struktur, verksamhet och inflytande i kommunalpolitiken. Resultatet har kommittén redovisat i rapporten (SOU 1990:53) I skuggan av de stora – de mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken.

Definitionen av mindre partier kan göras på grundval av olika kriterier. Kommittén har förutom vid antalet mandat fäst störst avseende vid partiets representation i slutfasen av ärendeberedningen inför fullmäktiges sammanträden. Med mindre partier menar kommittén således partier som erhållit mandat i fullmäktige men som inte är representerade i styrelsen. I och för sig kan en post i en annan nämnd än styrelsen vara betydelsefull från både informations- och påverkanssynpunkt, t. ex. i en hälso- och sjukvårdsnämnd i ett landsting. Den politiska informationen och samarbetet vid sidan av sammanträdena och den formella beslutsprocessen kan också vara av stor betydelse. Regeringen delar dock kommitténs syn och utgår från samma bestämning av "mindre parti".

Fördelningen av posterna i styrelsen och övriga nämnder i kommuner och landsting grundas på valresultatet. Reglerna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. (ändrad senast 1988:189) som ytterst bestämmer representationen i nämnderna är vägledande vid fördelningen. Inför valen i fullmäktige bildas ofta karteller mellan partier, vilket i vissa fall kan ge mindre partier ett större inflytande än valresultatet föranleder i sig. Villkoren för att ingå i sådana karteller är mycket skiftande. Samarbetet styrs givetvis främst av de politiska målen och inriktningen av verksamheten under den förestående mandatperioden.

Ett mindre parti som nyss fått plats i fullmäktige kan av flera skäl ha svårt att göra sig gällande i dessa sammanhang på grund av bristande

erfarenhet och av andra orsaker. Med sina få mandat kan de därför hamna vid sidan av partiöverläggningarna och ställas utanför de allianser som bildas. Å andra sidan är de situationer som uppstår efter de kommunala valen så mångskiftande att man inte kan påstå att partier med få mandat generellt sett ges ett litet inflytande. Många exempel finns där sådana partier har fått långt fler poster i nämnderna än valresultatet motiverar.

Ibland kan ett mindre parti få en mycket stark ställning på grund av att jämvikt råder mellan de politiska blocken och partiet får därigenom en s. k. vågmästarroll. Partiet behöver dock inte vara representerat vare sig i styrelsen eller i övriga nämnder.

De mindre partiernas problem

Bristen på representation i styrelsen är naturligtvis ett handikapp för de mindre partierna, eftersom alla fullmäktigeärenden skall behandlas av styrelsen. Styrelsen gör alltid den samlade bedömningen och formulerar som regel förslagen till fullmäktiges beslut. De mindre partiernas ledamöter kan på grund av detta inte ställa egna förslag i fullmäktige utan måste hålla sig inom den ram som ärendena fått genom främst styrelsens behandling av dem. De kan därför bara framställa sakyrkanden inom denna ram och därutöver återremissyrkanden för att få fram andra eller nya förslag eller ytterligare underlag för besluten. I övrigt är de hänvisade till att väcka motioner. Interpellationer och frågor kan dock i viss utsträckning användas i samma syfte. Vid behandlingen av budgeten och andra omfattande ärenden är dessa begränsningar i möjligheterna att agera påtagliga för de mindre partierna.

Bristen på representation kan även föra med sig brist på eller sämre tillgång till information. På många håll lämnar tjänstemännen dock regelmässigt information till alla partigrupper i stora ärenden, t. ex. budgeten och den ekonomiska långtidsplanen. Detta kan ske både i inledningsfasen av budgetberedningen och inför fullmäktiges budgetsammanträde. På en del håll medges representanter för de mindre partierna närvarorätt på styrelsens budgetsammanträden. Det skall också sägas att det inte är så ovanligt att sådana partier ges observatörsplatser i styrelsen.

Valutslaget bör ha företräde framför minoritetsintresset

I den representativa demokratin är valutslaget avgörande för partiernas inflytande. Så är och skall också självklart vara fallet i kommuner och landsting. De problem som de mindre partierna har är ytterst en konsekvens av denna princip om valutslagets avgörande betydelse. Kommitténs förslag rimmar inte med den principen. Detta har flera remissinstanser påtalat. Förslaget innefattar utöver närvarorätt i styrelsen ytterligare långtgående rättigheter. Skillnaden i befogenheter mellan en representant för ett mindre parti och en ledamot i styrelsen blir med kommitténs förslag i realiteten den rätt att ställa yrkanden och att väcka ärenden som ledamo-

ten har. En sådan representant skulle få en starkare ställning än en ersättare i styrelsen. Detta skulle onekligen skapa en obalans mellan dessa båda kategorier av förtroendevalda.

I kommuner och landsting med många mindre partier skulle ett obligatorium kunna leda till praktiska problem. Antalet närvarande på sammanträdena skulle på sina håll öka. Överläggningarna riskerar då att bli mer utdragna och sammanträdestiderna längre. Regeringen anser således att också effektivitetssynpunkter talar mot ett obligatorium.

Vi anser att det från demokratisk synpunkt är angeläget att de mindre partierna ges rimliga möjligheter att agera och att de får både en god information om verksamheten och insyn i den beredningsprocess som föregår fullmäktiges handläggning av ärendena. Det blir dock här fråga om en avvägning mellan principen om valutslagets betydelse för ett partis ställning och inflytande och nämnda minoritetsintresse. Enligt vår mening måste den förstnämnda principen ges företräde framför minoritetsintresset. Till detta kommer också vikten av att upprätthålla fullmäktiges rätt att bestämma om organisationen och arbetsformerna i den egna kommunen eller landstinget. Vi anser givetvis att de mindre partiernas intressen bör tillgodoses. Detta bör dock ske på annat sätt än genom ett obligatorium.

Av principiella och av praktiska skäl samt mot bakgrund av den mycket starka remissopinionen är regeringen således inte beredd att föreslå en obligatorisk rätt för företrädare för mindre partier att vara närvarande på sammanträden med styrelsen, delta i överläggningen och få sin mening antecknad i protokollet. Vi anser att de mindre partiernas intressen bör tillgodoses på frivillighetens väg efter fullmäktiges egen bedöming av förhållandena i varje kommun eller landsting.

Fullmäktige bör avgöra närvarorätten

Regeringen föreslår att fullmäktige skall få befogenhet att medge förtroendevalda rätt att vara närvarande på sammanträden med styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar som de inte är ledamöter eller ersättare i. Vidare föreslår vi att fullmäktige skall kunna besluta att dessa förtroendevalda får delta i överläggningarna men inte i besluten och att de får göra protokollsanteckningar. Fullmäktiges befogenhet bör omfatta alla förtroendevalda i kommunen eller landstinget.

Det är som vi sagt tidigare viktigt att de mindre partiernas intressen av information och insyn tillgodoses. Detta kan ske på många sätt, varav ett är att fullmäktige utnyttjar möjligheten att medge närvarorätt m. m. enligt den bestämmelse vi föreslår. Förtroendevalda och tjänstemän kan lämna särskild information till de mindre partiernas representanter i stora ärenden och allmän information med viss regelbundenhet. Viktigt är också att förtroendevalda från de mindre partierna får del av handlingar som sänds ut till sammanträdena med nämnderna och de protokoll som upprättas. Det finns också olika former av stöd som kommunerna och landstingen kan ge, allt ifrån partistöd enligt de särskilda bestämmelserna om detta till arbetsrum och skrivhjälp.

Det är en angelägen uppgift för kommunerna och landstingen att ytterligare uppmärksamma de mindre partiernas arbetsförutsättningar och behov av insyn och information. Vi utgår ifrån att det finns en vilja att efter de förutsättningar som gäller för varje kommun eller landsting tillgodose de mindre partiernas intressen.

4.4.9 Politiska sekreterare

Regeringens förslag: Innehållet i lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner tas in i den nya kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig tillstyrker kommitténs förslag. Några anser dock att fullmäktige bör få bestämma de politiska sekreterarnas anställningstid så att denna överensstämmer med styrelsens, ifall förslaget om ett snabbare valgenomslag för styrelsen genomförs.

Skälen för regeringens förslag: Lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, som trädde i kraft den 1 juli 1983, ger stöd åt att särskilda anställda finns med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Bakgrunden till lagen var bl.a. att regeringsrätten hade funnit att det var olagligt att inrätta tjänster som var avsedda att besättas efter partipolitiska grunder och där innehavarna skulle medverka framför allt i partiverksamheten.

I förarbetena (prop. 1982/83: 132) till lagen betonas att det är fråga om politiska arbetsuppgifter som sekreterarna skall ha. De skall biträda de förtroendevalda genom att avlasta dem uppgifter som dessa annars skulle sköta. Det kan gälla medverkan vid den politiska beredningen av ett ärende, hjälp med information till partigrupper och partiorgan m.m. Det markeras särskilt att de politiska sekreterarna har en utpräglad förtroendeställning utan att formellt vara förtroendevalda. Föredraganden pekade också på att det med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och arbetsuppgifter inte är lämpligt att de ingår i den vanliga kommunala kansliorganisationen. De bör ansvara direkt inför den eller de förtroendevalda som de har till uppgift att biträda.

Redan när lagen om politiska sekreterare antogs förutsattes det att reglerna så småningom skulle arbetas in i en ny kommunallag. Med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och nära anknytning till de förtroendevalda anser regeringen, att reglerna passar bra i ett nytt kapitel om de förtroendevalda.

De politiska sekreterarna i kommuner och landsting biträder de heltidssysselsatta förtroendevalda. De arbetar också för den egna fullmäktigegruppen och med information till och kontakter med respektive partiorganisation. Var tyngdpunkten i uppgifterna ligger beror på förhållandena i den enskilda kommunen eller landstinget. Det kan också finnas skillnader

mellan hur partigrupperna inom en kommun eller ett landsting utnyttjar denna resurs. Man kan därför utgå ifrån att behovet av att anpassa de politiska sekreterarnas anställningstid till styrelsens mandatperiod varierar.

I den särskilda lagen föreskrivs att de politiska sekreterarna inte får anställas för längre tid än till utgången av det år när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet. Vi föreslår en motsvarande föreskrift. En sådan föreskrift hindrar inte att den enskilda kommunen eller landstinget anpassar anställningstiden för de politiska sekreterarna till fullmäktiges eller till styrelsens mandatperiod. Det som regleras är endast att deras anställning som längst får sträcka sig till utgången av det år då nästa kommunalval hålls. Varaktigheten kan i övrigt bestämmas fritt. Vid en ändring av styrelsens mandattid kan vissa problem uppkomma övergångsvis. Dessa får dock bedömas bli av praktisk art.

4.5 Fullmäktige

4.5.1 Antalet ledamöter och ersättare

Regeringens förslag: Fullmäktige får liksom för närvarande bestämma antalet ledamöter i fullmäktige. Systemet med latituder som anger det minsta antal ledamöter som måste utses vid angivna antal röstberättigade invånare behålls.

En grundläggande regel om att det skall finnas suppleanter – eller med vår terminologi ersättare – för ledamöterna i fullmäktige tas in i den nya lagen. Övriga bestämmelser om ersättare för ledamöter i kommunfullmäktige förs över till vallagen, där motsvarande regler om ersättare för landstingsledamöter redan finns.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser berör kommitténs förslag i denna del. Svenska kommunförbundet och Malmö kommun tillstyrker förslaget. Uppsala läns landsting och Tranemo kommun anser att fullmäktige bör få bestämma om antalet ledamöter över ett visst angivet minimum. Sandvikens kommun förordar att antalet ledamöter sänks med tio i samtliga intervaller. Täby kommun anför liknande synpunkter. Osby kommun anser att gränsen för att ha 31 ledamöter bör sättas vid 25000 i stället för vid 12000 röstberättigade invånare som kommittén föreslår.

Skälen för regeringens förslag: Vid skilda tillfällen har det föreslagits att det nuvarande latitudsystemet för att bestämma antalet ledamöter i fullmäktige skall överges. I stället skulle man ha ett lägsta antal ledamöter fastställt i lag. Fullmäktige skulle därutöver få bestämma fritt om antalet.

Fullmäktige i kommuner och landsting skall återspegla opinionen bland väljarna. Reglerna måste vara utformade så att de garanterar en bred medborgerlig förankring. Det nuvarande systemet får anses uppfylla detta krav. Antalet ledamöter bestäms av fullmäktige genom majoritetsbeslut på

vanligt sätt. En fast minimigräns skulle kunna fungera som en spärr mot småpartier. Latitudsystemet innefattar därför också ett visst minoritetsskydd. Regeringen anser att nuvarande regler bör behållas av demokratiska skäl.

4.5.2 Hur sammanträdena kungörs

Regeringens förslag: Den officiella anslagstavlan och publiceringsformen anslag på denna behålls. Fullmäktige får samma möjligheter som för närvarande att bestämma om i vilka tidningar tid och plats för sammanträdena skall införas. Kungörelsereglerna förenklas men ändras i övrigt inte i sak.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens med undantag av att kommittén föreslår att tidsfristerna för utsändande av kungörelser ändras och att de tidningar i vilka uppgift om tid och plats för sammanträdena skall införas bestäms snävare än för närvarande.

Remissinstanserna: Östergötlands läns landsting anser att kravet på att ha en officiell anslagstavla och att tillkännagivandena skall göras på denna är förlegat och att andra moderna former skall vara tillåtna.

Svenska kommunförbundet, Göteborgs, Halmstads, Köpings, Malmö, Norrköpings och Västerås kommuner, Skaraborgs läns landsting samt Sveriges kommunaljuridiska förening avstyrker kommitténs förslag om ändring av tidsfristerna för kungörande och anser att de nuvarande fristerna skall behållas. Kammarrätterna i Stockholm och Göteborg anser att den frist för kungörelse i normalfallet som stadgas i nuvarande kommunallag är att föredra från flera synpunkter, bl. a. vid besvärsprövning.

Svenska kommunförbundet och Malmö kommun tillstyrker kommitténs förslag att tid och plats för sammanträde skall införas i "dagstidningar på orten". Kammarrätten i Stockholm anser att nämnda uttryck inte är att föredra framför det nuvarande "ortstidningar", men att ett nytt uttryck borde införas. Uppsala läns landsting, Haninge och Täby kommuner samt Svenska Annonsbladsutgivareföreningen vill att nuvarande uttryck behålls.

Landstingsförbundet anser det onödigt att genom lagstiftning detaljstyra denna fråga.

Skälen för regeringens förslag

Anslagstavlan bör behållas

Den officiella anslagstavlan kom till för kommunerna och landstingen när kommunallagarna reformerades i början av 1950-talet. En särskild publiceringsform, anslag på den officiella tavlan, tillskapades då. Den ersatte andra alderdomligare former.

Användandet av anslagstavlan för tillkännagivanden har således en snart 40-årig tradition. Den kan givetvis förefalla otidsenlig i dagens

samhälle med avancerade tekniska möjligheter till kommunikation och information.

Regler om den officiella anslagstavlan och användningen av den bör dock enligt regeringens mening behållas. Den har särskild betydelse vid beräkningen av klagotiden vid kommunalbesvär. Andra myndigheter har rätt att få en handling uppsatt på en kommuns anslagstavla. Detta föreskrivs i lagen (1970:462) om vissa anslag på kommuns anslagstavla. Sådana bestämmelser finns också i vallagen (1972:620, omtryckt 1991:95) och i byggnadslagstiftningen. Det är vidare svårt att välja ut alternativ till den nuvarande publiceringsformen anslag på den officiella tavlan och tillkännagivande i en eller flera tidningar. Sannolikt skulle det bli fråga om omfattande och kostnadskrävande förfaranden.

För landstingen kan man hävda att tillkännagivanden av landstingsmöten och justeringen av protokoll som görs på den ort där landstingets kansli är beläget har liten praktisk betydelse för dem som bor på andra orter. Anslag på den officiella tavlan utgör dock ett minimikrav. Det står landstingen fritt att lämna kompletterande information och därvid använda moderna tekniska hjälpmedel. Detsamma gäller naturligtvis även för kommunerna.

Tidsfristerna vid kungörande bör inte ändras

I den nuvarande kommunallagen finns bestämmelser om att kungörelsen minst en vecka före sammanträdesdagen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla och inom samma tid sändas med posten till varje ledamot och ersättare i fullmäktige eller på annat tillförlitligt sätt tillställas dem (2 kap. 10 § andra stycket). För ärenden som fordrar så skyndsam handläggning att kungörande i normal ordning inte hinns med finns en bestämmelse om att kungörelsen med uppgift om ärendet skall anslås senast vardagen före sammanträdesdagen. Dessutom skall kungörelsen på ett tillförlitligt sätt sändas till varje ledamot och ersättare i fullmäktige så tidigt att den kan antas komma dem tillhanda inom samma tid (2 kap. 10 § fjärde stycket).

Enligt regeringens mening saknas anledning att ändra de nuvarande reglerna i sak. De bör dock förenklas något.

Fullmäktiges möjligheter att bestämma om annonsering i tidningar ändras inte

Uppgift om tid och plats för ett sammanträde skall också införas i en eller flera ortstidningar. Fullmäktige skall besluta om i vilka tidningar detta skall ske. Därvid bör väljas sådana tidningar som genom sin spridning bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Annonsering skall också ske i en annan ortstidning än fullmäktige bestämt ifall förslag om detta får minst en tredjedel av rösterna i fullmäktige (2 kap. 10 § tredje stycket KL).

Reglerna om annonsering av fullmäktiges sammanträden finns för att tillgodose kommunmedlemmarnas intresse av insyn och medverkan i den

kommunala verksamheten. Av kommunaldemokratiska skäl bör vissa grundläggande regler finnas i kommunallagen. Syftet med annonseringen är att uppgiften om tid och plats för fullmäktiges sammanträden skall nå tillräckligt många medlemmar. Ett krav på annonsering i tidningar bör därför finnas även i den nya lagen.

Uttrycket "ortstidning" omfattar dagstidningar och annonsblad men även informationstidningar eller motsvarande publikationer som kommunerna och landstingen själva gratis tillhandahåller alla medlemmar i kommunen respektive landstinget. I ordet ortstidning ligger att det måste vara fråga om en skrift som utkommer så kontinuerligt att den kan uppfattas som en tidning och som dessutom inte har en alltför obetydlig spridning inom orten (jfr RÅ 1984 2:57). De gällande bestämmelserna ger betydande frihet för fullmäktige att bestämma om annonseringen.

Den nuvarande regeln om annonsering i kommunallagen anger dels i vilka tidningar det är tillåtet för fullmäktige att annonsera och dels i vilken tidning annonsering måste ske när en minoritet i fullmäktige begär det. Fullmäktiges möjligheter att bestämma om annonseringen bör enligt regeringens mening vara oförändrade liksom minoritetens möjligheter att få till stånd annonsering i en viss tidning.

Effektiviteten i informationen måste vara det avgörande för hur annonseringen om fullmäktiges sammanträden skall ske. Det innebär därför inte något bärande skäl till att ändra uttrycket "ortstidning" i kommunallagen att uttrycket i vissa fall har kommit att omfatta annonsblad och andra gratisutdelade publikationer. Liksom hittills bör enligt vår mening de kommunala kungörelserna regleras uttömmande i kommunallagen (jfr prop. 1976/77:63 s. 148).

4.5.3 Hur ärendena bereds

Regeringens förslag: Beredningstvånget för ärenden till fullmäktige behålls, men fullmäktige får större frihet att bestämma om formerna för beredningen.

Liksom hittills skall styrelsen bereda fullmäktiges ärenden eller ges tillfälle att yttra sig i ärenden som beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning gjort det.

Om ett ärende beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall alltid någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör få tillfälle att yttra sig.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens med undantag av att kommittén föreslår att det skall vara obligatoriskt för styrelsen att yttra sig i alla ärenden. Kommittén föreslår inte heller någon regel om att en nämnd måste få yttra sig, när bara en fullmäktigeberedning berett ett ärende.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt yttrar sig om beredningstvånget tillstyrker i huvudsak de flesta att det behålls.

Kammarrätten i Göteborg anser dock att beredningstvånget bör slopas vid en fri nämndorganisation.

Halmstads och Borås kommuner vill att fullmäktige skall få bestämma om beredningen på objektiva grunder.

Stockholms kommun förordar att nuvarande regler i kommunallagen skall föras över oförändrade till den nya lagen.

Flera remissinstanser, däribland Lunds, Malungs, Örebro och Östersunds kommuner samt Villaägareförbundet menar att fullmäktige inte bör få gå förbi vederbörande facknämnd, när en fullmäktigeberedning svarat för beredningen. Förbundet anser dessutom att nämndutskott och intresseorganisationer skall omfattas av beredningstvånget. Flera remissinstanser begär att kravet på beredningens omfattning skall klarläggas, t. ex. i en decentraliserad organisation med många lokala nämnder.

Vad gäller styrelsens roll tillstyrker Karlstads och Tranemo kommuner att det blir obligatoriskt för styrelsen att lägga fram beslutsförslag. När styrelsen inte själv svarat för beredningen bör enligt Karlstads, Sandvikens och Vänersborgs kommuner, Göteborgs och Bohus läns landsting och Sveriges kommunaljuridiska förening styrelsen beredas tillfälle att yttra sig liksom för närvarande.

Tranemo kommun anser att en motion inte bör få avskrivas utan sakbehandling. Svenska kommunförbundet menar att vad som kommit fram vid beredningen måste redovisas före ett beslut om avskrivning.

Haninge kommun anser att ärenden om ändring av antalet ledamöter i en nämnd måste beredas på vanligt sätt och att undantaget från beredningstvånget endast skall gälla för nyvalda fullmäktige vid mandatperiodens början.

Skälen för regeringens förslag

Beredningstvånget behålls

Enligt kommunallagen gäller ett beredningstvång för ärenden som fullmäktige skall besluta i. Detta uttrycks så att den nämnd dit ärendet efter sin beskaffenhet hör skall bereda ett ärende eller få yttra sig i ett ärende. Styrelsen är i princip sista instans i beredningsprocessen och skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ärenden som den inte själv har berett. Någon skyldighet för styrelsen eller någon annan nämnd att lägga fram ett förslag till beslut föreskrivs inte.

Ärendeberedningen hos kommuner och landsting syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt underlag för besluten. Beredningen har också en viktig demokratisk funktion. Den ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling, innan fullmäktige avgör det. För medborgarnas förtroende för fullmäktige och deras beslut är en allsidig beredning av ärendena av stor betydelse. Det är också viktigt att de nämnder som berörs av ett beslut får möjlighet att tillföra beslutsunderlaget sina synpunkter. Regeringen anser därför att det behövs regler också i den nya lagen som ställer krav på att ärendena bereds.

Även om vi föreslår att beredningstvånget behålls, menar vi att fullmäktige bör få en större frihet än för närvarande att bestämma om formerna för beredningen. När kommuner och landsting får ökad frihet att besluta om organisationen av sina nämnder, är det naturligt att fullmäktige får större inflytande över beredningens omfattning. I starkt decentraliserade organisationer med många lokala nämnder och nämnder med begränsade ansvarsområden bör fullmäktige ha möjlighet att bestämma det antal nämnder som deltar i beredningen av ett ärende. Mot en alltför omfattande beredning i en sådan nämndorganisation talar främst effektivitetshänsyn.

Det grundläggande kravet på beredning bör således behållas, men fullmäktige bör ges möjligheter att på sakliga grunder bestämma om beredningen av de ärenden som de skall avgöra. Det är enligt vår mening tillräckligt att ett ärende har beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör. Vid beredningen bör inte en nämnd som fullgör obligatoriska uppgifter enligt speciallagstiftningen kunna förbigås, när fullmäktige bestämmer om beredningens omfattning. Om en fullmäktigeberedning ensam svarat för beredningen av ett ärende, måste alltid någon nämnd vars verksamhetsområde berörs av ärendet få tillfälle att yttra sig. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen.

Styrelsen är som sagts tidigare den sista beredningsinstansen inför fullmäktiges handläggning av ett ärende. Att bereda sådana ärenden är en uppgift för styrelsen som anges särskilt i den nuvarande kommunallagen och i vårt förslag. Regeringen anser dock att det är tillräckligt att styrelsen ges tillfälle att yttra sig i ärenden som beretts av andra organ än styrelsen. Detta stämmer således överens med vad som gäller i dag.

4.5.4 Kommunala folkomröstningar

Regeringens förslag: Reglerna om kommunala folkomröstningar förs i sak oförändrade över till den nya lagen. Landstingen får dock anlita valnämnden utan att fullmäktige medgivit det.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett mindre antal remissinstanser tar upp kommitténs förslag i denna del. Östergötlands läns landsting och Tranås kommun, Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige och Skattebetalarnas förening vill att såväl rådgivande som beslutande folkomröstningar skall finnas. Halmstads och Tranås kommuner samt Skattebetalarnas förening och Villaägareförbundet anser att möjligheterna till folkomröstningar skall utvidgas och att föreskrifter om hur omröstningar genomförs skall utarbetas och tas in i den nya lagen. Luleå, Linköpings och Uppsala kommuner efterlyser också sådana regler, medan Vänersborgs kommun anser att frågan om regler bör utredas.

Skälen för regeringens förslag: I 2 kap. 18 § KL finns en regel som gör det möjligt för fullmäktige att som ett led i beredningen av ett ärende

inhämta synpunkter från kommunmedlemmarna. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Valnämnden i kommunen får anlitas, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. För att ett landsting skall få anlita valnämnden krävs dessutom att kommunfullmäktige har gett tillstånd till detta.

Förslag till opinionsundersökningar och liknande förfaranden kan väckas av en nämnd, av en ledamot i fullmäktige genom motion eller som ett yrkande under ett ärendes sakbehandling.

Frågan om förfarandet vid omröstning m. m. har inte närmare reglerats. I prop. 1975/76:187 anförde föredraganden att det inte syntes nödvändigt att närmare reglera förfarandet i samband med de olika typer av opinionsundersökningar som kan komma i fråga och att det ankommer på fullmäktige att utfärda de närmare föreskrifter som kan behövas. Av 1 § vallagen framgår att den lagen inte är tillämplig på kommunala opinionsundersökningar av det slag som behandlas i kommunallagen. Inte heller folkomröstningslagen (1979:369, ändrad senast 1988:164) är tillämplig på sådana undersökningar.

I samband med behandlingen av nuvarande kommunallag anförde konstitutionsutskottet att det inte var möjligt att närmare formalisera själva omröstningsförfarandet. Avsikten var inte att sådana omröstningar skulle bli ett ofta förekommande inslag i den kommunala verksamheten.

De nuvarande möjligheterna att ordna folkomröstningar m. m. är avsedda att vara ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet. Syftet är att tillhandahålla fullmäktige ett så brett beslutsunderlag som möjligt.

Genom att ordna en rådgivande folkomröstning kan fullmäktige vid behov få information om kommunmedlemmarnas ståndpunkt i viktiga ärenden. För kommunmedlemmarna kan möjligheten att på detta sätt få uttrycka sin åsikt vara betydelsefull, eftersom de i val närmast har möjlighet att påverka de allmänna riktlinjerna för kommunalpolitiken. Ytterst måste det dock vara de förtroendevalda ledamöterna i fullmäktige som har det fulla ansvaret för beslutens innehåll. Detta är en självklar ordning med utgångspunkt i den representativa demokratin. Om man skulle gå längre och införa någon form av beslutande omröstningar eller en möjlighet till folkinitiativ, är däremot risken stor för en urholkning av den representativa demokratin. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att de nuvarande reglerna behålls utan någon utvidgning.

Några remissinstanser efterlyser regler om hur opinionsundersökningar och folkomröstningar skall genomföras. Vad som skulle kunna komma i fråga att reglera är sådana spörsmål som rätten att delta i omröstningen, hur olika alternativ skall bestämmas och anges, hur röstningen går till, räkning av röster etc.

Vi anser att regler av denna art skulle innebära en onödig formalisering som i vissa situationer rentav skulle kunna motverka syftet med folkomröstningar, nämligen att på ett relativt enkelt sätt få ett fördjupat beslutsunderlag i vissa särskilt angelägna frågor. Så sent som i november 1989 avvisade dessutom riksdagen kraven på att införa regler om hur kommunala folkomröstningar skall genomföras. Mot bakgrund av detta är vi inte

beredda att föreslå några ytterligare regler om kommunala folkomröstningar.

4.5.5 Interpellationer och frågor

Regeringens förslag: Rätten att ställa interpellationer och frågor till ordförandena i nämnder och fullmäktigeberedningar behålls.

Fullmäktige får frihet att vidga kretsen av adressater till att omfatta även andra förtroendevalda.

Skillnaden mellan interpellationer och frågor markeras tydligare.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av att kommittén inte föreslår någon regel om att fullmäktige skall besluta huruvida en fråga får ställas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, bl.a. Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Helsingborgs, Falu och Mora kommuner samt Uppsala läns landsting tillstyrker kommitténs förslag. Kommunförbundet och några kommuner menar dock att det bör framgå av lagen att fullmäktiges ordförande och revisorerna inte får vara adressater. Förbundet kan också tänka sig att interpellationer och frågor får ställas direkt till ordföranden i styrelsen för bl.a. ett kommunalt bolag.

Haninge och Tranemo kommuner anmäler tveksamhet mot att interpellation enligt förslaget bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för en kommun. Vidare anser Tranemo kommun att fullmäktige skall på samma sätt som vid interpellation besluta om en fråga får ställas.

Skälen för regeringens förslag

Kommunaldemokratiska aspekter

Enligt den nuvarande kommunallagen får ledamöterna i fullmäktige ställa interpellationer till ordföranden i styrelsen, en annan nämnd eller en beredning. Ordföranden i styrelsen får lämna över till en annan ledamot i styrelsen eller en ledamot i styrelsen för ett kommunalt bolag att besvara interpellationen. En interpellation måste avse ett ämne som faller inom kommunens eller landstingets kompetens och tillhör fullmäktiges, en nämnds eller en beredning handläggning. Endast ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda är uteslutna som ämnen för interpellation.

Rätten för fullmäktiges ledamöter att ställa interpellationer och frågor är mycket viktig från demokratisk synpunkt. De har i interpellationen ett kontrollmedel över nämnderna vid sidan av den kommunala revisionen. Den politiska debatten kan också vitaliseras genom interpellationsinstitutet. Även frågorna är viktiga som medel att få upplysningar och skapa debatt. Regeringen anser därför att det är väsentligt att lagen innehåller regler som tillgodoser dessa kommunaldemokratiska aspekter. Området är så viktigt att det behövs mer än några allmänt hållna regler och därför får intresset av lokala variationer stå tillbaka.

Adressatkretsen utvidgas

Den nuvarande huvudregeln att interpellationer får riktas till ordföranden i en nämnd eller beredning bör behållas. Den bör emellertid kompletteras med en regel som ger fullmäktige frihet att utvidga mottagarkretsen.

Som motiv för detta vill regeringen främst anföra att interpellationsinstitutet kan ses som ett led i systemet för utkrävande av politiskt ansvar. Det kan därför vara rimligt att kommuner och landsting som har förtroendevalda med ett övergripande ansvar utan att vara nämndordförande får möjlighet att föreskriva att en interpellation skall riktas direkt till dessa personer. Fullmäktige bör därför ges frihet att efter de lokala förhållandena bestämma vilka förtroendevalda som skall kunna interpelleras utöver den obligatoriska kretsen. Denna möjlighet får särskild betydelse i ett målstyrt system.

Med hänsyn till variationerna i nämndorganisationerna ser vi det inte som möjligt att närmare ange vilka förtroendevalda som skall kunna interpelleras direkt. Vi förutsätter dock att fullmäktige inte kommer att bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga. Det är självklart att det inte i något fall bör öppnas en möjlighet att interpellera revisorerna med hänsyn till den särställning som de intar bland de förtroendevalda. Det finns heller ingen anledning att införa regler om interpellation till fullmäktiges ordförande. Någon svarsplikt föreligger inte vid interpellation och inte heller vid fråga. Vi anser det därför inte nödvändigt att skriva in ett direkt förbud mot att interpellera vissa förtroendevalda.

En utvidgad krets av adressater förutsätter också att fullmäktige medger flera förtroendevalda yttranderätt vid sina sammanträden. En sådan möjlighet bör skapas.

Nuvarande regler gör det, om fullmäktige föreskriver det, möjligt för ordföranden i styrelsen att lämna över en interpellation till en sådan styrelseledamot i ett kommunalt företag som fullmäktige har valt.

Vi föreslår att denna regel behålls. Däremot anser vi inte att styrelseledamöterna i företagen skall kunna interpelleras direkt. Vi riktar därvid främst principiella invändningar mot att en interpellation skulle få ställas direkt till personer som inte har någon uppgift inom den egentliga kommunala förvaltningen och som formellt står utanför denna. Dessutom anser vi att möjligheten att överlämna en interpellation ger tillräckliga möjligheter att i en interpellationsdebatt i fullmäktige kunna diskutera frågor som rör verksamheten i de kommunala företagen.

Frågeinstitutet behålls

Det finns vissa principiella skillnader mellan interpellationer och frågor. En sådan är att en fråga skall avse tämligen okomplicerade ämnen, medan en interpellation är avsedd för angelägenheter av större intresse. En annan olikhet är att debatten med anledning av en fråga är begränsad till den som ställer frågan och den som svarar. Inte minst i ett läge där fullmäktige i ökad utsträckning skall styra genom mål och riktlinjer, kan man förutse ett behov för ledamöterna i fullmäktige av att snabbt få svar av den ansvarige

nämndordföranden. Regeringen föreslår därför att frågeinstitutet behålls och att det i fråga om adressatkrets och ämnesområde regleras på samma sätt som vi nyss har föreslagit beträffande interpellationer.

Även om en fråga främst är avsedd för att få fram upplysningar, är det viktigt att de begränsningar som gäller ämnet iakttas. Vi anser bl. a. av det skälet att fullmäktige skall avgöra huruvida en fråga skall få ställas.

Gränsen mellan interpellationer och frågor blir tydligare

Om man skall behålla möjligheten att ställa både interpellationer och frågor, bör det vara en fördel om de förtroendevalda direkt av lagtexten kan utläsa vissa särskiljande drag mellan dessa. På så sätt betonas att det i varje särskilt fall skall övervägas om det är en interpellation eller en fråga som skall ställas för att det avsedda syftet skall nås.

Regeringen anser att riksdagsordningens regler om interpellation och fråga är en lämplig förebild. Där föreskrivs att interpellationer endast bör väckas i angelägenheter av större allmänt intresse. Någon motsvarande bestämmelse om frågor finns inte. Skillnaden markeras också av att det föreskrivs att en interpellation skall ha ett bestämt innehåll och vara försedd med motivering. En fråga skall ha ett bestämt innehåll och får vara försedd med en kort inledande förklaring. När en fråga besvaras får endast den ledamot som har ställt frågan och det statsråd som lämnar svaret delta i överläggningen. Vi anser att denna ordning bör tillämpas även av fullmäktige i kommuner och landsting. Regeringen föreslår därför att frågeinstitutet regleras på detta sätt i den nya lagen.

Polisiära ämnen i fullmäktige

I prop. 1989/90: 155 om förnyelse inom polisen behandlades frågan om den lokala förankringen av polisens verksamhet bl. a. i form av lokala polisnämnder. I samband med detta förutskickades att möjligheter skulle skapas för att i fullmäktige diskutera polisiära ämnen av lokal betydelse. Detta skulle kunna ske i form av interpellationer eller frågor till en ledamot i polisstyrelsen (s. 40). En vidgning av det ämnesområde som interpellationer och frågor får omfatta kräver med hänsyn till den kommunala kompetensen särskilda överväganden. Detsamma gäller en vidgning av kretsen av adressater vid sådana initiativ i fullmäktige. Mot bakgrund av detta lägger vi inte fram några förslag nu utan avser att återkomma till detta ärende i ett annat sammanhang.

4.6.1 Förtroendevalda och anställda i nämnderna

Regeringens bedömning: Det bör i en ny kommunallag inte tas in några allmänna bestämmelser om de förtroendevaldas och de anställdas uppgifter i den kommunala förvaltningen.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna instämmer i kommitténs bedömning eller lämnar den utan erinran.

Flera remissinstanser, bl. a. Munkedals kommun, Uppsala läns landsting, TCO och Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, anser dock att lagen bör innehålla allmänna bestämmelser om de förtroendevaldas och de anställdas uppgifter i den kommunala förvaltningen. Några, bl. a. Boxholms kommun, Kristianstads läns landsting och Svenska kommunförbundet, vill att åtminstone de anställdas roll i den kommunala förvaltningen bör framgå av lagen.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare förslag om lagreglering

Enligt den nuvarande kommunallagen är det nämnderna som sådana som svarar för förvaltning, verkställighet och beredning. Lagen bygger på principen att det är de förtroendevalda som har hela ansvaret för den kommunala förvaltningen. I det perspektivet framstår de anställda som biträden till nämnden.

I praktiken kan de förtroendevalda inte fullgöra alla uppgifter själva. De anställda anförtros i allt större utsträckning att sköta den löpande förvaltningen och verkställa de åtgärder som nämnden beslutar om. I generella termer kan man uttrycka det som att de förtroendevalda i första hand har blivit beslutsfattare medan verkställigheten rent faktiskt har överlåtits till de anställda. Dessa bereder också ärenden (jfr prop. 1982/83:132 s. 4 och SOU 1982:5 s. 129–130).

En utveckling mot ett mer målstyrt system kan förstärka tendensen att låta de anställda ansvara för att ärenden bereds och verkställs.

I prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting angavs att de förtroendevaldas roll som medborgarnas ombud i den kommunala verksamheten behöver förstärkas. Det föreslogs att detta skulle markeras genom en precisering i kommunallagen av de förtroendevaldas huvudsakliga uppgifter. Enligt förslaget bör de förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder särskilt ägna sig åt frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Ett syfte med förslaget var att främja utvecklingen mot en klarare rollfördelning mellan förtroendevalda och anställda.

I propositionen föreslogs även en bestämmelse om att nämnderna biträds av anställda.

Förslagen ledde inte till lagstiftning. Konstitutionsutskottet ansåg att man borde avvakta resultatet av det fortsatta kommunallagsarbetet innan ställning tas till utformningen av en särskild bestämmelse i ämnet (KU 1987/88:23).

Lagstiftning – fel väg i detta fall

Det råder ingen tvekan om att utvecklingen går mot en förskjutning i fråga om förhållandet mellan förtroendevalda och anställda i kommuner och landsting. Den traditionella lekmannaförvaltningen är alltmer på väg att ersättas av en professionell förvaltning. Parallellt har det på många håll skett en förändring i den politiska styrningens innehåll på så sätt att detaljstyrningen alltmer överges till förmån för en mera övergripande styrning med mål och ramar. Utvecklingen är en naturlig konsekvens av dels verksamhetens omfattning och komplexitet, dels den ökande kompetensen inom förvaltningen.

En viktig uppgift är att finna former för att stödja den utveckling som pågår och anpassa kommunallagens regler därefter. Ett exempel på detta är de nya regler om delegering inom nämnderna som regeringen föreslår i det följande. Genom dessa är det möjligt att ge de anställda ökade befogenheter och större ansvarstagande i fråga om verksamhetens bedrivande. Samtidigt kan det skapas ett utrymme för de förtroendevalda att ägna sig åt mer övergripande frågor som att formulera mål för verksamheten och att lägga fast riktlinjer för hur verksamhetens skall skötas. Ytterst handlar det om ett fungerande samspel mellan politik och förvaltning. Med utgångspunkt i detta vore det enligt vår mening fel att införa en särskild regel om vad de förtroendevalda och de anställda huvudsakligen bör ägna sig åt. Ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och anställda måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för de skilda rollerna.

I det perspektivet skulle enligt vår mening en lagreglering vara olycklig, eftersom en sådan skulle kunna leda till en diskussion om en strikt gränsdragning mellan politik och förvaltning. Dessutom skulle det leda till ett minskat spelutrymme för de enskilda kommunerna och landstingen att ta ställning till hur de vill organisera sin verksamhet.

4.6.2 Nämndernas ansvar för verksamheten

Regeringens förslag: I en ny lagregel slås fast att varje nämnd inom sitt område har ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Det slås också fast i lagen att styrelsen skall ha uppsikt inte bara över övriga nämnders verksamhet utan även över de kommunala företagens verksamhet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av

att kommittén inte föreslår någon bestämmelse om att styrelsen skall ha uppsikt över de kommunala företagens verksamhet.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Flera remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet samt Örebro, Malmö och Östersunds kommuner, anser dock att det av lagen bör framgå att styrelsen skall ha uppsikt över hela den kommunala verksamheten, dvs. också över de kommunala företagen. Några remissinstanser vill dessutom att styrelsen skall få en i lagen fastslagen rätt att inhämta upplysningar från de kommunala företagen.

Skälen för regeringens förslag

Nämndernas ansvar slås fast

I kommunallagen finns ingen annan allmän beskrivning av nämndernas uppgifter än regeln i 1 kap. 5 § andra stycket om att förvaltning och verkställighet ankommer på nämnderna.

Ändrade styrformer i den kommunala verksamheten reser krav på ett större ansvarstagande hos nämnderna och ökade krav på att fullmäktige följer upp verksamheten. Revisionen får en ökad betydelse med en ytterligare markering av förvaltningsrevisionen. I detta läge är det nödvändigt att nämnderna bedriver sin verksamhet så att fullmäktiges och revisorernas uppföljning och kontroll underlättas. Nämnderna måste alltså själva fullgöra en fortlöpande kontroll över utvecklingen inom respektive verksamhetsområde. Regeringen anser att det bör införas en direkt regel om nämndernas ansvar i detta hänseende.

Regeln bör utformas så, att ansvaret ställs i relation dels till fullmäktiges mål och riktlinjer för verksamheten, dels till de föreskrifter som kan finnas för verksamheten. Det är självklart att verksamhetskontrollen också bör avse sådant som hänger samman med ekonomi, budgetering och annat som är föremål för revisorernas granskning.

Däremot behöver enligt vår mening ändrade styrformer inte innebära att styrelsens förhållande till övriga nämnder påverkas. Den övergripande ledningsfunktionen som bl. a. innebär att styrelsen skall ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet ligger fast. En annan sak är att styrelsens uppgifter rent faktiskt kan påverkas av en övergång till målstyrning, t. ex. på det sättet att styrelsen ägnar mindre tid åt detaljfrågor.

Styrelsen och de kommunala företagen

Redan i dag anses gälla att styrelsen skall ha uppsikt även över de kommunala företagens verksamhet. Skyldigheten följer av det övergripande ansvar för den kommunala verksamheten som styrelsen har enligt 3 kap. 1 § första stycket KL (se prop. 1975/76: 187 s. 436 f.).

Det torde enligt regeringens mening vara av värde om denna uppsiktsskyldighet kommer till klart uttryck i lagen. Därigenom betonas styrelsens ansvar även för denna sida av den kommunala verksamheten. Vi föreslår

därför en bestämmelse om att styrelsen skall ha uppsikt även över de kommunala företagen.

Däremot anser vi inte att det bör införas någon i lag föreskriven rätt för styrelsen att inhämta upplysningar från kommunala företag. Vi är medvetna om att styrelsen kan behöva upplysningar från företagen för att den skall kunna utöva sin uppsiktsskyldighet på ett meningsfullt sätt. Frågan bör emellertid inte lösas genom lag, utan på det sätt som under avsnitt 4.3.5 anvisats för att trygga kommunens eller landstingets inflytande i och kontroll över de kommunala företagen.

Det blir alltså en uppgift för fullmäktige att se till att det vidtas åtgärder så att styrelsen kommer att få de upplysningar av de kommunala företagen som styrelsen behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen.

4.6.3 Nämndernas mandattider

Regeringens förslag: Styrelsen skall liksom i dag väljas för tre år. Huvudregeln är att tjänstgöringen börjar den 1 januari året efter ett valår. De kommuner och landsting som så önskar får dock låta styrelsen tillträda tidigare.

Fullmäktige får bestämma övriga nämnders mandattider fritt.

Möjlighet ges att låta kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet tillträda tidigare än den 1 januari 1992 efter valet år 1991.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens med undantag av att kommittén föreslår att samtliga nämnder skall ha treåriga mandattider och att andra nämnder än styrelsen inte skall kunna tillträda tidigare än den 1 januari året efter ett valår.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Många remissinstanser, bl. a. Norrköpings, Stockholms och Kristianstads kommuner, anser dock att kommunerna och landstingen bör få bestämma mandattiderna själva. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet förordar treåriga mandattider för styrelsen och frihet för kommunerna och landstingen att själva bestämma mandattiderna för övriga nämnder.

Några remissinstanser, bl. a. Luleå kommun och Kopparbergs läns landsting, anser att möjligheten att börja tjänstgöringen tidigare än den 1 januari efter ett valår bör gälla inte bara styrelsen utan även övriga nämnder.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser

Mandattiderna är i dag olika för styrelsen och övriga nämnder. De regleras både i kommunallagen och i speciallagar.

Enligt 3 kap. 5 § KL väljs styrelsen för tre år räknat från och med den 1 januari året efter valet av fullmäktige.

De specialreglerade nämnderna följer bestämmelserna för styrelsen. De tillträder således den 1 januari året efter valet och har en mandatperiod på tre år.

Mandatperioderna för de kommunallagsreglerade nämnderna bestämmer kommunerna och landstingen själva. I förarbetena till kommunallagen har betonats att fullmäktige bör se till att mandatperioden följer fullmäktiges.

För Stockholms kommun gäller särbestämmelsen att kommunstyrelsen väljs årligen på första sammanträdet med kommunfullmäktige, dvs. omkring den 15 oktober. Mandatperioden för övriga nämnder i Stockholms kommun är oreglerad.

I praktiken tillämpar de allra flesta kommuner treåriga mandattider för samtliga nämnder. Så är även fallet i landstingen.

Frågan om ett snabbare valgenomslag för styrelsen behandlades i förarbetena till den nuvarande kommunallagen utan att några förändringar gjordes. Starka praktiska invändningar framfördes. Bl. a. påpekades det att det från demokratisk synpunkt viktiga nomineringsarbetet skulle behöva bedrivas så snabbt att de politiska partiorganisationernas inflytande skulle inskränkas kraftigt om man skulle införa ett snabbare valgenomslag. Ett annat skäl mot en ändrad ordning som framfördes var svårigheten att bryta ut nomineringarna till styrelsen (KU 1976/77: 25 s. 26).

Mandatperiodens längd

Regeringen föreslår att styrelsen skall väljas för en treårig mandatperiod. Styrelsens centrala roll och övergripande funktioner kräver kontinuitet och detta är enligt vår mening ett tungt vägande argument för treårsperioder. Det är också viktigt att mandatperioden så nära som möjligt sammanfaller med fullmäktiges för att samspelet mellan styrelsen och fullmäktige skall kunna fungera. Vi kan inte finna att det skulle vara förenat med några nackdelar att tillämpa treåriga mandatperioder även för styrelsen i Stockholms kommun.

Vi anser också att kommunerna och landstingen själva bör få bestämma övriga nämnders mandatperioder. Vi ser det som helt naturligt med en sådan ordning i ett system med en friare nämndorganisation. Kommunerna och landstingen måste under löpande mandatperioder kunna få förändra sin nämndorganisation.

Det har visserligen ansetts viktigt med treårsperioder i nämnder med uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda för att ledamöterna skall få tillfälle att skaffa sig goda kunskaper och rik erfarenhet inom sina ansvarsområden. Ingenting hindrar emellertid de kommuner och landsting som så önskar att välja nämnderna för tre år även om inte lagen kräver det.

Ledamöter i styrelsen väljs för tre år räknat från och med den 1 januari året efter ett valår. Valet förrättas av nyvalda fullmäktige. I Stockholms kommun väljs kommunstyrelsen årligen på första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret. Mandatperioden börjar således som regel den 15 oktober.

I förarbetena till den nuvarande kommunallagen diskuterades ingående frågan om hur en snabbare majoritetsväxling skulle kunna ske efter valen till fullmäktige. Såväl föredragande statsrådet som konstitutionsutskottet framhöll att "det principiellt är att föredra om samtliga kommunala och landstingskommunala organ kan tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter valet." Samtidigt riktades praktiska invändningar mot ett snabbare valgenomslag.

En fördel med ett snabbare valgenomslag för styrelsen är att den tillträdande majoriteten får bättre möjlighet att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året. Men även för andra frågor, särskilt sådana som har varit partiskiljande i valdebatten och sålunda kan ha haft betydelse för valutgången, är det viktigt att den nya majoriteten så snart som möjligt kan avgöra ärendena och därmed ta politiskt ansvar för besluten.

Regeringen vill också understryka värdet av att kommunerna och landstingen får valfrihet i fråga om styrelsens tillträdesdag och därmed ökade möjligheter att anpassa sin organisation efter lokala förhållanden och önskemål. Vi föreslår därför att en sådan modell införs.

Fullmäktige bör kunna meddela bestämmelser om ändrad mandattid för styrelsen i ett särskilt beslut eller i reglementet för styrelsen. Ett sådant ärende bör inte behöva beredas, eftersom en tillträdande fullmäktigeförsamling, som vill införa ett snabbare valgenomslag för den nya styrelsen, måste kunna besluta om detta vid sitt första sammanträde. Härigenom undviks också risken för att den fullmäktigeförsamling som skall avgå och de beredningsorgan som den har utsett förhindrar att en sådan ordning införs.

Ett snabbare valgenomslag för övriga nämnder

De argument som talar för att ge möjlighet till ett snabbare valgenomslag för styrelsen har samma bärkraft när det gäller övriga nämnder. Att kommunerna och landstingen helt fritt utan begränsningar skall få bestämma tillträdesdagen för en nämnd anser regeringen också ligga i linje med förslaget om en friare nämndorganisation. Vi föreslår därför att möjligheten till ett snabbare valgenomslag skall omfatta även övriga nämnder.

1991 års allmänna val

Den nya kommunallagen avses träda i kraft den 1 januari 1992, dvs. efter 1991 års allmänna val i landet.

Enligt regeringens mening bör möjligheten att låta styrelsen – fram till

den 1 januari 1992 förvaltningsutskottet hos landstingen – tillträda tidigare kunna utnyttjas av de kommuner och landsting som så önskar redan efter 1991 års val. Vi föreslår därför att en sådan möjlighet ges kommunerna och landstingen.

4.6.4 Utskott och nämndberedningar

Regeringens förslag: Rätten att inrätta utskott inom en nämnd skall uttryckligen framgå av lagen. Både fullmäktige och nämnderna skall liksom i dag kunna bestämma om att inrätta utskott. Nämnderna skall dock ha kompetens att besluta om utskott bara om fullmäktige inte har fattat något beslut om sådana.

Det skall också framgå av lagen att nämnderna har frihet att bestämma om och i så fall i vilka former deras ärenden skall beredas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av att kommittén inte föreslår att nämnderna bara skall ha kompetens att besluta om utskott om fullmäktige inte har beslutat om sådana.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Stockholms och Eksjö kommuner anser dock att bara nämnderna själva skall få besluta om att inrätta utskott. Stockholms kommun pekar därvid på en del oklarheter med kommitténs förslag att både fullmäktige och nämnderna skall ha den rätten. Skellefteå kommun anser att enbart fullmäktige skall ha kompetens att inrätta utskott.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser

I både kommuner och landsting är det vanligt att det inom nämnderna inrättas utskott. En nämnd kan också ha andra typer av organ, t.ex. en presidieberedning, tjänstemannaberedning eller en beredning som består av både förtroendevalda och tjänstemän.

I den nuvarande kommunallagen finns ingen uttrycklig regel om att nämnderna kan inrätta utskott eller andra beredningsorgan. Detta framgår endast av bestämmelsen om proportionellt val i 3 kap. 10 § KL och av delegeringsbestämmelserna i 3 kap. 12 §.

Ett utskott kan få till uppgift att besluta i olika ärendegrupper. Utskottet kan också ha en beredningsfunktion i fråga om en nämnds ärenden. Ett exempel på detta är presidieberedningar. Det finns också exempel på andra typer av rena beredningsorgan, både sådana som består av anställda och sådana som består av såväl anställda som förtroendevalda.

Både fullmäktige och nämnderna har kompetens att bestämma om organ inom nämnderna. Det saknas dock regler om beredningsorganens arbetsformer. Dessa regleras i reglementen som antas av fullmäktige.

Regeringen anser att det bör framgå direkt – inte som nu bara indirekt – av lagtexten att nämnderna kan inrätta utskott. Vi föreslår därför en sådan lagregel.

Termen utskott bör reserveras för olika typer av politiskt sammansatta organ. Det bör uttryckas på så sätt att utskottet skall väljas bland ledamöterna och ersättarna i nämnden, varvid det blir klart att tjänstemannainslag inte får förekomma.

Vidare föreslår vi en ny regel som gör klart att nämnderna har full frihet att avgöra om och i så fall i vilka former som deras ärenden skall beredas.

Enligt gällande rätt har som framgått både fullmäktige och nämnderna kompetens att bestämma om organ inom nämnderna. Vi anser i likhet med kommittén att fullmäktige och nämnderna även i fortsättningen bör kunna besluta om utskott. För att undvika de oklarheter med kommitténs förslag som Stockholms kommun har pekat på i sitt remissvar föreslår vi dock att nämnderna skall ha kompetens att besluta om utskott endast om fullmäktige inte har utnyttjat sin rätt i det avseendet.

4.6.5 Ersättarnas rättigheter

Regeringens förslag: Fullmäktige åläggs att ta ställning till i vad mån icke tjänstgörande ersättare som är närvarande vid en nämnds sammanträde skall ha yttranderätt och rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Endast ett fåtal är kritiska. Sveriges kommunaljuridiska förening anser att det strider mot de principer som gäller för kommunalt beslutsfattande att ge icke tjänstgörande ersättare rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Tranås kommun menar att nämnden själv bör få bestämma om ersättarnas rätt att yttra sig och få sin mening antecknad. Heby kommun anser att ersättarna alltid skall ha dessa rättigheter medan Svenska kommunförbundet vill att ersättarna alltid skall ha rätt att yttra sig.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser

I fråga om suppleanternas – eller med vår terminologi ersättarnas – tjänstgöring hänvisas i 3 kap. 8 § KL till vad som sägs om ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige. Huvudregeln är därför att en ersättare skall kallas in när en ordinarie ledamot har förhinder att inställa sig eller att vidare delta i sammanträdet. Av bestämmelsen framgår att ersättarna alltid har närvarorätt vid sammanträdena.

En ersättare som inte tjänstgör har inte automatiskt någon yttranderätt.

I ett reglemente kan dock fullmäktige föreskriva yttranderätt för ersättarna. Om denna möjlighet inte har utnyttjats, får nämnden avgöra frågan. Det är ovisst i vad mån en nämnd kan medge rätt att få särskild mening antecknad i protokollet för icke tjänstgörande ersättare.

En ny regel

Regeringen anser att fullmäktige skall få besluta om vad som skall gälla i fråga om ersättarnas tjänstgöring. Visserligen talar mycket för att reglerna om ersättarnas tjänstgöring är lika för fullmäktige och nämnderna, men för vissa nämnder kan det finnas behov av avvikande bestämmelser. Av kommunaldemokratiska skäl bör dock den lagstadgade närvarorätten för icke tjänstgörande ersättare behållas. Fullmäktige bör ta ställning till i vad mån ersättarna skall ha yttranderätt och rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet. På så sätt kan man undanröja det oklara läge som i viss mån råder i dag. Vi föreslår alltså en lagregel av detta innehåll.

4.6.6 En ny jävsregel

Regeringens förslag: Förvaltningslagens regler om sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv görs tillämpliga i hela den kommunala förvaltningen.

Vissa särregler skall dock finnas vid dubbla engagemang i nämnder och i kommunala företag samt då ärenden först handläggs i en nämnd och sedan i en annan nämnd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens med undantag av att kommittén inte föreslår att delikatessjäv skall gälla i den kommunala förvaltningen.

Remissinstanserna: Bortsett från förslaget att delikatessjäv inte skall gälla i den kommunala förvaltningen, tillstyrker de flesta remissinstanserna kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Ett par remissinstanser, bl. a. Mölndals kommun, förordar dock undantag från ställföreträdarjäv även vid dubbla engagemang i nämnder och i mellankommunala företag.

När det gäller förslaget att delikatessjäv inte skall gälla i den kommunala förvaltningen är en majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig negativa. Många av dessa, bl. a. Svenska kommunförbundet, kammarrätten i Göteborg och flera kommuner, anser att delikatessjäv av rättssäkerhetsskäl måste finnas kvar i ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda. Andra, bl. a. regeringsrätten, Örebro läns landsting och en del kommuner, vill att delikatessjäv i princip skall gälla i hela den kommunala förvaltningen.

Nuvarande jävsregler

I den kommunala förvaltningen tillämpas i princip två olika jävsregler, en som finns i 11 och 12 §§ förvaltningslagen och en som finns i 3 kap. 9 § andra stycket KL.

Förvaltningslagens jävsbestämmelse, som är den strängare, reglerar s. k. sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, tvåinstansjäv och ombudsjäv. Dessutom finns en generalklausul, som innebär att jäv föreligger om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet (s. k. delikatessjäv). Enligt en undantagsregel skall man bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

På det kommunala området gäller dessa regler i alla ärenden hos de specialreglerade nämnderna. Också när en sådan nämnd behandlar ärenden som faller inom det kommunallagsreglerade området tillämpas alltså förvaltningslagens jävsregler.

Kommunallagsjävet — som bara avser sakägarjäv — gäller för styrelsen och kommunallagsreglerade nämnder i övrigt.

Enligt lokalorganslagen gäller att om lokala organ inrättas med uppgifter som ankommer på någon eller flera specialreglerade nämnder så skall förvaltningslagens jävsregler tillämpas i alla ärenden, dvs. också sådana som hör hemma inom den oreglerade förvaltningen.

Allmänna krav på jävsregeln

Principiella motiv talar för en strängare och i grunden enhetlig jävsregel av den typ som finns i förvaltningslagen. Genom en sådan inskärper man syftet att garantera objektivitet och opartiskhet i nämndernas handlande. Mot detta står behovet av att kunna rekrytera nämndledamöter från föreningslivet eller att kunna upprätthålla personliga samband mellan kommunala företag och en kommun eller ett landsting.

När det gäller bedömningen av om en enhetlig jävsregel bör finnas, är det två grundläggande olikheter mellan offentlig förvaltning i staten och offentlig förvaltning i kommuner och landsting som bör beaktas.

För det första skall en jävsregel på det kommunala området tillämpas av valda lekmän. Fullmäktige och nämnderna ingår i ett politikerstyrt beslutssystem. I staten ankommer besluten normalt på anställda.

Den andra avgörande olikheten är att kommunala jävsfrågor regelmässigt kan överprövas genom kommunalbesvär. Motsvarande möjligheter att generellt överklaga jävsbeslut finns inte inom den statliga förvaltningen. Har ett kommunalt organ förfarit felaktigt i en jävsfråga, kommer själva sakbeslutet efter överklagande att upphävas såsom ej tillkommet i laga ordning.

Dessa bägge faktorer måste tillerkännas avgörande betydelse vid utformningen av en kommunal jävsregel. Det finns därför starka skäl att åstadkomma en jävsregel som är både enkel och tydlig och som konkret anger de fall då jäv föreligger. För att uppnå detta bör en hänvisning till förvaltningslagen undvikas.

För att så långt som möjligt uppnå enhetlighet inom jävsområdet bör den nuvarande mer inskränkta jävsregeln i kommunallagen ersättas av en ny regel som till sin huvudsakliga inriktning har förvaltningslagen som förebild. Detta skulle till en början innebära att den nuvarande jävsregeln om sakägarjäv skulle kompletteras med en regel om ställföreträdarjäv och ombudsjäv.

Däremot anser regeringen inte att det behövs en särskild regel om tvåinstansjäv. Den regel i förvaltningslagen som handlar om tvåinstansjäv tar sikte på situationer där ett ärende väcks hos en myndighet genom överklagande, underställning eller på grund av tillsyn. Detta har knappast någon praktisk relevans i fråga om de kommunala nämnderna. Inte heller kan tvåinstansjäv förekomma i förhållandet mellan styrelsen och en annan nämnd.

Vi anser för vår del också att det av rättssäkerhetsskäl måste finnas kvar en regel om delikatessjäv såvitt gäller handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Det gäller särskilt som en nämndledamot enligt vårt förslag inte frivilligt kan avstå från att rösta i ett sådant ärende utan måste delta i beslutet.

En möjlighet som ligger nära till hands är då att införa en bestämmelse om delikatessjäv som bara tar sikte på handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning. Nackdelen med en särskild jävsregel vid myndighetsutövning är dock att det inte blir lika lätt som i dag att veta vilka jävsregler som skall tillämpas, eftersom det ofta kan vara svårt för framför allt en lekman att avgöra om ett ärende innefattar myndighetsutövning. Problemen torde accentueras i ett system med en friare nämndorganisation. Vi är därför inte beredda att föreslå en sådan lagregel.

För att få så enhetliga jävsregler som möjligt och som också är lätta att tillämpa av lekmän föreslår vi i stället att bestämmelsen om delikatessjäv görs tillämplig i hela den kommunala förvaltningen. Kommitténs farhågor för tillämpningssvårigheter om en sådan bestämmelse införs är enligt vår mening betydligt överdrivna. Även om vissa tillämpningssvårigheter skulle uppkomma torde detta uppvägas av att allmänhetens förtroende för den kommunala verksamheten kommer att öka med en regel om delikatessjäv.

I fråga om ställföreträdarjäv och delikatessjäv måste man dock överväga om dessa jäv kan behöva modifieras för att möjliggöra dubbla engagemang i nämnder och i kommunala företag respektive i föreningslivet. Vidare måste man överväga om undantag från bestämmelsen om delikatessjäv kan behöva göras för att en förtroendevald som samtidigt har uppdrag i både styrelsen och en annan nämnd inte hindras från att delta i handläggningen av ett ärende i styrelsen, om ärendet tidigare har handlagts i nämnden.

Dubbla engagemang i nämnd och kommunala företag

När kommuner och landsting driver verksamhet genom egna privaträttsliga subjekt, kan verksamheten ofta ses som en del av den kommunala

förvaltningen. Företagens uppgift är att tillhandahålla tjänster som annars skulle utföras av facknämnder och deras förvaltningar. Nämndernas befattning med företagsangelägenheter i form av olika ärenden har ofta till syfte att upprätthålla sambandet mellan bolaget och kommunen. Ärendena kan inte sägas vara partsärenden i egentlig mening och några intressemotsättningar finns som regel inte mellan en nämnd och styrelsen i ett företag.

Det är vanligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän hos nämnder har uppdrag i bolag och stiftelser som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det vore i dessa situationer inte rimligt att hävda det ställföreträdarjäv och delikatessjäv som finns i förvaltningslagen. Regeringen tänker alltså på sådana fall där sådan gemenskap råder mellan den kommunala nämnden och det kommunala företaget att företagsverksamheten ses som ersättning för eller komplement till verksamhet i nämndregi. Enligt vår uppfattning kan det vara rimligt att dra gränsen i fråga om aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna och i fråga om stiftelser där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna. För dessa fall bör det alltså göras ett undantag från ställföreträdarjävet och delikatessjävet.

I de fall en kommun i bolags- eller stiftelseform samverkar med andra rättssubjekt och inte har ett dominerande inflytande finns det större anledning än i de fall vi nyss nämnt att bedöma jävsfrågor vid dubbla engagemang utifrån kravet på objektivitet och opartiskhet. Enligt vår mening bör därför ställföreträdarjävet och delikatessjävet tillämpas fullt ut i dessa fall.

Dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv

Frågor om stöd och bidrag till ideella föreningar och andra föreningsärenden handläggs i regel av de nämnder vars verksamhetsområden omfattar idrotts- och fritidsverksamhet, bildningsverksamhet och kultur. Det är ytterst vanligt att det i någon eller flera av dessa nämnder finns ledamöter som samtidigt är engagerade som funktionärer i föreningar som tar emot bidrag eller annat stöd från nämnden. På många håll anser man att föreningstillhörigheten och framför allt engagemanget i föreningslivet är en väsentlig faktor vid rekrytering av nämndledamöterna och en värdefull tillgång i nämndarbetet.

Situationen i dessa fall är emellertid något annorlunda än vid dubbla engagemang i nämnder och i kommunala företag. Föreningarna utgör inte som de kommunala företagen en del av den kommunala förvaltningen. De ärenden som förekommer i nämnderna och som berör föreningarna är partsärenden där intressemotsättningar många gånger kan föreligga. Regeringen anser därför att det inte bör göras några undantag från de föreslagna jävsreglerna när det gäller dubbla engagemang i nämnder och i föreningslivet.

Några tillämpningssvårigheter torde inte behöva uppkomma med en sådan ordning. I departementspromemorian (Ds C 1987:12) Jäv i kommuner har flera kommuner redovisat sina erfarenheter från tillämpningen av förvaltningslagens jävsregler i samband med handläggningen av före-

ningsärenden hos lokala organ. I de flesta fall synes det inte ha medfört några svårigheter att identifiera och hantera de jävssituationer som uppstått, företrädesvis ställföreträdarjäv och delikatessjäv. De flesta ärenden där jäv blivit aktuellt har rört bidrag till föreningar.

Möjligen är det också så när det gäller handläggning av generella föreningsbidrag (jfr betänkandet s. 122), att frågan om opartiskhet ofta saknar betydelse, varför det blir möjligt att tillämpa den undantagsregel som vi föreslår om att man skall bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Vi kan här också nämna att många jävsituationer torde kunna undvikas genom delegering.

Dubbla engagemang i styrelsen och annan nämnd

I det kommunalpolitiska arbetet är det inte ovanligt att ordförandena i åtminstone vissa "tunga" nämnder också är ledamöter i styrelsen. Det anses praktiskt och värdefullt.

Ett införande av förvaltningslagens regel om delikatessjäv torde i fall av dubbla engagemang i styrelsen och i annan nämnd leda till att jäv uppstår för ledamoten vid handläggningen av ett ärende i styrelsen om han tidigare deltagit i handläggningen av samma ärende i en annan nämnd.

Eftersom de nämndärenden som handläggs i styrelsen sällan är partsärenden i den meningen att de berör nämnden som sådan, torde det vara så att frågan om opartiskhet i de flesta fall uppenbarligen saknar betydelse, varför undantagsregeln om bortseende från jäv bör kunna tillämpas. Frågan är emellertid inte helt klar och det är enligt regeringens mening inte tillfredsställande om någon osäkerhet skulle komma att råda på denna punkt. Vi föreslår därför en regel i lagen som uttryckligen gör undantag från tillämpningen av delikatessjävet vid engagemang i flera nämnder.

4.6.7 Bordläggning

Regeringens förslag: Liksom enligt den nuvarande kommunallagen skall för bordläggning av ett ärende i en nämnd krävas beslut av mer än hälften av de närvarande ledamöterna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser, bl. a. Värnamo och Växjö kommuner samt Östergötlands läns landsting, anser dock att det för bordläggning av ett ärende bara skall krävas beslut av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller hur styrelsen och övriga nämnder fattar beslut hänvisas i 3 kap. 10 § KL till reglerna om hur fullmäktige fattar beslut. Hänvisningen omfattar inte bestämmelsen om minoritetsbordläggning i fullmäktige. Gällande rätt måste därför anses

vara att en fråga om bordläggning i en nämnd alltid måste avgöras med enkel majoritet.

Regeringens förslag innebär genom den vidgade delegationsrätten och det decentraliserade ansvaret att fler beslut än tidigare förmodligen kommer att tas i nämnderna och inte föras upp till fullmäktige för beslut. Det skulle kunna motivera att det införs en lagregel om minoritetsbordläggning även i nämnderna.

Vi anser emellertid inte att det är lämpligt att i nämndarbetet införa en rätt för en minoritet att få ett ärende bordlagt. Arbetet i en nämnd skiljer sig i stor utsträckning från fullmäktigearbetet. Det föreligger enligt vår mening en uppenbar risk för att en rätt till minoritetsbordläggning skulle kunna användas enbart i syfte att fördröja viktiga avgöranden och gå ut över effektiviteten i nämndarbetet. Vi föreslår därför att nuvarande ordning – enkel majoritet för beslut om bordläggning – behålls i nämnderna.

4.6.8 Delegering av ärenden

Regeringens förslag: Nya lagregler om delegering införs som innebär
- att det delegeringsbara området utvidgas utom i fråga om ärenden om myndighetsutövning mot enskilda,
- att nämnderna själva får besluta om delegering,
- att nämnderna själva får besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skall anmälas,
- att förvaltningschefer får vidaredelegera till andra anställda, och
- att brådskande ärenden får delegeras.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Den kritik som förekommer riktar sig främst mot detaljer i förslaget. Regeringsrätten pekar dock på risken för att en omfattande delegering och vidaredelegering kan göra beslutsordningen svåröverskådlig och få till följd att medborgarnas insyn i beslutsprocessen minskar och svårigheter skapas för enskilda som vill bevaka sin rätt genom att anföra kommunalbesvär.

Bl.a. JO och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att alla beslut som är fattade efter delegering skall anmälas till nämnderna. De menar att detta är viktigt för att upprätthålla nämndernas kontroll av och grundläggande ansvar för verksamheten.

Ett par remissinstanser, bl.a. Landstingsförbundet och Malmö kommun, anser att det bör öppnas möjligheter för vidaredelegering även för andra anställda än förvaltningschefer. Andra ställer sig däremot tveksamma till om förvaltningschefer över huvud taget bör få vidaredelegera beslutanderätt. De menar att det leder till oklara ansvarsförhållanden. Några pekar på oklarheter i förslaget när det gäller frågan om återkallelse av uppdrag som har lämnats genom vidaredelegering.

Andra synpunkter som framförs är att det bör finnas möjligheter att delegera brådskande ärenden även till anställda, att möjligheterna att delegera ärenden som avser myndighetsutövning vidgas och att telefonsammanträden bör tillåtas.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser

Huvudprincipen är i dag att nämnderna själva måste utöva sin beslutanderätt och att de inte har rätt att utan författningsstöd överlåta den på någon annan.

Regler om delegering finns i 3 kap. 12 § andra stycket KL. Delegering måste alltid ske i två led. Först fordras att fullmäktige ger nämnden rätt att delegera vissa grupper av ärenden och sedan måste nämnden besluta om att utnyttja rätten att delegera.

Ett delegeringsuppdrag kan lämnas till

- en avdelning (utskott) som består av ledamöter eller ersättare i nämnden,
- en enskild ledamot eller ersättare i nämnden eller
- en anställd i kommunen eller landstinget.

Ett delegeringsuppdrag får inte överlåtas på någon annan. Det finns alltså ett förbud mot vidaredelegering.

Syftet med att en nämnds beslutanderätt kan delegeras är att avlasta nämnden löpande rutinärenden. Tanken är att nämnden skall kunna ägna mer tid och uppmärksamhet åt frågor av större betydelse. Lagbestämmelsen anger inte vilka ärendegrupper som kan delegeras, men av förarbetena framgår att delegeringen bör utnyttjas främst i rutinärenden (se prop. 1953:210 s. 120, prop 1975/76:187 s. 260 och KU 1976/77:25 s. 77).

Alla beslut som har fattats med stöd av ett delegeringsuppdrag måste anmälas till nämnden. Det framgår klart av förarbetena (se prop. 1975/76:187 s. 465, 467). Däremot får kommunerna och landstingen själva avgöra när och i vilka former anmälan skall ske. En nämnd kan inte ändra ett beslut som har fattats med stöd av delegering, utan anmälningsskyldigheten har främst betydelse för att tillgodose nämndens informations- och kontrollbehov.

Inom ramen för frikommunförsöket har anmälningsskyldigheten mjukats upp. Nämnderna kan där själva besluta om i vilken utsträckning anmälan skall ske. Ett beslut som inte anmäls måste protokollföras särskilt.

Behovet av nya regler

Som framgått är det inte helt klart var gränsen går för vad som får delegeras. I den nuvarande kommunallagens förarbeten tycks man utgå från att delegering främst skall komma ifråga beträffande rutinärenden. Detta kan tolkas som att det under särskilda omständigheter är möjligt att delegera även andra ärendegrupper än sådana som är rutinmässiga. Med

hänsyn till vad som uttalats i förarbetena om syftet med delegeringsregeln kan regeringen dock inte finna annat än att den lämnar ett begränsat utrymme att delegera annat än rutinmässiga ärenden.

Samtidigt ställer utvecklingen mot ökad målstyrning av den kommunala verksamheten krav på att de anställda får ökade befogenheter och ett större ansvarstagande i fråga om verksamhetens bedrivande. Det finns därför enligt vår mening behov av att öka delegeringsmöjligheterna. Ökad delegering av befogenheter till de anställda är också ett viktigt medel för att förbättra servicen och effektiviteten inom förvaltningen. Någon större risk för att ökad delegering leder till att medborgarnas insyn i den kommunala beslutsprocessen försvåras anser vi inte att det föreligger. Allmänhetens rätt att få ta del av handlingarna i ett ärende förändras inte av att beslutanderätten i ärendet delegerats.

Möjligheten att delegera vidgas

Av rättspraxis framgår att en nämnd inte får utnyttja delegeringsreglerna på ett sätt som innebär att nämnden avhänder sig ledningen av och ansvaret för verksamheten. Nämnden i sin helhet måste fatta sådana beslut som har betydelse för utformningen av kommunens politik inom verksamhetsområdet (RÅ 1977 ref. 28 I och II).

Av detta kan man dra den slutsatsen att det väsentliga är att rätten att delegera inte utnyttjas på ett sätt som kan rubba nämndernas övergripande ansvar för verksamheten. Det kan också uttryckas som att nämnden i sin helhet måste fatta alla beslut som påverkar verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet. Regeringen menar att detta bör komma till direkt uttryck i lagtexten. Därmed skulle det stå klart att alla andra typer av ärenden kan delegeras, alltså även andra än sådana som är rent rutinmässiga.

Vårt förslag innebär alltså att man vidgar det delegeringsbara området. Syftet är främst att möta kraven på att ärenden som rör den "inre verksamheten" skall kunna delegeras i ökad utsträckning.

Däremot finns det skäl att hålla kvar en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar, åtminstone om det rör sig om ärenden som innefattar myndighetsutövning. Den begränsningen bör därför göras att sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda inte får delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Rätt att vidaredelegera i en del fall

Utvecklingen mot ett mera målstyrt system förutsätter ett välutbyggt och flexibelt system med delegering. En rätt att överlåta beslutanderätten som någon har fått via delegering skulle vara ett värdefullt led i strävan att åstadkomma smidiga lösningar i fråga om nämndernas arbetsformer. En sådan rätt skulle t.ex. vara av stort värde vid sjukdomar eller tillfälliga arbetsanhopningar.

En svårighet som har anförts mot att beslutanderätten överförs i flera led ligger i att avgöra vem som bär ansvaret för ett beslut.

Regeringen anser att man bör kunna klara denna svårighet genom att nämnden godkänner att ett ärende vidaredelegeras samt att nämnden får vetskap om vem som har fått beslutanderätten. Dessutom bör det endast vara förvaltningschefer som får vidaredelegera till andra anställda. För att lättare klara ansvarsfrågorna bör det också krävas att ett beslut som har fattats efter vidaredelegering skall anmälas till förvaltningschefen.

När det gäller frågan om återkallelse av vidaredelegerad beslutanderätt kan sägas att förvaltningschefen givetvis alltid har rätt att återkalla ett sådant uppdrag. Men denna rätt måste också anses tillkomma nämnden med hänsyn till dess övergripande ansvar för verksamheten. Får nämnden vetskap om vem som har fått beslutanderätten och vilka ärenden det är fråga om torde det inte uppkomma några problem eller svårigheter för nämnden att kontrollera verksamheten och kunna återkalla ett uppdrag, om det finns skäl för det.

Viss möjlighet att delegera brådskande ärenden

Den nuvarande kommunallagen saknar ett uttryckligt stöd för att ärenden av brådskande natur kan delegeras. Visst författningsstöd finns dock inom den specialreglerade nämndförvaltningen.

I vissa lägen kan det vara viktigt med snabba beslut. Sådana kan inte alltid åstadkommas om hela nämnden först måste sammankallas. Regeringen anser att det är principiellt lämpligare att ett lagstöd ger möjlighet att delegera brådskande ärenden än att nämnden tvingas tillgripa juridiskt oklara lösningar.

Enligt vår uppfattning bör en ny regel om rätt att delegera i brådskande fall få ett restriktivt innehåll. Sålunda bör endast ordföranden eller någon annan ledamot som nämnden har utsett kunna få i uppdrag att besluta på nämndens vägnar. Dessutom bör det krävas att besluten anmäls på nämndens nästa sammanträde.

Telefonsammanträden bör inte tillåtas

Något uttryckligt förbud mot telefonsammanträden finns inte i den nuvarande kommunallagen. Frågan har behandlats i riksdagen vid några tillfällen, varvid konstitutionsutskottet har konstaterat att telefonsammanträden inte står i överensstämmelse med gällande reglering. Utskottet har uttalat att man bör stå fast vid den ståndpunkten av såväl principiella som praktiska skäl (se bl. a. KU 1985/86: 15).

I och för sig är det känt att modern teknik medger telefonsammanträden i en utsträckning som inte var möjlig tidigare. Det har hävdats att det skulle vara en fördel om man fick använda telefonsammanträden i de fall då det av olika skäl måste fattas ett beslut, men där det inte är möjligt att sammankalla nämnden. Inte minst gäller detta i till ytan stora kommuner men kanske framför allt i många landsting.

Andra aspekter gör regeringen emellertid tveksam.

Rättssäkerhetsintressen gör att vissa typer av ärenden inte är lämpliga att avgöras per telefon. Vi ser vissa svårigheter i att i lag göra en rimlig avgränsning av vilka ärendetyper som kan komma i fråga.

En annan fråga gäller om nämnden måste vara enig om beslutet att tillgripa formen av telefonsammanträde. Det gäller också att överväga frågan om hur ett telefonsammanträde skall dokumenteras. Dessutom måste vissa frågor om hur sekretessen skall hanteras klaras ut.

Ett telefonsammanträde har naturligtvis sitt egentliga värde i de fall då det av olika skäl måste fattas ett beslut, men där det inte är möjligt att kalla till ett ordinarie sammanträde med nämnden. Eftersom vårt förslag ger en möjlighet att delegera brådskande ärenden i en sådan situation, anser vi att behovet av telefonsammanträden minskar. Vi föreslår därför inga bestämmelser om telefonsammanträden. Vår inställning utesluter givetvis inte att det under beredningsstadiet av ett ärende förekommer förberedande kontakter mellan nämndledamöterna per telefon.

Anmälan av beslut

Alla beslut som har fattats med stöd av ett delegeringsuppdrag skall enligt den nuvarande kommunallagen anmälas till nämnden, som dock har frihet att bestämma på vilket sätt och hur ofta anmälningsskyldigheten skall fullgöras.

Nämndernas politiska intresse för delegeringsbesluten är i allmänhet lågt. Detta har varit ett motiv för att låta de kommuner som ingår i frikommunförsöket själva besluta om i vilken utsträckning anmälan skall ske.

Regeringen anser att den nya lagen bör permanenta denna uppmjukning av anmälningsskyldigheten. Det bör ses som ett led i vårt förslag om att ge kommuner och landsting ökad frihet att organisera sin verksamhet. Nämndernas informations- och kontrollbehov, som av några remissinstanser ansetts utgöra skäl för att behålla den nuvarande anmälningsskyldigheten, bör kunna tillgodoses på något annat sätt. Vi föreslår alltså en lagregel av detta innehåll.

Den enskilde kommunmedlemmens möjligheter att få reda på vilka beslut som har fattats påverkas inte av att anmälningsskyldigheten mjukas upp, eftersom vi också föreslår att beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt.

Regeringens förslag: Innehållet i de nuvarande reglerna i kommunallagen om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda flyttas över till den nya lagen och samlas där i ett särskilt kapitel.

En ändring i sak är en inskränkning i fråga om i vilka organ som närvarorätt skall få förekomma. Närvarorätt skall inte få förekomma i förtroendenämnder, överförmyndarnämnder, valnämnder och revisionsnämnder.

En annan nyhet är en uttrycklig bestämmelse om att en utebliven kallelse av personalföreträdare inte skall leda till att beslut som fattats vid sammanträdet upphävs.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Drygt tjugo kommuner och ett par landsting avstyrker kommitténs förslag om att överföra reglerna om närvarorätt för anställda. Några av dem anser dessutom att även reglerna om partssammansatta organ bör utgå. Samma uppfattning har Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige.

Några remissinstanser, bl.a. Malmö, Filipstads och Sandvikens kommuner, Skararaborgs läns landsting och Svenska kommunförbundet, tillstyrker förslaget i avvaktan på att en utvärdering av nuvarande regler blir klar.

Från fackligt håll framförs invändningar mot förslaget om att en utebliven kallelse av en personalföreträdare inte skall leda till beslutsupphävande.

Skälen för regeringens förslag

Reglerna om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda bör behållas

Föreskrifter om partssammansatta organ infördes i nuvarande kommunallag år 1979. Avsikten var att de anställda skulle få bättre möjligheter till inflytande och insyn i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Den 1 januari 1986 trädde nya regler i kraft om närvarorätt för peronalföreträdare vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Reglerna om partssammansatta organ och närvarorätt finns intagna i 3 a kap. KL.

Riksdagen har vid flera tillfällen avstyrkt motioner som innehållit yrkanden om upphävande av reglerna om närvarorätt för de anställda. De invändningar som har riktats mot reglerna har bl.a. gällt frågorna om behovet av särskilda föreskrifter om närvarorätt, närvarorättens inverkan på den kommunala demokratin och de kommunalanställdas särställning gentemot övriga kommunmedlemmar.

De invändningar som remissinstanserna nu framför mot reglerna mot-

svarar till stora delar sådana invändningar som har framförts tidigare och som har behandlats i förarbetena och senare av riksdagen med anledning av motioner i ämnet.

Regeringen konstaterar att det hittills inte kommit fram något nytt som förändrar den bedömning som en riksdagsmajoritet gjorde vid reglernas tillkomst. Det finns således inte skäl att ifrågasätta dem från konstitutionell synpunkt. Däremot skulle man i och för sig av andra skäl kunna överväga behovet av en reglering, men innan sådana överväganden görs bör ett bättre faktaunderlag finnas än vad som för närvarande är fallet.

Vi ser alltså inte någon anledning att nu upphäva reglerna om närvarorätt för de anställda. Inte heller ser vi någon anledning att upphäva reglerna om partssammansatta organ.

Behov av ändringar med hänsyn till bestämmelsernas syfte och räckvidd

Det finns anledning att överväga sakliga ändringar i två hänseenden.

Den ena frågan gäller i vilka nämnder närvarorätten skall få användas.

Avsikten bakom den lagfästa närvarorätten är att företrädare för de anställda skall få närvara i alla de nämnder, med undantag för styrelsen, som har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Som reglerna har utformats kan det emellertid ifrågasättas, om de inte också är tillämpliga på även andra organ som kallas nämnder, men som har uppgifter som skiljer sig från vanliga nämnduppgifter. Det gäller besvärsnämnder, revisionsnämnder, förtroendenämnder, överförmyndarnämnder och valnämnder.

Det praktiska behovet av närvarorätt i sådana organ som nu nämnts kan inte vara särskilt stort. De bör därför undantas från närvarorättsreglernas tillämpning. När det gäller besvärsnämnderna innebär vårt förslag att dessa skall avskaffas. Något behov av att undanta dem föreligger därför inte.

Den andra frågan gäller vilka konsekvenser det bör få att en personalföreträdare inte har kallats till ett sammanträde som han har varit behörig att närvara vid. I några kammarrättsavgöranden har detta lett till att de beslut som fattats vid sammanträdet upphävts.

Flera omständigheter talar för att en utebliven kallelse av personalföreträdare inte bör leda till att ett beslut upphävs. En sådan omständighet är att personalföreträdarna inte har rätt att delta i besluten. En annan är att personalföreträdarna endast har en rättighet men inte någon skyldighet att närvara vid sammanträdena. Dessa omständigheter talar enligt vår mening för att en utebliven kallelse inte skall få utgöra grund för att upphäva ett beslut. Vi föreslår därför en lagregel med denna innebörd.

4.8.1 Mål för den ekonomiska förvaltningen

Regeringens förslag: Den nuvarande regeln om förmögenhetsskydd ersätts med en allmän bestämmelse om att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Kommunerna och landstingen åläggs att förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om denna förvaltning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens utom på två punkter. Dels föreslår kommittén att det i den allmänna bestämmelsen anges att kommunerna och landstingen skall eftersträva en god ekonomisk hushållning. Dels föreslås en lagregel som ålägger en kommun eller ett landsting som uppbär försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång att använda motsvarande belopp till antingen att investera i andra anläggningstillgångar eller att betala långfristiga skulder, om det inte finns särskilda skäl att använda medlen för andra ändamål.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag om bestämmelser att kommunerna och landstingen skall eftersträva en god ekonomisk hushållning, hur medelsförvaltningen bör ske och att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om denna förvaltning tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Några remissinstanser, bl.a. Lunds kommun, anser dock att en lagregel om hur medelsförvaltningen bör ske är onödig. Ett par remissinstanser menar att uttrycket "eftersträva en god ekonomiskt hushållning" är för allmänt formulerat.

Kommitténs förslag om hur försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång skall användas har fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Många remissinstanser, bl.a. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, anser att förslaget innebär en onödig detaljstyrning och att ett handlande i enlighet med förslaget ofta inte är förenligt med en god ekonomisk hushållning. Andra remissinstanser menar att förslaget innebär ett steg tillbaka i utvecklingen, är för oklart och att risk föreligger att rekvisitet "särskilda skäl" kommer att tolkas mycket olika.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och TCO ställer sig tveksamma till att avskaffa det nuvarande förmögenhetsskyddet.

Förmögenhetsskyddet reglerades i lag första gången i 1953 års kommunallag

Det kommunala förmögenhetsskyddet reglerades i lag första gången i samband med 1953 års kommunallagsreform. Lagregleringen kom till på förslag av kommunallagskommittén i betänkandet (SOU 1952: 14) Förslag till kommunallag m. m.

Kommittén framhöll att det var en allmänt erkänd norm för kommunernas ekonomiska förvaltning att en generation inte hade rätt att förbruka vad föregående generation "hopbragt till sina efterkommandes gagn". En så fundamental och allmänt omfattad princip borde enligt kommittén slås fast i lagstiftningen.

Lagregeln kom att föreskriva att en kommuns fasta och lösa egendom borde förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades. Särskilda regler gavs om anläggningstillgångar, dvs. fast och lös egendom som är avsedd att innehas stadigvarande. Medel som en kommun uppburit som vederlag för en anläggningstillgång eller på grund av försäkring av en sådan tillgång fick tas i anspråk endast för att återbetala lån som kommunen tagit upp för att förvärva tillgången eller för att förvärva annan anläggningstillgång.

Regeln om förmögenhetsskyddet fördes i sak oförändrad över till den nuvarande kommunallagen (4 kap. 1 §). De särskilda reglerna om anläggningstillgångar fick dock inte någon motsvarighet i lagen. I motiven (prop. 1975/76: 187 s. 496) till lagen sades att regeln om förmögenhetsskyddet fick anses på ett lämpligt sätt ge uttryck för en av de principer som borde vara vägledande för en sund förmögenhetsförvaltning.

Den nuvarande regeln om förmögenhetsskydd bör inte föras över till den nya lagen

Med förmögenhet avses i 4 kap. 1 § KL en kommuns eller ett landstings bokförda nettoförmögenhet. Regeln tar närmast sikte på att skydda den nominella förmögenheten, inte den reella. Den anses inte innebära något absolut förbud att ta i anspråk medel ur kapitalfonder för driftsändamål eller för att ta upp lån för sådana ändamål.

I en kommuns eller ett landstings förmögenhet enligt regeln anses inte ingå t. ex. driftsöverskott och medel i driftsfonder, utan sådana medel får utan några begränsningar tas i anspråk för löpande behov.

Regeln kan närmast sägas ha en principiell innebörd. Den skall vara ett rättesnöre för det kommunala handlandet på det ekonomiska området.

Även om regeln har denna målsättningskaraktär kan man nog inte helt bortse från att den bidragit till en god hushållning av kommunernas och landstingens resurser och till stadga och stabilitet i deras ekonomi.

Samtidigt kan man emellertid inte alltid sätta likhetstecken mellan ett gott och sunt ekonomiskt handlande och en strävan att alltid hålla förmögenheten intakt. Kommuner och landsting kan ibland behöva använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följer av förmögen-

hetsskyddsbestämmelsen. Det är angeläget att regleringen i en ny kommunallag inte inverkar hämmande på sådana dispositioner.

På grund av sin karaktär av ändamålsregel hindrar den nuvarande förmögenhetsskyddsbestämmelsen inte en viss flexibilitet i den ekonomiska förvaltningen. Den har emellertid av många ändå upplevts som alltför stelbent och ansetts vara ett hinder för strävandena att öka rationaliteten i den kommunala ekonomiska politiken.

Regeringen instämmer i den kritik som framförts mot förmögenhetsskyddsbestämmelsen. Det hör enligt vår mening till ett föråldrat ekonomiskt synsätt att fokusera en kommuns eller ett landstings handlande på den kommunala förmögenheten. Bestämmelsen bör därför inte föras över till den nya lagen.

Det kan här nämnas att regler om förmögenhetsskydd inte finns i de danska och finska kommunallagarna.

Ett allmänt hållet krav på god ekonomisk hushållning bör införas

Regeringen anser att det i stället för den nuvarande förmögenhetsskyddsbestämmelsen bör införas en regel som allmänt anger att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Vi har valt en något annorlunda formulering av lagregeln än kommittén. Det har vi gjort därför att vi menar att det av kommittén valda uttrycket "eftersträva en god ekonomisk hushållning" bör förstärkas.

Det är inte särskilt meningsfullt att i lagen uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning. Det torde för övrigt inte heller vara möjligt. Vi menar att bestämmelsen i stället bör ha karaktär av ändamålsregel. Avsikten med bestämmelsen är inte att den skall ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning. En förvaltningsdomstol är för övrigt inte lämpad att göra sådana allmänna ekonomiska bedömningar.

Kommittén har dock velat framhålla två saker som särskilt viktiga i det här sammanhanget och som därför bör framgå av lagen. Det ena är att kommunernas och landstingens medelsförvaltning sker på ett sådant sätt att krav på god avkastning och tillfredsställande säkerhet kan tillgodoses. Det andra är att om en kommun eller ett landsting uppbär försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång, så skall motsvarande belopp användas till antingen att investera i andra anläggningstillgångar eller att betala långfristiga skulder, om det inte finns särskilda skäl att använda medlen för andra ändamål.

Vi anser att det är särskilt viktigt att den kommunala medelsförvaltningen motsvarar högt ställda krav på sundhet och säkerhet.

Kommuner och landsting bör förvalta sina medel så att de ger en god avkastning. Medlen bör emellertid inte riskeras genom placeringar som är tveksamma eller svårbedömda från rättslig synpunkt eller som fordrar sådana specialkunskaper som kommunerna och landstingen kanske kan ha svårt att leva upp till. Motsvarande gäller i fråga om exempelvis ränte- och valutarisker i samband med upplåning.

Huvudsyftet med den kommunala verksamheten inbegripet den ekono-

miska förvaltningen är att med iakttagande av en ansvarsfull ekonomihantering fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunerna eller landstingen till följd av lagar, andra författningar och egna beslut, inte att uppnå finansiella resultat i sig. En orientering mot ett utpräglat marknadsekonomiskt tänkande kan vara svårförenlig med det kommunala beslutssystemet, som kännetecknas av en viss nödvändig tröghet till följd av den form som krävs för att tillgodose demokratiska krav.

Man får aldrig förlora ur sikte att de kommunala medlen ytterst härrör från alla som bor i kommunen eller landstinget och att pengarna skall användas för invånarnas bästa. Detta är en utgångspunkt och en självklarhet.

Vi föreslår därför att en allmänt hållen lagregel om en god ekonomisk hushållning kompletteras med en regel om att kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Vidare föreslår vi en bestämmelse om att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Det är viktigt av bl. a. kommunaldemokratiska skäl att denna uppgift ankommer på den beslutande församlingen.

När det gäller kommitténs förslag om hur medel från försäljningar av anläggningstillgångar och försäkringsersättningar från sådana tillgångar skall användas, kan vi hålla med om att ett handlande i enlighet med en sådan bestämmelse i de flesta fall måste anses höra till god ekonomisk hushållning. Men det behöver inte alltid vara så. Ett från ekonomisk synpunkt rationellt handlande kan ibland kräva att medel som trätt i stället för anläggningstillgångar används på ett friare sätt än vad den föreslagna bestämmelsen tillåter. Vi anser att en lagregel onödigtvis skulle låsa kommunerna och landstingen i ett visst handlingssätt som inte alltid behöver vara i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning. Vi är därför inte beredda att föreslå någon sådan bestämmelse.

Detta får emellertid inte innebära att kommunerna och landstingen därmed helt fritt använder medel som trätt i stället för anläggningstillgångar. Som vi ju har nämnt måste det i de flesta fall anses ingå i en god ekonomisk hushållning att inte använda sådana medel för löpande behov. En kommun eller ett landsting med i princip obegränsad livslängd bör inte förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov.

Vidare bör i detta sammanhang framhållas att det normalt sett inte kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftskostnader med olika former av lån. En god ekonomisk hushållning bör vara att de löpande intäkterna skall täcka de löpande kostnaderna.

4.8.2 Hur medelsbehovet täcks

Regeringens bedömning: Ingen lagregel behövs om att medelsbehovet skall täckas med skatt när det inte täcks på något annat sätt.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att innehållet i kommunalla-

gens bestämmelse om medelsbehovet förs över oförändrad till den nya lagen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Filipstads kommun och TCO anser att det bör framgå av lagen att medelsbehovet också täcks av statsbidrag och avgifter.

Skälen för regeringens bedömning: I 4 kap. 2 § KL sägs det att medelsbehovet skall täckas med skatt, i den mån det inte fylls på annat sätt.

Bestämmelsen saknar direkta rättsverkningar. Den har bara till syfte att upplysa om att kommunerna och landstingen finansierar verksamheten med skatt och att det också finns andra finansieringskällor. Kommunernas och landstingens rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt framgår av regeringsformen. Regeringens förslag till ny kommunallag innehåller en upplysning om detta.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § KL framstår därför som onödig.

4.8.3 Självkostnadsprincipen

Regeringens bedömning: Självkostnadsprincipen skrivs inte in i den nya lagen. Frågan om principens närmare innebörd och gränser bör övervägas ytterligare.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att självkostnadsprincipen skrivs in i den nya lagen och får den innebörden att avgifter skall bestämmas så att överskott av verksamheten undviks, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Kommittén föreslår vidare att principen skall gälla både gentemot kommunmedlemmar och icke kommunmedlemmar.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Några remissinstanser är emellertid kritiska till att principen skall gälla också gentemot icke kommunmedlemmar. JO ifrågasätter om principen har formulerats på ett sådant sätt att det skapas garantier för att den iakttas. NO och några andra remissinstanser anser att principen inte bör tillämpas i konkurrensutsatt verksamhet.

Flera remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, menar att principens närmare innebörd och gränser måste övervägas ytterligare och vill att den pågående utredningen om principen avvaktas innan ställning tas till om den skall lagfästas.

Skälen för regeringens bedömning

Självkostnadsprincipen är inte reglerad i kommunallagen

Självkostnadsprincipen är inte reglerad i kommunallagen men har länge upprätthållits i rättspraxis. Principen, som är en av de kommunalrättsliga grundprinciperna, innebär att en kommun inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst.

Syftet med principen kan sägas vara att hindra kommuner och landsting från att utnyttja den monopolsituation som de ofta befinner sig i. Med undantag för viss begränsad del av den kommunala verksamheten har självkostnadsprincipen ansetts gälla för den kommunala avgiftsmakten i dess helhet. Den gäller således både frivilliga verksamheter och verksamheter där kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter har stöd i lag eller annan författning.

Inom en del specialreglerade områden finns särskilda författningsregler om självkostnaden som avgiftstak. Det gäller bl. a. bygglovavgifter, gatukostnadsavgifter, va-avgifter och renhållningsavgifter. Ett flertal rättsfall med anknytning till bestämmelserna om avgiftstak och uttalanden i förarbetena till speciallagarna visar att avgifterna endast får motsvara självkostnaden. Självkostnadsprincipen har således ansetts vara en och samma oavsett hur den formulerats i lag eller annan författning. En annan sak är att kostnaderna kan variera och självkostnaden kan beräknas på olika sätt beroende på verksamhetens art. Grundprincipen, att avgifterna inte får bestämmas till sådana belopp att de tillför kommunen en vinst, är dock densamma. Vissa undantag från principen finns i några specialförfattningar där syftet med avgifterna föranlett särskilda beräkningsgrunder. Det gäller bl. a. gatuhandelsavgifter och parkeringsavgifter.

Självkostnadsprincipen skrivs inte in i den nya lagen

Även om en och samma självkostnadsprincip anses gälla på det kommunala avgiftsområdet är emellertid principens närmare innebörd och räckvidd inte till alla delar helt klar.

När det gäller avgifter i sådana verksamheter där principen tillämpas utan något författningsstöd, anses en oklarhet vara frågan om kommuner och landsting behöver iaktta principen bara i förhållande till sina egna medlemmar eller om den gäller i alla situationer.

Även om kommittén med sitt förslag klargör vad som skall gälla i detta avseende, ger förslaget emellertid ingen lösning på en del andra frågor där det också anses råda en viss osäkerhet om principens innebörd. Det gäller t. ex. hur kapitalkostnaderna som ingår i avgiftsunderlaget för en verksamhet skall beräknas, innebörden av begreppet verksamhet, om ett marknadspris kan få tas ut i vissa fall samt hur stora överskott som kan tillåtas.

Regeringen gav våren 1990 stat-kommunberedningen i uppdrag att överväga vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet. Utredningsuppdraget (dir. 1990: 18) omfattar bl. a. frågan om vilka kapitalkostnader som bör ingå i självkostnaden för en verksamhet. Från och med årsskiftet 1990–1991 bedrivs utredningsarbetet av en särskild utredare (C 1990: 09).

Stat-kommunberedningen har nyligen lämnat delbetänkandet (SOU 1990: 107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. I betänkandet anför beredningen bl. a. att det finns avgörande skäl att överge den allmänna självkostnadsprincipen i kommunal verksamhet som är utsatt för konkurrens eller kan bli det genom ändrad lagstiftning som bryter kommunala rättsliga eller faktiska monopol. Däremot anser beredningen

att någon form av självkostnadsprincip bör finnas i de fall taxa tas ut för verksamhet som har samband med myndighetsutövning.

Betänkandet innehåller inga lagförslag utan är närmast att betrakta som ett diskussionsunderlag. Den särskilde utredaren skall i en senare etapp närmare gå in på olika ekonomiska och juridiska aspekter inom berörda verksamhetsområden, bl. a. behovet av ändrad lagstiftning.

Vi anser att det pågående utredningsarbetet bör avvaktas innan ställning tas till om självkostnadsprincipen skall skrivas in i kommunallagen. Det bör understrykas att detta ställningstagande inte innebär någon förändring av nuvarande rättsläge. Självkostnadsprincipen såsom den utformats i rättspraxis och kommit till uttryck i vissa speciallagar gäller alltså på samma sätt som tidigare.

4.8.4 Budgetens innehåll

Regeringens förslag: De nuvarande lagreglerna om budgetens innehåll ändras så, att det inte längre krävs att budgeten skall vara balanserad. Av budgeten skall framgå hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Krav på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering införs.

Den kommunala budgeten skall fortfarande vara en bruttobudget. Fullmäktige får dock anvisa nettoanslag till nämnderna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av att kommittén föreslår att budgetarna skall upprättas så, att de sammantagna under perioder om tre år är i balans. Vidare föreslår kommittén varken något krav på att budgeten skall innehålla en beräkning av den ekonomiska ställningen vid budgetårets slut eller något krav på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering.

Remissinstanserna: Med undantag av förslaget att budgetarna i ett treårsperspektiv skall vara i balans, tillstyrker de flesta remissinstanserna kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Bräcke kommun anser dock att det bör vara valfrihet mellan brutto- och nettobudget.

Stockholms kommun menar att nettoanslag till nämnderna minskar möjligheten för fullmäktige att styra och kontrollera verksamheten och ställer sig därför tveksam till förslaget i den delen.

Kommitténs förslag om budgetbalans i ett treårsperspektiv avstyrks av de flesta remissinstanserna. Flertalet av de negativa, bl. a. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, menar att det inte går att lagstifta om verklig balans och att ett krav på nominell balans inte garanterar verklig balans och därför saknar betydelse. För att i stället inrikta intresset på en kommuns eller ett landstings verkliga ekonomiska utveckling, föreslår de att krav på treårig ekonomisk planering införs.

Endast ett fåtal remissinstanser, bl. a. Oskarshamns och Kungälvs kommuner, vill ha kvar det nuvarande kravet på budgetbalans varje år. Juridis-

ka fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ställer sig tveksam till om detta krav bör slopas.

Skälen för regeringens förslag

Det nuvarande balanseringskravet garanterar inte verklig balans

I den nuvarande kommunallagens regler om vad budgeten skall innehålla uppställs det kravet att budgeten skall redovisa hur de planerade utgifterna skall täckas eller med andra ord att budgeten skall vara balanserad.

Man kan inte bortse från att kravet på att budgeten skall vara balanserad har bidragit till en god ordning som gett stadga och stabilitet i kommunernas och landstingens ekonomi. Av det skälet kan det finnas anledning att behålla detta balanseringskrav.

Samtidigt kan det finnas ett behov hos kommunerna och landstingen av att kunna anpassa finansieringen av verksamheten till de ekonomiska förhållanden som råder under olika år. Det kan innebära att en kommun eller ett landsting under ett år anser det fördelaktigast att hålla nere skattefinansieringen och i stället använda sig av ekonomiska reserver eller ökad upplåning. Lagen bör inte sätta hinder i vägen för detta.

Det är också så att det enligt de nuvarande bestämmelserna formellt gått att uppfylla kravet på budgetbalans genom användning av s. k. budgetregleringsposter av olika slag. Budgetregleringsposter är inte utgifter och inkomster i verklig mening, utan används för att rent tekniskt balansera budgeten. I förarbetena (prop. 1975/76: 187 s. 500) till den nuvarande kommunallagen nämndes möjligheten att balansera budgeten med förskott. Formell balansering av budgeten kan också ske genom avsättning till eller disposition ur fonder. Någon balans i verklig mening har alltså inte behövt föreligga enligt de nuvarande bestämmelserna.

Regeringen har därför slutligen stannat för att föreslå att det nuvarande formella kravet på att budgeten skall vara i balans inte förs över till den nya lagen.

I 1953 års kommunallag föreskrevs att bl. a. underskott enligt näst föregående års bokslut skulle tas upp på budgetens utgiftssida. På inkomstsidan skulle bl. a. överskott enligt nyssnämnda bokslut tas upp. Vid tillkomsten av de nuvarande bestämmelserna om budgetens innehåll betonades att dessa i sak inte innebar någon ändring i förhållande till de tidigare bestämmelserna. En följd av att kravet på budgetbalans nu slopas blir att även kravet på att överskott och underskott enligt det senaste avslutade budgetårets räkenskaper skall regleras i nästkommande års budget upphör att gälla.

Trots att det enligt vårt förslag inte längre skall finnas något krav på att budgeten skall vara balanserad, anser vi att det även i fortsättningen bör framgå av budgeten hur samtliga utgifter skall finansieras.

Av budgeten bör det också framgå hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. I och med att balanseringskravet slopas är det enligt vår mening extra betydelsefullt att en kommun eller ett landsting gör klart för sig hur den planerade verksamheten kommer att påverka kapitalanvändningen och kapitalanskaffningen.

Kommunerna och landstingen bör självfallet bedriva sina verksamheter på ett sådant sätt att de kan upprätthålla en god och balanserad ekonomi. För detta krävs att de skaffar sig en god överblick över såväl verksamhet som ekonomi. Detta kan bl.a. ske genom olika analyser. Regeringen skall kortfattat ge några exempel på sådana faktorer och begrepp som bör bli föremål för analys i såväl budget- som uppföljningsarbetet vid bedömningen av ekonomin.

En förutsättning för en god och balanserad ekonomi är naturligtvis att intäkterna utvecklas på ett i förhållande till kostnaderna tillfredsställande sätt. För att analysera detta förhållande kan olika finansiella mått och nyckeltal studeras. Med dessa som utgångspunkt kan såväl kort- som långsiktiga ekonomiska mål uppställas. Som exempel på faktorer eller nyckeltal som bör bli föremål för analys kan nämnas skatteintäkternas ökning i förhållande till nettokostnadsutvecklingen, resultatutvecklingen (exklusive extraordinära kostnader och intäkter), förändringen av eget kapital, investeringarnas finansiering (hur stor andel som skattefinansieras respektive finansieras med lån eller försäljningsinkomster), soliditetens utveckling, låneskuld och den likvida situationen.

Även verksamhetsrelaterade nyckeltal bör bli föremål för analyser, exempelvis volymförändringar och enhetskostnader som belyser produktivitets- och effektivitetsutvecklingen.

Det är knappast möjligt att generellt ange lämpliga värden för dessa eller andra nyckeltal. Förhållandena varierar mellan olika kommuner och landsting. Det måste därför vara varje kommuns eller landstings ansvar att utifrån de egna förutsättningarna bedriva en ekonomisk politik som borgar för en sund och balanserad ekonomi.

En strävan bör vara att kommunerna och landstingen använder sig av jämförbara nyckeltal. Det är viktigt av flera skäl. Staten behöver underlag för att följa upp beslutade mål och riktlinjer efter ett enhetligt system. En kommun eller ett landsting bör också på ett relevant sätt kunna jämföra sig med en annan kommun eller ett annat landsting. Även inom en kommun eller ett landsting finns behov av att uppgifter redovisas på ett enhetligt sätt.

Budgetbalans i ett treårsperspektiv inget effektivt styrinstrument

Budgeten är ett viktigt instrument när det gäller att styra den ekonomiska utvecklingen. Slopandet av kravet på att budgeten skall vara balanserad får inte innebära att kommunerna och landstingen undergräver sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgetarna. Ett sådant handlande är enligt regeringens mening inte förenligt med en god ekonomisk hushållning.

Sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet måste kommunerna och landstingen därför ha balans mellan inkomster och utgifter. Att som kommittén har föreslagit införa ett krav på budgetbalans i ett treårsperspektiv anser vi dock inte vara en bra lösning för att uppnå detta. Lika lite

som ett krav på att varje årsbudget skall vara i balans innebär ett krav på balans under en treårsperiod någon garanti för balans i verklig mening.

Krav på treårig ekonomisk planering bör införas

I stället för en regel som kräver budgetbalans i ett treårsperspektiv föreslår regeringen att det införs ett krav på att kommuner och landsting upprättar treåriga ekonomiska planer.

En sådan plan bör vara rullande och budgetåret alltid utgöra det första året i perioden. Planen för andra och tredje året bör inte vara bindande på samma sätt som för första året, utan bör kunna revideras fortlöpande av fullmäktige. Planen för dessa år bör närmast ha karaktären av riktlinjer som antagits av fullmäktige.

Vi anser inte att det i lagen behöver anges vad planen bör innehålla. Det ligger i sakens natur att den i huvudsak bör innehålla uppgifter motsvarande dem som finns i årsbudgeten som ju utgör planens första år. Planen kan exempelvis innehålla preliminära skattesatser för perioden och sådana analyser som vi tidigare har nämnt är viktiga i budget- och uppföljningsarbetet vid bedömningen av ekonomin, t. ex. hur soliditeten och produktiviteten beräknas komma att utvecklas. Behov av omprövning, rationalisering och strukturella förändringar av verksamheten bör också redovisas i planen.

En flerårig plan för ekonomin bör bidra till att intresset inriktas på en kommuns eller ett landstings verkliga ekonomiska utveckling och därigenom ge upphov till en tydlig och öppen politisk diskussion om den kommunala ekonomin. Planen bör ge politikerna underlag för att ta ställning till vilka verksamhetsförändringar som måste vidtas för att komma till rätta med eventuella ekonomiska och strukturella problem. Planen bör också kunna tjäna som underlag för revisorernas bedömning av hur nämnderna uppfyller sina åligganden.

Det är vår övertygelse att ett system med treårsplanering är ett bra hjälpmedel för att nå en sund ekonomisk utveckling hos kommunerna och landstingen. Det ger också en nytillträdd majoritet möjlighet att redovisa sina ambitioner och målsättningar avseende den kommunala verksamheten för mandatperioden.

Budgeteringen bör ske brutto

I den nuvarande kommunallagens regler om den ekonomiska förvaltningen ligger att den kommunala budgeten skall vara en bruttobudget, vilket innebär att samtliga inkomster och utgifter inom nämndverksamheterna skall tas upp i budgeten.

Regeringen anser att den kommunala budgeten även i fortsättningen skall redovisas som en bruttobudget. Anledningen till att vi förordar en bruttobudget framför en nettobudget är att bruttobudgeten ger en betydligt bättre information och bättre förutsättningar att göra jämförelser mellan olika kommuner och landsting.

Att budgetbeslutet skall redovisas brutto bör emellertid inte hindra att

fullmäktige, om de så önskar, anvisar nettoanslag till nämnderna. Detta innebär att nämndernas budgetansvar gentemot fullmäktige begränsas till nettokostnaden. En förutsättning för att anslagsbindningen gentemot fullmäktige skall kunna göras netto måste dock vara att nämnderna i övrigt uppfyller de intentioner som är förenade med fullmäktiges beslut. Denna teknik tillämpas i praktiken redan i många kommuner och landsting.

Krav på verksamhetsplan bör införas

I det system med en ökad målstyrning av den kommunala verksamheten som är under utveckling torde det vara så att det i budgeten måste finnas en plan för verksamheten under budgetåret.

Kommittén har behandlat frågan om verksamhetsplan men kommit fram till att det inte behövs någon bestämmelse om detta, eftersom det redan i dag är så att kommunerna och landstingens budgetar vanligen innehåller en sådan plan.

Regeringen anser för sin del att det bör framgå av lagen att kommuner och landsting skall upprätta en verksamhetsplan. Vi föreslår därför en sådan lagregel. Härigenom markeras att det är fullmäktige som ytterst avgör de politiska prioriteringarna mellan olika verksamhetsgrenar och därvid ytterst hur de ekonomiska resurserna skall fördelas.

Vi anser att lagen inte bör innehålla några detaljbestämmelser om hur planen skall utformas. Det ligger i sakens natur att denna måste få variera beroende på omständigheterna i de enskilda kommunerna och landstingen.

4.8.5 Utgiftsbeslut under budgetåret

Regeringens förslag: Kommunallagens bestämmelse om medelsanvisning ersätts i den nya lagen med en bestämmelse om att fullmäktige, i samband med beslut om en utgift under löpande budgetår, alltid skall ange hur utgiften skall finansieras. Det gäller såväl driftskostnader som kapitalutgifter.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Ett par remissinstanser anser dock bestämmelsen onödig, eftersom det är självklart att utgifter måste finansieras.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 4 kap. 5 § första meningen KL skall beslut om anslag även innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Föreskriften tar sikte på sådana anslagsbeslut som fattas utan samband med budgetfastställelse och innebär att även sådana beslut skall balanseras. Balanseringskravet har samband med det nuvarande kravet på att budgeten skall vara balanserad.

Som tidigare har framgått föreslår regeringen att det i fortsättningen inte

skall krävas att budgeten skall balanseras. En naturlig följd av detta är då att det framöver inte heller bör ställas upp något krav på balansering i fråga om sådana anslagsbeslut som fattas under löpande budgetår. Vi föreslår därför att detta krav tas bort.

Även om anslagsbeslut under löpande budgetår i fortsättningen inte behöver balanseras, bör det ändå krävas att fullmäktige anger hur utgiften skall finansieras. Vi föreslår därför en bestämmelse med denna innebörd.

4.8.6 Reservationsanslag

Regeringens bedömning: Kommunallagens bestämmelse om reservationsanslag behövs inte längre.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna instämmer i kommitténs bedömning eller lämnar den utan erinran. Endast Osby kommun förefaller vilja ha kvar bestämmelsen om reservationsanslag.

Skälen för regeringens bedömning: I den nuvarande kommunallagen finns en bestämmelse om reservationsanslag som innebär att fullmäktige kan besluta att ett anslag som inte förbrukas ett visst budgetår får användas för samma ändamål även under kommande budgetår.

Bestämmelsen utgör undantag från det krav som nu ligger i reglerna om budgetens innehåll och som innebär att överskott enligt räkenskaperna för ett visst budgetår skall regleras i kommande budget. Detta krav är i sin tur en följd av det nuvarande kravet på att budgeten skall vara balanserad.

Som tidigare har framgått innebär regeringens förslag att slopa kravet på att budgeten skall vara balanserad att även kravet på reglering av överskotten försvinner. Därmed behövs inget undantag från detta regleringskrav.

4.8.7 Fondbildning, lånerätt och rätt att ingå borgen

Regeringens bedömning: Kommunallagens bestämmelser om rätt att bilda fonder, ta upp lån och ingå borgen samt om fondmedels användande bör inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att bestämmelserna om fondbildning, lånerätt och rätt att ingå borgen behålls. I övrigt stämmer kommitténs förslag överens med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Flera remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet. Malmö kommun och Kristianstads läns landsting, anser dock att bestämmelser om rätt att bilda fonder, ta upp lån och ingå borgen är onödiga, eftersom kommuner och landsting ändå har rätt att göra detta.

Några remissinstanser menar att regler om fondbildning hör till internredovisningen och därför inte bör förekomma i kommunallagen.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 4 kap. 6 § första meningen KL får kommunerna och landstingen avsätta medel till kapitalfonder och driftsfonder. I 7 § första stycket samma kapitel sägs att kommunerna och landstingen får ta upp lån och ingå borgen.

Kommuner och landsting är självständiga juridiska personer. Som sådana har de automatiskt rätt att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen, om denna rätt inte har blivit inskränkt genom särskild lagstiftning. Några sådana begränsningar finns inte mer än den begränsning som följer av att ändamålet måste vara kommunalrättsligt godtagbart. Bestämmelserna framstår därför som onödiga. Om bestämmelserna behålls finns det en risk för att de kan skapa ovisshet om vilka rättigheter i övrigt som kommuner och landsting har i egenskap av juridiska personer.

I 4 kap. 6 § andra meningen KL sägs att fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Fullmäktige har då ansetts ha den samlade överblick över resurser och medelsbehov som behövs.

Regeringen anser att man bör kunna anförtro åt kommunerna och landstingen att själva avgöra när de anser sig ha underlag nog för att kunna besluta att fondmedel skall användas till andra ändamål än de som ursprungligen bestämts.

4.8.8 Räkenskapsföring och redovisning

Regeringens förslag: Kommunallagens bestämmelser om räkenskapsföring och redovisning skärps i den nya lagen så att redovisningen ges ökad betydelse. De nya reglerna innebär att årsredovisningen skall

- innehålla uppgift om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut,
- omfatta även sådan kommunal verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag,
- upprättas med iakttagande av god redovisningssed,
- överlämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser,
- godkännas av fullmäktige,
- hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Fullmäktige skall anförtros att meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

Fullmäktige får bestämma att allmänheten kan få ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag

av att kommittén föreslår att årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god kommunal redovisningssed och överlämnas till fullmäktige och revisorerna senast den 1 april året efter det år redovisningen avser. Vidare föreslår kommittén inga bestämmelser om att årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige, att årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten eller att fullmäktige får bestämmma att allmänheten kan få ställa frågor om årsredovisningen vid ett fullmäktigesammanträde.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran utom när det gäller tidpunkten när årsredovisningen senast skall lämnas till fullmäktige och revisorerna. Beträffande förslaget i den delen anser ungefär hälften av remissinstanserna att tidpunkten är för snävt tilltagen, framför allt med hänsyn till att det är fråga om en koncernredovisning. Många, bl. a. Svenska kommunförbundet och Göteborgs kommun, vill att fullmäktige liksom för närvarande skall få bestämma tidpunkten. Landstingsförbundet föreslår en bestämmelse att årsredovisningen skall lämnas så snart det kan ske och senast den 1 juni.

Köpings kommun vill att en "koncernredovisning" skall vara frivillig.

Några remissinstanser menar att det inte finns någon särskild kommunal redovisningssed, varför ordet kommunal i uttrycket god kommunal redovisningssed bör utgå.

Skälen för regeringens förslag

Årsredovisningen bör upplysa om verksamhetens utfall och finansiering samt den ekonomiska ställningen vid årets slut

Den pågående utvecklingen i riktning mot ökad målstyrning i den kommunala verksamheten gör att redovisningens roll som kontrollinstrument ökar. Av redovisningen måste fullmäktige kunna få besked om nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer för verksamheten och om de politiska målen uppnåtts. På så sätt kan fullmäktige, om det skulle visa sig att nämnderna inte förvaltat tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten, vidta korrigeringar genom att i den kommande budgeten förtydliga eller precisera sina riktlinjer för verksamheten.

Det är av dessa skäl som regeringen föreslår att det införs en ny lagregel som innebär att det av årsredovisningen skall framgå hur verksamheten har utfallit, hur den har finansierats och hur den ekonomiska ställningen ser ut vid årets slut.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen

Regeringen har övervägt mer preciserade regler för redovisningen men har kommit fram till att lagens bestämmelser om den kommunala redovisningen bör begränsas till att ange ramarna för redovisningsarbetet. Hur arbetet i detalj skall utföras måste bestämmas av kommunerna och landstingen själva. Att bestämma detta är en uppgift som bör ligga hos den beslutande församlingen.

Det är därför som vi föreslår en ny lagregel som ålägger fullmäktige att meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Med redovisning avses då även räkenskapsföring.

Rent allmänt kan sägas att den kommunala redovisningen bör utformas så enkelt och enhetligt som möjligt och på sådant sätt att den ger goda förutsättningar för ekonomiska analyser av olika slag. Detta är viktigt av kommunaldemokratiska skäl men också för staten som har ett berättigat krav på att kunna följa upp och göra jämförelser mellan olika kommuner och olika landsting av hur statsbidragsmedel används och om av staten uppsatta mål för en verksamhet har uppnåtts.

Enligt vår mening utgör det förslag till kommunalt redovisningsreglemente som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat en god förebild för hur sådana närmare föreskrifter kan utformas.

God redovisningssed skall iakttas

Även om kommunerna och landstingen bör ha stor frihet att själva bestämma utformningen av redovisningen, måste denna självfallet utföras i enlighet med god redovisningssed. Regeringen anser att kravet på god redovisningssed bör framgå av själva lagen och föreslår därför en lagregel om detta.

Grundläggande bestämmelser för hur bokföring och redovisning skall vara ordnad finns för privat verksamhet i bokföringslagen (1976:125, ändrad senast 1990:665) och för statlig verksamhet i förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring (ändrad senast 1984:536). Båda författningarna hänvisar till begreppet god redovisningssed. För att bl.a. närmare precisera detta begrepp har för den privata verksamheten inrättats en särskild myndighet, bokföringsnämnden. Även Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) har utarbetat och publicerat rekommendationer i redovisningsfrågor för att främja god redovisningssed. För s.k. publika företag kommer det år 1989 inrättade redovisningsrådet att utfärda rekommendationer (se prop. 1990/91:100 bil. 4 s. 97 f.). Inom det statliga området utformar riksrevisionsverket föreskrifter och allmänna råd beträffande innebörden av god redovisningssed.

De föreskrifter och rekommendationer beträffande begreppet god redovisningssed som har lämnats och kommer att lämnas av de institutioner som nu har nämnts har naturligtvis stor betydelse för utformningen av den redovisningssed som skall gälla för kommunerna och landstingen.

Av särskilt intresse är också det arbete som utförs av den för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet gemensamma referensgruppen i redovisningsfrågor, vilken just har till uppgift att främja en god redovisningssed i kommuner och landsting.

Kommittén har hävdat att det privata näringslivets och statens synsätt på hur redovisningen skall se ut inte helt kan överföras på den kommunala redovisningen. Av den anledningen har kommittén föreslagit uttrycket "god kommunal redovisningssed". Efter vad vi har erfarit är emellertid avvikelserna inte av den beskaffenheten att uttrycket god redovisningssed

inte bör kunna användas även i kommunala sammanhang. God redovisningssed är för övrigt inte något en gång för alla fastslaget begrepp. Det förändras över tiden och behöver inte ha samma innebörd i alla situationer. Vi har därför inte tagit med ordet kommunal i vårt förslag.

Krav på "koncernredovisning" bör införas

I landet finns enligt uppgifter som kommittén har tagit fram 1 377 kommunala företag. Av dessa är 963 aktiebolag, 381 stiftelser, 20 ekonomiska föreningar, 8 kommanditbolag och 5 ideella föreningar. De kommunala företagen fördelar sig med något undantag på landets samtliga kommuner och landsting. Företagens sammanlagda omsättning uppgår till över 50 miljarder kr. I företagen finns ungefär 45 000 anställda.

Dessa siffror gör det uppenbart att bilden av kommunernas och landstingens ekonomiska ställning påverkas om de kommunala företagen tas med i årsredovisningen eller inte.

En kommun eller ett landsting och dess företag måste ses som en ekonomisk beslutsenhet för vilken fullmäktige har det yttersta ansvaret såväl ekonomiskt som politiskt. De förtroendevalda måste därför ges möjlighet att göra en samlad bedömning av kommunens eller landstingets totala ekonomiska engagemang. Det bör finnas garantier för detta i form av en uttrycklig regel i kommunallagen.

Regeringen föreslår därför en lagregel som gör det obligatoriskt att även ta in uppgifter om de kommunala företagens ekonomi i årsredovisningen. Liksom beträffande årsredovisningen i övrigt skall dessa uppgifter avse utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Redovisningsskyldigheten bör, på motsvarande sätt som vi har föreslagit beträffande reglerna om inflytande i och kontroll över kommunala företag, gälla aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och handelsbolag som används för kommunal verksamhet och i vilka kommunerna och landstingen har ett andelsintresse, oavsett hur litet detta intresse är.

Mera preciserade regler än så anser vi inte att det behövs. Hur "koncernredovisningen" tekniskt skall utformas bör kommunerna och landstingen få bestämma själva mot bakgrund av vad som är förenligt med god redovisningssed.

Viktigt att årsredovisningen blir klar så tidigt som möjligt

Det är viktigt att årsredovisningen överlämnas till revisorerna inom sådan tid att de hinner fullgöra sitt granskningsarbete och avge revisionsberättelse innan fullmäktige senast skall behandla frågan om ansvarsfrihet, vilket bör ske innan fullmäktige fastställer budgeten för andra året efter redovisningsåret. De nuvarande bestämmelserna garanterar emellertid inte att detta tidsschema upprätthålls. I likhet med kommittén anser regeringen därför att det bör anges i lagen när årsredovisningen senast skall överlämnas till revisorerna.

För framför allt de större kommunerna och landstingen kan det bli svårt

att hinna med att ta fram en årsredovisning redan till – som kommittén har föreslagit – den 1 april året efter redovisningsåret, och det kan gå ut över kvaliteten. Det är därför som vi i stället föreslår en regel om att årsredovisningen skall lämnas snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser.

Årsredovisningen bör godkännas av fullmäktige

Det finns i den nuvarande kommunallagen inget krav på att fullmäktige skall fatta något beslut angående den av styrelsens upprättade årsredovisningen. Regelmässigt sker detta ändå. Hos vissa kommuner och landsting fattas sedan behandlingen av årsredovisningen avslutats beslut om att lägga den till handlingarna. Hos andra fattas ett formellt beslut om godkännande av redovisningen.

Regeringen anser att den praxis som utbildats bör framgå av lagen och föreslår därför en bestämmelse om att fullmäktige skall fatta beslut om årsredovisningen. Därigenom kommer det också att framgå av lagen att det hör till fullmäktiges obligatoriska uppgifter att behandla årsredovisningen.

Beslutet bör enligt vår mening ha formen av ett godkännande av årsredovisningen. Eftersom årsredovisningen som sådan inte är förenad med några rättsverkningar, kommer fullmäktiges beslut inte heller att ha några rättsverkningar. Beslutet får endast den betydelsen att det markerar att fullmäktiges behandling av årsredovisningen är avslutad.

Möjligheten för allmänheten att ta del av årsredovisningen bör förbättras

De av regeringen i det föregående föreslagna lagreglerna om årsredovisningen avser främst att öka fullmäktiges möjligheter att kontrollera att nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer för verksamheten och om de politiska målen uppnåtts.

Minst lika betydelsefullt är det enligt vår mening att förbättra informationen till allmänheten om hur den kommunala verksamheten skötts under budgetåret.

I detta syfte föreslår vi dels en bestämmelse liknande den som gäller styrelsens förslag till budget, nämligen att årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då den skall godkännas, dels en bestämmelse som ger fullmäktige möjlighet att bestämma att allmänheten får komma och ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

Vi anser att dessa förslag och våra förslag i övrigt beträffande årsredovisningen bör skapa ett ökat intresse hos kommunmedlemmarna för hur kommunen eller landstinget sköts i ekonomiskt hänseende. Vi menar att en förstärkning av "medborgarrevisionen" är viktigt ur demokratisk synpunkt.

4.9.1 Revisorernas ställning

Regeringens förslag: En ny lagregel införs som framhåller den enskilde revisorns oberoende ställning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Revisorerna intar en oberoende ställning i förhållande till dem som de skall granska. Detta återspeglas i att revisorerna samfällt kan sköta sin egen förvaltning, att budgetberedningen av revisorernas anslag kan ske genom särskild budgetberedning och att revisorerna själva kan lämna en redogörelse för förbrukningen av revisionsanslaget till fullmäktige.

Också inbördes är revisorerna emellertid oberoende av varandra. En revisor kan inte överröstas av de andra revisorerna. Varje revisor har därför rätt att anföra en egen mening i revisionsberättelsen. Det finns inte ens något hinder mot att var och en av revisorerna avger en egen revisionsberättelse.

Att den enskilde revisorn har denna ställning bör framgå av lagen. Härigenom inskärps vad som redan gäller. Regeringen föreslår därför att det införs en bestämmelse i revisionskapitlet som talar om att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

4.9.2 Revisorernas uppgifter

Regeringens förslag: På ett tydligare sätt än i den nuvarande kommunallagen anges i den nya lagen att det är all den verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden som skall granskas och inte bara det arbete som nämnderna själva utfört.

Revisorernas förhållande till de specialreglerade verksamheterna inom nämnderna klargörs.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser föreslår en bestämmelse om att revisionen skall utföras enligt god revisionssed eller god kommunal revisionssed. Ett par remissinstanser, bl. a. Stockholms kommun, tar med anledning av förslaget om "koncernredovisning" upp frågan om de förtroendevalda revisorernas granskning av de kommunala företagen.

Verksamhet som skall granskas

I de nuvarande reglerna om revisorernas uppgifter anges att revisorerna skall granska styrelsens och övriga nämnders verksamhet. Bestämmelsen har en dubbel funktion. Dels skall den ange gränserna för revisorernas granskningsverksamhet. Dels skall den upplysa om vem som har revisionsansvar.

Bestämmelsen kan lätt ge det felaktiga intrycket att det bara är den verksamhet som styrelsen och nämnderna själva har utfört som är föremål för revisorernas granskning. Revisorerna skall ju emellertid också granska all annan verksamhet som bedrivs inom nämnderna. Det kan handla om sådan verksamhet som bedrivs av utskott och partssammansatta organ. Det kan också vara fråga om verksamhet som bedrivs av anställda och enskilda förtroendevalda med eller utan beslutanderätt efter delegering.

Regeringen föreslår därför att bestämmelsen ändras så att det klarare framgår vilka gränserna för revisorernas granskningsverksamhet egentligen är. Detta bör ske genom att i stället för orden "styrelsens och övriga nämnders verksamhet" orden "all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden" används i den nya lagen.

Samtidigt som bestämmelsen får denna nya lydelse bör den fråntas sin dubbla funktion att också upplysa om vem som har revisionsansvar. Den upplysningen bör i stället lämnas i reglerna om revisionsberättelsen genom en föreskrift som talar om vem revisorerna får rikta anmärkning mot.

Vi är inte beredda att föreslå en bestämmelse att revisionen skall utföras enligt god revisionssed eller god kommunal revisionssed. De förtroendevalda revisorerna bör i stället helt fritt kunna få prioritera utnyttjandet av sina resurser så att granskningen blir så bra som möjligt mot bakgrund av de krav som lagen ställer upp.

Granskning av den specialreglerade verksamheten

Revisorernas uppgifter när det gäller de specialreglerade nämnderna har inte uttryckligen reglerats i den nuvarande kommunallagen. I samband med lagens tillkomst uppgav departementschefen att han inte fann det möjligt att lösa de gränsdragningsproblem som uppkommer vid revision av dessa nämnder genom föreskrifter i lag (prop. 1975/76:187 s. 533).

I praxis har det dock utbildats vissa principer för revisorernas skyldigheter och befogenheter med avseende på de specialreglerade nämnderna. Som huvudregel anses gälla att revisorerna inte får granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från detta förbud finns två undantag. Det ena undantaget innebär att granskning får ske om ett beslut i ärendet eller en underlåtenhet att fatta beslut har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust. Det andra undantaget innebär att revisorerna får göra en allmän granskning för att kontrollera handläggningsrutiner, standardfrågor etc.

Det finns en uppenbar risk för att det kan skapa osäkerhet och ge upphov till oklarheter, missförstånd och tvister i revisionsarbetet, om

förhållandet mellan revisionen och de specialreglerade verksamheterna inte preciseras i lag. Regeringen föreslår därför att det för tydlighetens skull införs en lagregel i revisionskapitlet som klargör dessa saker.

Revisorerna och de kommunala företagen

I den nuvarande kommunallagen saknas det regler om att de förtroendevalda revisorerna skall granska de kommunala företagen.

En "koncernredovisning" ger otvivelaktigt revisorerna bättre möjligheter än tidigare att pröva om ett kommunalt företags verksamhet utövas på ett från kommunens eller landstingets synpunkt ändamålsenligt sätt.

Samtidigt är emellertid det underlag revisorerna har för sin prövning svagt och ger i princip inte bättre möjligheter till insyn än de som erbjuds övriga förtroendevalda eller andra intressenter. De kommunala företagen är också underkastade sin egen revision. En utvidgning av de förtroendevalda revisorernas uppgifter till att omfatta även en granskning av de kommunala företagen skulle därför i praktiken kunna leda till en dubbelgranskning, som kan medföra att den kommunala revisionen uppfattas som någon form av överrevision i förhållande till företagsrevisionen.

En bättre väg att gå för att fullmäktige skall tillförsäkras den information om de kommunala företagen som från kommunal synpunkt är relevant är i stället att försöka få företagsrevisionen utförd så att detta informationsbehov tillgodoses.

Det kan uppnås genom att det kommunala ändamålet med verksamheten anges på ett tydligt sätt i företagets bolagsordning eller motsvarande. Företagets förvaltningsberättelse och därmed också företagsrevisorernas prövning kommer då att ta sikte på hur företaget har skött en anförtrodd lokal samhällsuppgift och om det kommunala ändamålet har uppnåtts.

Av dessa skäl anser vi att det inte bör införas några bestämmelser i lagen som gör det till en skyldighet för de förtroendevalda revisorerna att granska också de kommunala företagens verksamhet.

Detta innebär emellertid inte att revisorerna med vårt förslag är förhindrade att på grundval av "koncernredovisningen" göra vissa allmänna uttalanden om de kommunala företagen. Tvärtom anser vi att det kan vara en bra ordning om de förtroendevalda revisorerna påtar sig den uppgiften. Inget hindrar att fullmäktige tar in föreskrifter om detta i revisionsreglementet.

4.9.3 Revisorernas rätt till upplysningar m. m.

Regeringens förslag: Lagreglerna om revisorernas rätt att få upplysningar m. m. ändras så, att inte bara nämnderna utan också de anställda anges i lagen som skyldiga att lämna revisorerna upplysningar m. m.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser utom kammarrätten i Göteborg tillstyrker eller lämnar kommitténs förslag utan erinran. Att särskilt peka ut anställda som skyldiga att lämna upplysningar m. m. stämmer inte enligt kammarrätten överens med lagförslagets synsätt på förhållandet mellan förtroendevalda och anställda. Det leder enligt kammarrätten också till brister i samspelet med sekretesslagens regler.

Skälen för regeringens förslag: Så som de nuvarande bestämmelserna om revisorernas rätt till upplysningar m. m. är utformade får man närmast det intrycket att det bara är nämnderna som är skyldiga att lämna upplysningar m. m. till revisorerna.

Inom den juridiska litteraturen har det emellertid antagits att också de anställda har en sådan skyldighet (se *Kaijser/Riberdahl*, Kommunallagarna II. 6 uppl. s. 566).

I de flesta fall torde det vara så, att det faktiska lämnandet av upplysningarna görs av de anställda. De agerar därvid för nämndens räkning och skyldigheten följer av anställningsförhållandet.

Regeringen är av den uppfattningen att det av lagen bör framgå att även de anställda har en skyldighet att lämna upplysningar m. m. till revisorerna. En sådan bestämmelse innebär emellertid inte bara som kommittén har anfört ett förtydligande av vad som gäller redan i dag, utan formellt sett en utvidgning av upplysningsskyldigheten för de anställda. De får därigenom en självständig upplysningsskyldighet skild från och utöver den skyldighet som kan följa av anställningsförhållandet.

Vi anser att en sådan regel inte på något avgörande sätt avviker från det synsätt på förhållandet mellan förtroendevalda och anställda som lagförslaget i övrigt präglas av.

Inte heller torde det uppkomma några problem vid tillämpningen av sekretesslagen. Visserligen utgår 14 kap. 1 § sekretesslagen, där det anges att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, från att det är myndigheten som lämnar uppgifter. Lagregeln anses emellertid vara tillämplig även när en offentlig funktionär är skyldig att lämna uppgifter utan att därvid handla på myndighetens vägnar.

4.9.4 Kretsen revisionsansvariga m. m.

Regeringens förslag: Kretsen revisionsansvariga utökas till att omfatta också enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Alla förtroendevalda med revisionsansvar, oavsett om de är ledamöter i fullmäktige eller inte, får rätt att delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har deltagit i behandlas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker kommitténs

förslag eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser, bl.a. Malmö kommun, vill att även förvaltningschefer skall ha revisionsansvar. Ett par remissinstanser, bl.a. riksrevisionsverket, menar att alla anställda som förbrukar kommunala medel skall liksom förtroendevalda omfattas av revisionsansvar.

Skälen för regeringens förslag

Individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda bör införas

Revisionsansvar bärs i dag kollektivt av varje nämnd. Detta har ibland fått otillfredsställande följder. Sålunda har det hänt att styrelser och andra nämnder har vägrats ansvarsfrihet, trots att de felaktigheter som har påtalats har begåtts av enskilda förtroendevalda utan att styrelsen eller nämnden känt till de åtgärder som vidtagits. Det är inte rimligt att en styrelse eller en annan nämnd skall bära ett kollektivt revisionsansvar i dylika fall, även om dessa är sällsynta. Det finns därför ett behov av att komplettera det kollektiva revisionsansvaret för styrelsen och de övriga nämnderna med ett individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda.

Eftersom de förtroendevalda har utsetts av fullmäktige, torde det inte finnas några principiella hinder mot att ålägga dem ett sådant individuellt revisionsansvar. Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs regler om ett individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda.

De anställda bör inte omfattas av revisionsansvar

Fall har även förekommit där en styrelse eller en annan nämnd fått bära ett kollektivt revisionsansvar när en anställd har vidtagit åtgärder som varit felaktiga och som styrelsen eller nämnden inte känt till. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att införa ett revisionsansvar för de anställda i kommuner och landsting.

Frågan om de anställda skall omfattas av revisionsansvar är emellertid något annorlunda än när det gäller de förtroendevalda. Kommunallagen utgår visserligen från att det finns anställda i kommunerna och landstingen men dessa utgör principiellt sett inget obligatoriskt inslag i den kommunala organisationen. De anställda är underställda nämnderna och har inte något direkt ansvar gentemot fullmäktige. De är underkastade ett arbetsrättsligt ansvar.

Redan dessa omständigheter talar mot att man skall ålägga de anställda ett revisionsansvar.

Mot ett sådant åläggande talar dessutom praktiska skäl. Om alla anställda som förbrukar kommunala medel eller fattar beslut efter delegering skulle omfattas av revisionsansvar, skulle kretsen av revisionsansvariga bli mycket stor. I några av de större kommunerna skulle det röra sig om flera tusen personer. Under sådana omständigheter kan man ifrågasätta det meningsfulla med ett revisionsansvar för de anställda.

Nämnderna är vidare skyldiga att kontrollera den verksamhet som bedrivs inom deras ansvarsområden. Om det skulle visa sig att en anställd

som fått i uppdrag att fatta beslut har överskridit sina befogenheter eller på annat sätt fattat ett felaktigt beslut, kan nämnden åtminstone i vissa fall vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma rättelse. För att förhindra felaktiga beslut i fortsättningen från den anställdes sida kan nämnden också återkalla delegeringsuppdraget. Om ett klandervärt beteende som inte bör belastas en nämnd skall tas upp i revisionsberättelsen, har revisorerna dessutom en möjlighet att beskriva sakförhållandena så att nämnden undgår kollektivt ansvar.

Om man skulle införa ett revisionsansvar för de anställda vid sidan om deras nuvarande arbetsrättsliga ansvar, uppkommmer dessutom svårigheter att bedöma de arbetsrättsliga effekterna av en vägrad ansvarsfrihet.

I och för sig kan de anställdas ansvar antas komma att öka i ett målstyrt system. Med de ökade delegeringsmöjligheter som regeringen föreslår kan också beslutanderätt i driftsfrågor överföras till de anställda. Givetvis bör någon form av ansvar kunna utkrävas för skötseln av sådana frågor. De juridiska instrument som står till förfogande i dag inom det arbetsrättsliga systemet kan därvid i sig antas vara tillräckliga, varför vi inte anser att det finns anledning att införa ett revisionsansvar för alla anställda inom kommuner och landsting.

En kommuns eller ett landstings företrädare i ett partssammansatt organ är kommunalt förtroendevalda på så sätt att de väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller någon annan nämnd som fullmäktige utser. Enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1978/79: 188 s. 42 f.) till bestämmelserna om de partssammansatta organen bör emellertid den kommunala arbetsgivarens representation i huvudsak fullgöras av tjänstemän. Arbetstagarnas företrädare utses av berörda arbetstagarorganisationer. Detta gör att de partssammansatta organen enligt vår mening bör behandlas på samma sätt som de anställda när det gäller frågan om de skall åläggas revisionsansvar eller inte.

Förvaltningschefer bör inte heller omfattas av revisionsansvar

Förvaltningscheferna intar en särställning bland de anställda. Den pågående utvecklingen mot ökad målstyrning och de nya reglerna om vidaredelegering som regeringen föreslår gör att förvaltningschefernas roll inom den kommunala organisationen i framtiden kommer att öka i betydelse. Även om vi inte är beredda att föreslå ett revisionsansvar för alla anställda, är detta omständigheter som talar för att man åtminstone bör överväga ett särskilt revisionsansvar för förvaltningscheferna.

Ett system med revisionsansvar för förvaltningscheferna är emellertid inte heller fritt från invändningar. Det finns flera omständigheter som talar mot att man skall ålägga förvaltningscheferna ett sådant ansvar.

En sådan omständighet är den koppling som finns mellan revisionsansvaret och det politiska ansvaret. Förvaltningscheferna är inte politiker. De är — och det gäller också i ett målstyrt system — biträden åt nämnderna. Såsom underställda nämnderna ansvarar förvaltningscheferna mot dessa. Liksom övriga anställda är de också underkastade ett arbetsrättsligt ansvarssystem.

Vidare skulle ett införande av revisionsansvar för förvaltningscheferna kunna medföra att de rättsligt sett uppfattas som likställda med de kommunala bolagens verkställande direktörer. De senare har ju enligt föreskrifterna i aktiebolagslagen ett revisionsansvar jämsides med ledamöterna i bolagsstyrelsen. Även om de verkställande direktörernas funktion är annorlunda genom att de svarar för bolagens fortlöpande förvaltning, skulle ett revisionsansvar för förvaltningscheferna kunna medföra en om icke formell så i vart fall faktisk maktförskjutning från de förtroendevalda till förvaltningscheferna. En sådan maktförskjutning är inte önskvärd. Den skulle heller inte passa in i ett målstyrt system, eftersom den grundläggande fördelningen av beslutanderätten i kommunerna och landstingen inte är ändrad i ett sådant system.

Vi anser därför att inte heller förvaltningscheferna bör ha revisionsansvar.

Rätten att delta i debatten om ansvarsfrihet

Enligt de nuvarande jävsreglerna har ordföranden och vice ordförande i en nämnd, oavsett om de är ledamöter i fullmäktige eller inte, en rätt att delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen över den egna nämndens verksamhet behandlas. Syftet med denna regel är att de nämnda personerna skall ha möjlighet att på nämndens vägnar få förklara och försvara sig när frågan om ansvarsfrihet skall prövas.

Eftersom enskilda förtroendevalda enligt regeringens förslag skall ha revisionsansvar, bör också dessa personer få möjlighet att förklara och försvara sitt handlande inför fullmäktige när fullmäktige behandlar revisionsberättelsen över den verksamhet som de har deltagit i.

Vi föreslår därför en bestämmelse om detta.

4.10 Laglighetsprövning

4.10.1 Ny terminologi och redaktionell utformning

Regeringens förslag: Reglerna om kommunalbesvär görs tydligare och mer överskådliga.

Vissa särdrag för kommunalbesvären som har utbildats i rättstillämpningen uttrycks direkt i lagtexten.

Termen kommunalbesvär ersätts av laglighetsprövning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. En skillnad är att kommittén föreslår att en del bestämmelser skall föras över från kommunalbesvärskapitlet i kommunallagen till förvaltningsprocesslagen (1971:291, ändrad senast 1990:1412).

Remissinstanserna: Remissinstanserna är i stort sett positiva till kommitténs förslag. Regeringsrätten, kammarrätterna i Stockholm och Göteborg samt kammarkollegiet föreslår ytterligare en del redaktionella och språkliga ändringar.

Den föreslagna termen laglighetsprövning tillstyrks av bl. a. regeringsrätten, kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, Tranås, Kalmar, Malmö, Ängelholms, Partille, Tranemo och Falu kommuner, Uppsala och Värmlands läns landsting samt av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Förslaget avstyrks av JO, kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Uppsala universitet samt av Osby kommun.

Kammarrätterna i Stockholm och Göteborg samt juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet avstyrker förslaget om att föra över vissa bestämmelser till förvaltningsprocesslagen.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Reglerna om kommunalbesvär finns i 7 kap. KL.

Kommunalbesvär kan sägas utgöra en form av medborgartalan. Ändamålet är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Kännetecknande för kommunalbesvären är att endast kommunmedlemmar får överklaga, att besluten endast kan angripas på de punkter som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till laglighet en av ett beslut. Om besvären bifalls får beslutet bara upphävas men det får inte ersättas med ett nytt beslut.

Kommunalbesvär anförs hos en kammarrätt. Kammarrättens beslut kan överklagas hos regeringsrätten. En förutsättning för att beslutet skall prövas av regeringsrätten är att prövningstillstånd meddelas.

I civildepartementet övervägs för närvarande frågan om hur man bör klara ut vissa frågor om förhållandet mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär.

Den språkliga och systematiska utformningen

I olika utredningssammanhang där kommunalbesvären har behandlats tidigare har det framförts önskemål om att få fram tydligare och mer överskådliga regler.

Ett sätt att tillgodose sådana önskemål är att låta vissa särdrag för kommunalbesvärsprocessen som har utbildats i rättstillämpningen framgå av lagtexten. Det gäller bl. a. det utmärkande draget att kammarrätten endast får upphäva eller inte upphäva ett överklagat beslut, men inte sätta ett nytt beslut i dess ställe. Härigenom markeras att det ytterst är fråga om en ren legalitetsprövning och inte i första hand en lämplighetsprövning.

Kommittén föreslår att innehållet i 7 kap. 4 § KL skall flyttas över till förvaltningsprocesslagen. I den nämnda paragrafen återfinns vissa processuella bestämmelser som gäller specifikt för kommunalbesvärsprocessen.

I likhet med några remissinstanser har regeringen i denna fråga en annan uppfattning än kommittén. Vi fäster särskild vikt vid det upplysningsvärde för enskilda rättssökande som ligger i att de processuella bestämmelser som är speciella för kommunalbesvärsprövningen återfinns i kommunallagen. Det rimmar dessutom mindre väl med förvaltningsprocesslagens ka-

raktär av generell förfarandelag att i den lagen införa specialbestämmelser för kommunalbesvären.

Termen laglighetsprövning introduceras

Uttrycket kommunalbesvär infördes i rubriken till kommunalbesvärskapitlet i 1977 års kommunallag. Begreppet var dock etablerat sedan lång tid tillbaka. Orsaken till att det fördes in i lagen var att man ville klargöra att kommunalbesvär är en särskild typ av besvär, som i flera viktiga avseenden skiljer sig från förvaltningsbesvären.

Ett skäl för att nu byta terminologi är den allmänna strävan att ta bort ordet besvär ur all författningsmateria. Det finns också ett behov av att på ett ännu bättre sätt klargöra skillnaden mellan kommunalbesvär och förvaltningsbesvär. Regeringen anser att laglighetsprövning är ett bra ersättningsord.

Vi är medvetna om att detta förslag inte är helt invändningsfritt. Ibland är det ofrånkomligt att det vid prövningen i ett kommunalbesvärsmål vägs in vissa lämplighetsaspekter i bedömningen och i vissa förvaltningsbesvärsmål kan det bli fråga om en i princip ren laglighetsbedömning. Det kan därför sägas att termen laglighetsprövning till en del kan vara missvisande som beteckning på kommunalbesvären. Å andra sidan är det ingen tvekan om att kärnpunkten i kommunalbesvärsprövningen är just legalitetsprövningen. Vi anser därför att termen laglighetsprövning, även om vissa invändningar kan riktas mot den, på ett värdefullt sätt kan bidra till att öka allmänhetens kunskap om vad rättsmedlet i första hand innebär. Förhoppningsvis kan därigenom vissa missförstånd och onödiga processer undvikas.

Förslaget hindrar givetvis inte att uttryck med ordet kommunalbesvär även i framtiden kan användas i olika sammanhang, t. ex. när kommunalbesvär och förvaltningsbesvär jämförs med varandra. Syftet med vårt förslag att ersätta ordet kommunalbesvär är att åstadkomma en så tydlig lagtext som möjligt.

4.10.2 Kopplingen medlemskap – rätt att överklaga

Regeringens förslag: Kopplingen mellan medlemskap i en kommun eller ett landsting och rätten att överklaga kommunala beslut behålls.

Kretsen av klagoberättigade vidgas inte, dvs. inga ytterligare kategorier tillförs medlemskretsen utöver de som är folkbokförda i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerade till kommunalskatt där.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser kommenterar kommitténs förslag.

Kammarrätten i Göteborg anser, i likhet med kommittén, att det inte har framkommit något påtagligt behov av att man till följd av den slopade kommunala beskattningen av juridiska personer vidgar förutsättningarna för besvärsrätt för denna kategori. Även Svenska kommunförbundet är ense med kommittén om att inte utvidga besvärsrätten för ideella föreningar eller andra juridiska personer.

Däremot anser kammarrätten i Stockholm att det finns skäl att överväga juridiska personers besvärsrätt i syfte att få till stånd en generösare ordning.

Enligt Svenska arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund bör man överge kopplingen mellan medlemskap och besvärsrätt. I stället bör envar som berörs av ett kommunalt beslut ha rätt att få lagligheten prövad. Om kopplingen behålls, menar organisationerna att juridiska personer som har fast driftsställe i en kommun eller vars styrelse har sitt säte där skall räknas som kommunmedlemmar. Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige anför liknande synpunkter.

Handikappförbundens Centralkommitté anser att ideella föreningar bör ha rätt att utlösa en laglighetskontroll av kommunala beslut.

Skälen för regeringens förslag

Kopplingen mellan medlemskap och rätt att överklaga bör behållas

Ett utmärkande drag för kommunalbesvärsmålen är att endast kommunmedlemmar har rätt att överklaga. Enbart den omständigheten att någon har ett intresse i saken ger alltså inte besvärsrätt.

Som regeringen har anfört i motiven till medlemskapsregeln (avsnitt 4.1.2) bör kopplingen mellan medlemskap och rätt att överklaga behållas. Om man vill vidga kretsen av klagoberättigade måste man därför, med denna utgångspunkt, överväga en ändring av medlemskapsbegreppet.

Juridiska personers rätt att överklaga

En effekt av att den kommunala taxeringen av juridiska personer sedan några år tillbaka har slopats är att dessa förlorat den rätt att överklaga kommunala beslut som de hade tidigare på grundval av taxeringen. En sådan rätt har de nu bara i kommuner där de äger fast egendom.

Regeringen gör den bedömningen, att det inte finns skäl att konstruera om medlemskapsbegreppet i syfte att utvidga juridiska personers rätt att överklaga. En studie av kommunalbesvärsmål visar att det är ytterst sällan som en juridisk person uppträder som klagande. Detta var förhållandet även tidigare när de juridiska personerna hade besvärsrätt på grundval av taxering i en viss kommun. Den till viss del förlorade rätten att överklaga får därför ses som en marginell effekt av att den kommunala taxeringen slopades. Att utvidga medlemskapsbegreppet skulle därför enligt vår bedömning inte få någon större effekt och därför finns inte tillräckliga skäl att vidta en sådan åtgärd. Något skäl att särbehandla ideella föreningar finns inte heller enligt vår mening.

Regeringens förslag: Två av de nuvarande prövningsgrunderna i kommunalbesvärsmål slopas, nämligen att ett beslut "kränker klagandens enskilda rätt" eller att det "vilar på orättvis grund". Övriga prövningsgrunder behålls i sak i den nya lagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens med undantag av att kommittén föreslår att den nuvarande prövningsgrunden "ej tillkommit i laga ordning" formuleras om till "inte tillkommit på föreskrivet sätt".

Remissinstanserna: Kommitténs förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser.

Kammarrätten i Stockholm är tveksam till förslaget att slopa prövningsgrunden "vilar på orättvis grund".

TCO, Villaägareförbundet och Vi I Småhus samt Medborgarättsrörelsen Friheten i Sverige anser att man bör behålla prövningsgrunden "kränker klagandens enskilda rätt".

Regeringsrätten kritiserar omformuleringen från "ej tillkommit i laga ordning" till "inte tillkommit på föreskrivet sätt". Enligt regeringsrättens mening får den föreslagna lydelsen en mer inskränkt betydelse.

Skälen för regeringens förslag

Prövningsgrunder i dag

Enligt 7 kap. 1 § KL får kommunalbesvär grundas endast på omständigheter som innebär att ett beslut

1. ej har tillkommit i laga ordning,
2. står i strid mot lag eller annan författning,
3. på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenheter,
4. kränker klagandens enskilda rätt eller
5. annars vilar på orättvis grund.

Den första prövningsgrunden tar sikte på felaktigheter i själva förfarandet, dvs. att det riktas anmärkningar mot sättet för tillkomsten av ett kommunalt beslut.

Prövningsgrunden under punkt 2 tillämpas i regel när beslutet bryter mot en uttrycklig författningsregel, normalt av offentligrättslig karaktär. Nästa punkt används t. ex. vid prövning av frågor som rör den kommunala kompetensen och vid kompetenskonflikter mellan olika kommunala organ. Någon klar gräns mellan de båda prövningsgrunderna finns inte.

En särställning intar prövningsgrunden "kränker klagandens enskilda rätt". En tillämpning av den har ansetts förutsätta att klagandens personliga rättsställning blivit lidande av det kommunala beslutet. Oftast har klaganden inte någon framgång, vilket inte sällan beror på att prövningsinstansen konstaterat att klaganden haft möjlighet att få sin sak prövad av allmän domstol. Störst praktisk betydelse har prövningsgrunden främst

haft i löne- och pensionsärenden. Genom ändrad arbetsrättslig lagstiftning har dock även detta område inskränkts i väsentlig mån.

Den sista punkten "vilar på orättvis grund" åberopas ofta av dem som klagar i kommunalbesvärsmål, men tillämpas relativt sällan av domstolarna. Ursprungligen torde den ha införts för att ge eftertryck åt kravet på likställighet mellan kommunmedlemmar. Även rättspraxis visar att den är starkt förknippad med likställighetsprincipen.

Två prövningsgrunder slopas

De tre första prövningsgrunderna i nuvarande kommunallag är direkt motiverade av kommunalbesvärsinstitutets uppgift som ett offentligrättsligt kontrollmedel. De har därför en given plats i systemet. Av dessa bör punkt 3 "på annat sätt överskrider kommunfullmäktiges eller landstingets befogenheter" delas upp i två punkter för att ge uttryck åt att den har ett vidare tillämpningsområde än vad ordalydelsen i förstone ger uttryck åt. Det bör således framgå att prövningen också kan omfatta frågan om en viss åtgärd över huvud taget är en kommunal angelägenhet.

En speciell ställning intar de nuvarande punkterna 4 och 5, vilka avser fall då det kommunala beslutet kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Båda har en synnerligen begränsad användbarhet, men åberopas ofta av de klagande och ger därmed upphov till åtskilliga missförstånd och en onödig handläggning. Genom att likställighetsprincipen skrivs in i lagtexten kan prövningsgrunden "står i strid mot lag eller annan författning" användas om någon anser att ett beslut strider mot denna princip.

4.10.4 Besluts verkställbarhet

Regeringens bedömning: Frågan om kommunala besluts verkställbarhet lagregleras inte.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I likhet med kommittén finner kammarrätten i Stockholm att en allmänt hållen regel om verkställbarhet inte har något större värde.

Regeringsrätten anser att intresset av överskådlighet och begriplighet talar för att principen om omedelbar verkställbarhet av kommunala beslut kommer till uttryck i lagen. Liknande synpunkter anför Malmö kommun och Svenska kommunförbundet.

Skälen för regeringens bedömning: I princip gäller att ett kommunalt beslut är verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats. Indirekt framgår detta av 7 kap. 6 § KL. Enligt den paragrafen skall fullmäktige, om ett beslut har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Ibland är omedelbar verkställighet en nödvändighet, t.ex. i fråga om vissa beslut om val och en del budgetbeslut. I andra fall kan verkställigheten utan olägenhet anstå till dess beslutet har vunnit laga kraft. Inte sällan är läget svårbedömt och det gäller då att väga olika intressen mot varandra. Behovet av effektivitet i den kommunala förvaltningen står mot intresset av att ett överklagande i möjligaste mån bör leda till det åsyftade resultatet, dvs. att hindra beslutets genomförande. Ofta kompliceras bilden av att förhållandet rör en utomstående part och att det i vissa fall kan ha inträffat en civilrättslig bundenhet för kommunen.

Det är mycket svårt att lägga fast i vilka konkreta situationer som ett beslut bör kunna verkställas trots att det har överklagats. Kommunen eller landstinget måste bedöma risken av att beslutet blir upphävt. Möjligheten till återgång av ett redan verkställt beslut måste också bedömas. Dessa omständigheter talar enligt vår mening mot en allmän lagregel om besluts verkställbarhet.

4.10.5 Besvärsnämnderna avskaffas

Regeringens förslag: Möjligheten att inrätta besvärsnämnder för att pröva vissa personalärenden avskaffas.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran. Hit hör regeringsrätten, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, flera kommuner och landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, SACO och Sveriges kommunaljuridiska förening.

Förslaget avstyrks av Kalmar, Heby och Östersunds kommuner samt av TCO.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 7 kap. 3 § KL får kommuner och landsting utse en särskild nämnd med benämningen besvärsnämnd. Från den 1 juli 1987 är besvärsnämndernas prövning inskränkt till överklagande av en nämnds, ett partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tjänstetillsättningar. Tidigare kunde nämnderna överpröva också andra typer av personalärenden, bl. a. beslut om disciplinära åtgärder.

Omkring 30 kommuner har utnyttjat möjligheten att inrätta besvärsnämnder. På landstingssidan, där besvärsnämnder har varit vanligare, är tendensen att allt fler landsting avskaffar sina besvärsnämnder.

Besvärsnämnderna är ett udda inslag i systemet för överprövning av kommunala beslut. De ärenden som behandlas av en besvärsnämnd har en särskild karaktär som skiljer dem från de flesta kommunala ärenden i övrigt. Det primära är relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett särskilt problem ligger i att besvärsnämndsprövningen har kopplats samman med kommunalbesvärsprocessen. Detta leder ibland till missförstånd hos kommunmedlemmarna och till tillämpningssvårigheter hos de domstolar som berörs.

1970-talets arbetsrättsliga lagstiftning har satt besvärsnämnderna i en ny situation. I väsentliga delar tillämpas på den kommunala sektorn numera samma lagregler som på den privata sektorn när det gäller relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Och inom den privata sektorn saknas överprövningsmöjlighet i fråga om rekryteringsbeslut.

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1984:817) medger i viss mån förhandlingsskyldighet vid tjänstetillsättningar. Därmed har ett fackligt inflytande garanterats som saknades när möjligheten att inrätta besvärsnämnder tillskapades. Det är i och för sig också – i motsats till vad som är fallet på den statliga sektorn – möjligt att i kollektivavtal reglera förutsättningarna för kommunal anställning.

Regeringen konstaterar således att den förändrade arbetsrätten har minskat behovet av besvärsnämnder betydligt. Slutsatsen är därför att den nya kommunallagen inte bör innehålla några regler om besvärsnämnder. Om det finns ett behov av en normering i frågor om t. ex. meritvärdering och rekrytering, är det en bättre väg att det lämnas över åt arbetsmarknadens parter att tillsammans lösa sådana frågor inom förhandlingssystemets ram.

Något skäl att låta de kommuner och landsting som nu har besvärsnämnder behålla dessa finns inte enligt vår mening. Däremot föreslår vi en övergångsbestämmelse om vad som skall ske med sådana mål hos nämnderna, som ännu inte avgjorts vid ikraftträdandet av den nya lagen.

5 Ändringar i annan lagstiftning

Ett genomförande av förslaget till en ny kommunallag kräver följdändringar i en del annan lagstiftning.

Viss speciallagstiftning behöver ändras som en direkt följd av vårt förslag om en *friare nämndorganisation* och av att vi föreslår att lokalorganslagen och lagen om vissa lokala organ i landstingskommunerna skall upphävas. I detta lagstiftningsärende tar vi upp de förslag om ändringar i speciallagstiftningen som är nödvändiga för att slå fast principen om en friare nämndorganisation. Förslagen avser plan- och bygglagen, hälsoskyddslagen, hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, ändrad senast 1990:1465), tandvårdslagen (1985:125, ändrad senast 1986:1410), lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.(ändrad senast 1990:494), lagen (1978:234) om trafiknämnd (ändrad senast 1986:1247) samt räddningstjänstlagen (1986:1102, ändrad senast 1988:438).

Ytterligare ändringar behöver göras i speciallagstiftningens bestämmelser om nämnder. Det gäller bl. a. de hänvisningar som finns till kommunallagens regler och hur nämnderna i fortsättningen skall anges i de olika speciallagarna. Så behöver t. ex. beträffande miljö- och hälsoskyddsnämnden ändringar göras i naturvårdslagen (1964:822, omtryckt 1974:1025, ändrad senast 1990:1378), miljöskyddslagen (1969:387, omtryckt 1989:363), livsmedelslagen (1971:511, omtryckt 1989:461), renhållningslagen (1979:596, ändrad senast 1990:235), strålskyddslagen (1988:220, ändrad

senast 1990:236) och djurskyddslagen (1988:534, ändrad senast 1990:628).

Regeringen avser att ta upp dessa frågor i en proposition med följdlagstiftning till den nya kommunallagen. Förslaget kommer att föreläggas riksdagen i sådan tid att det blir möjligt att besluta ett ikraftträdande av lagändringarna till den 1 januari 1992.

Det finns också annan lagstiftning som behöver ändras som en följd av att den nuvarande kommunallagen ersätts med en helt *ny lag*. Det gäller bl.a. lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade (ändrad senast 1988:199) och kommunalförbundslagen (1985:894). I dessa lagar finns i stor utsträckning hänvisningar till kommunallagens regler.

I nuvarande kommunallag finns ett särskilt kapitel med regler om *skatt* till kommuner och landsting (6 kap.). Reglerna som huvudsakligen är av teknisk natur kan enligt vår mening med fördel utgå ur kommunallagen och i stället införlivas med skattelagstiftningen. Det kan därvid vara lämpligt att sammanföra reglerna med dem som finns i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m (omtryckt 1973:437, ändrad senast 1990:353).

Nuvarande kommunallag innehåller också regler av närmast *valteknisk* natur. Det gäller reglerna i 2 kap. 2 § andra stycket om beräkning av antalet suppleanter – eller med vår terminologi ersättare – i kommunfullmäktige. Det är en bättre ordning att ha en sådan bestämmelse i vallagen. Motsvarande regler om beräkning av antalet ersättare i landstinget finns redan i vallagen. I 2 kap. 11 § fjärde stycket finns en bestämmelse om vilka ersättare som skall tjänstgöra när ingen av de ersättare som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Bestämmelsen gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas, dvs. att ersättare skall utses från samma lista som respektive ledamot. Enligt vår mening bör regeln flyttas till vallagen för att tjäna som underlag för länsstyrelserna när ersättare skall utses.

Samtliga nu berörda frågor kommer att tas upp i följdlagstiftningspropositionen.

6 Ett internationellt perspektiv

6.1 Förhållandet till internationella överenskommelser

6.1.1 Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse

Regeringens bedömning: Kommunallagsförslaget ligger i linje med Sveriges åtaganden enligt Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse.

Kommitténs bedömning: Kommittén har redovisat huvuddragen i konventionen, men inte gjort någon uttrycklig bedömning av förslagets förenlighet med denna.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har tagit upp denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige ratificerade i augusti 1989 (prop. 1988/89:119, KU 32, rskr. 251) den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (SÖ 1989:34). Konventionen är ett betydelsefullt resultat av Europarådssamarbetet på det kommunala området och ett led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. Den bygger på ett decentraliserat beslutsfattande som en nödvändig grund för demokratin. En annan viktig utgångspunkt är den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna.

I konventionen fastslås vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. Områden som berörs är bl.a. den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, den administrativa strukturen, de förtroendevaldas arbetsvillkor, statlig tillsyn, ekonomiska resurser samt rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar.

Regeringens uppfattning är att det är väsentligt att Sverige ställer sig bakom strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa och världen. Vår förhoppning är också att konventionen skall fungera som en grundläggande plattform i diskussionen om kommunernas roll i ett framtida Europa.

I propositionen om godkännande av konventionen gjorde vi en bedömning av konventionens förenlighet med den nuvarande kommunallagstiftningen. Bedömningen var att det svenska rättssystemet uppfyller de krav som konventionen ställer. Riksdagen hade ingen annan uppfattning.

En genomgång av det nu presenterade kommunallagsförslagets förhållande till konventionens artiklar ger inte anledning till någon annan bedömning. Tvärtom innebär förslaget en ytterligare förstärkning av den kommunala handlingsfriheten och den kommunala självstyrelsens roll i det demokratiska systemet och därmed en ökad anpassning till konventionens principer. Vi vill här särskilt peka på tre punkter.

Enligt konventionens artikel 2 skall principen om kommunal självstyrelse vara inskriven i lag och helst i grundlagen. I dag finns principen inskriven i regeringsformens portalparagraf (1 kap. 1 §), där det sägs att den svenska folkstyrelsen – förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick – förverkligas genom kommunal självstyrelse. Genom vårt förslag att i den nya kommunallagen slå fast den kommunala självstyrelsens princip för all kommunal verksamhet sker en ytterligare förstärkning i förhållande till konventionsbestämmelsen.

I artikel 6 fastslås principen att kommunerna skall kunna bestämma om sin inre organisation för att anpassa den till de lokala behoven och säkerställa en effektiv förvaltning. Vårt förslag om en friare kommunal nämndorganisation innebär en väsentlig förstärkning av självstyrelsen i detta hänseende.

I artikel 7 finns bestämmelser som avser att garantera att de förtroendevalda kan ges en rimlig ekonomisk ersättning både för utgifter i samband med uppdraget och där så är lämpligt för förlorad arbetsförtjänst

eller för utfört arbete samt motsvarande socialskydd. Genom vårt förslag om rätt för de förtroendevalda att få ersättning för förlorad arbetsinkomst förstärks garantierna för en rimlig ekonomisk ersättning.

6.1.2 Ett kommande EES-avtal eller ett svenskt medlemskap i Europeiska gemenskapen

Regeringens bedömning: På de punkter som kommunallagsförslaget kan komma att beröras av ett kommande EES-avtal eller ett svenskt medlemskap i EG ligger förslaget i linje med EG:s regelsystem.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens. Betydelsen av ett svenskt medlemskap i EG har dock inte tagits upp av kommittén.

Remissinstanserna: Remissinstanserna godtar i allmänhet kommitténs bedömning. Riksrevisionsverket ställer sig uttryckligen bakom det restriktiva synsätt beträffande subventioner till näringslivet som kommittén redovisat i detta sammanhang. Endast Norbergs kommun och Sveriges kommunaljuridiska förening har framfört kritiska synpunkter. Dessa remissinstanser anser att frågorna kring EG-samarbetet borde har belysts mer ingående.

Skälen för regeringens bedömning: Förhandlingarna mellan EFTA-länderna och EG om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) är för närvarande inne i ett intensivt skede. Målet är att ett EES-avtal skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993, dvs. samtidigt som EG:s inre marknad etableras.

I ett vidare perspektiv ligger ett medlemskap i EG i Sveriges nationella intresse. Regeringen och riksdagen har under hösten 1990 tagit ställning för en sådan utveckling (skr. 1990/91: 50, UU8).

Sveriges närmande till EG reser inom olika områden frågan om hur den svenska lagstiftningen kan komma att påverkas av en överenskommelse. Regeringen har övervägt denna fråga när det gäller kommunallagstiftningen och därvid kommit fram till att kommunallagsförslaget ligger i linje med EG:s regler på de punkter det kan komma att beröras av ett kommande EES-avtal. Denna bedömning gäller i vart fall i nuvarande förhandlingsläge. Det finns heller inte anledning att göra någon annan bedömning i fråga om betydelsen av ett svenskt medlemskap i EG.

De punkter som enligt vår bedömning berör kommunallagsförslaget är följande.

Ett förslag till EG-direktiv om rösträtt i kommunala val innebär att en medborgare i ett medlemsland skall ha rösträtt och rätt till valbarhet i lokala val i bosättningslandet om han begär att bli upptagen i röstlängden. För rösträtt krävs dock att bosättningen i landet har varat minst en mandatperiod. För valbarhet krävs två mandatperioder. Vårt förslag innebär att utländska medborgare liksom enligt nuvarande regler skall ha rösträtt och vara valbara efter tre års folkbokföring i landet. Härigenom uppfyller enligt vår mening den svenska lagstiftningen de krav som direk-

tivförslaget ställer. Vi förutsätter alltså att det skall vara möjligt att tillämpa mera liberala regler än enligt direktivförslaget t.ex. när det gäller bosättningstidens längd.

När det gäller stöd till näringslivet innebär som tidigare redovisats (avsnitt 4.2.2) EG:s regelsystem att konkurrenssnedvridande samhällsstöd till enskilda företag i princip inte får förekomma. Vårt förslag om reglering av kommunernas och landstingens befogenheter inom näringslivsområdet ger uttryck för en sådan restriktiv syn på stöd till enskilda företag.

Frågan om regleringen av den kommunala upphandlingen har varit särskilt uppmärksammad i diskussionen om kommunerna och EG. Här är det uppenbart att en anpassning till EG:s regelsystem kräver förändringar bl.a. när det gäller kontroll och överprövning. Dessa frågor övervägs för närvarande inom regeringskansliet. Vi anser emellertid att frågorna inte i första hand bör regleras i kommunallagen.

6.2 Kommunernas och landstingens internationella engagemang

6.2.1 Humanitärt bistånd

Regeringens förslag: Lagen om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp ersätts med en ny lag. Den innebär en utvidgning så, att humanitärt bistånd i form av utrustning som kan avvaras får lämnas i en nödsituation även om inte något direkt katastrofläge föreligger. Den nya lagen omfattar också kyrkliga kommuner.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sak med regeringens med undantag av att kommittén inte behandlat frågan om utvidgning till de kyrkliga kommunerna.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som kommenterar kommitténs förslag i denna del tillstyrker flertalet förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser anser att en ytterligare utvidgning av möjligheterna till bistånd borde ske så, att bistånd kan ges även i andra former än genom utrustning som kan avvaras.

Avvisande eller tveksamma till förslaget är kammarrätten i Stockholm, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Sandvikens kommun, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund samt Skattebetalarnas förening. Flera av dessa remissinstanser betonar statens primära ansvar för utrikes- och biståndspolitiken.

Riksrevisionsverket anser att man i stället för uttrycket "utrustning som kan avvaras" i lagen bör använda uttrycket "saknar marknadsvärde". Verket anser också att det klart bör definieras vad som avses med en nödsituation. Även Svenska kommunförbundet anser att den närmare räckvidden av utvidgningen bör preciseras.

Kyrkomötet: 1989 års kyrkomöte har begärt att lagen skall gälla också för de kyrkliga kommunerna (mot. 1990:29, 1KL7, kskr.9).

Skälen för regeringens förslag: Kommunernas och landstingens internationella engagemang har ökat kraftigt under senare år. Inte minst har den djupgående samhällsomdaningen och demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa bidragit till detta. Antalet vänortsförbindelser med kommuner i dessa områden har ökat markant.

I anslutning till det ökade internationella engagemanget från kommunernas och landstingens sida har också frågan om att kunna göra direkta hjälpinsatser aktualiserats. För detta finns emellertid lagliga hinder.

Det har i flera sammanhang slagits fast att ansvaret för den svenska utrikes- och biståndspolitiken i första hand åvilar staten. Det är regeringen och riksdagen som bär ansvaret för våra internationella förbindelser och som därför har att bestämma biståndsverksamhetens inriktning och omfattning.

Genom lagen om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp har kommuner och landsting getts vissa befogenheter att medverka i den svenska biståndsverksamheten. Bistånd med stöd av denna lag får dock ges bara i samband med katastrofhändelser och bara i form av utrustning som kan avvaras.

Regeringen anser att kommunal biståndsverksamhet även i fortsättningen bör vara begränsad till utrustning som kan avvaras samt skäliga medel för iordningställande och transport av utrustningen m. m. Rent penningbistånd eller motsvarande bistånd i andra former är således inte förenligt med den uppgiftsfördelning som slagits fast mellan stat och kommun på detta område.

Däremot anser vi att bistånd med utrustning bör kunna lämnas i en nödsituation även om inte denna har direkt katastrofkaraktär. En sådan utvidgning bör inte möta något hinder från utrikes- eller biståndspolitisk synpunkt. Utvidgningen skulle bl. a. kunna innebära att möjligheterna ökar att bistå de nya kommuner som nu byggs upp i Central- och Östeuropa. I dessa finns i många fall t. ex. en stor brist på elementär kontorsutrustning.

Mottagarländer torde i första hand bli sådana länder som är föremål för svenska biståndsinsatser. Men också andra länder med behov av hjälp kan tänkas komma i fråga. Det krav som uppställs är att det föreligger någon form av nödsituation i landet. Det bör i regel inte råda någon tvekan om när så är fallet.

Riksrevisionsverket anser att man i lagen bör tala om utrustning som saknar marknadsvärde i stället för utrustning som kan avvaras. En sådan ändring skulle innebära ett mer restriktivt synsätt än vad som gäller i dag. Vi anser inte att det finns skäl till detta. Vad som ligger i begreppet utrustning som kan avvaras framgår av de ursprungliga förarbetena till lagen (se prop. 1975:84 s. 33–34).

Vad som nyss sagts om kommunernas och landstingens internationella engagemang gäller i hög grad också församlingar och kyrkliga samfälligheter inom svenska kyrkan. Samma principiella syn på gränserna för den kommunala kompetensen inom området gäller alltså för dem som för kommuner och landsting. Men de bör då också enligt vår uppfattning kunna beredas samma möjlighet som dessa att ge uttryck för sitt interna-

tionella engagemang. De bör alltså i nödsituationer kunna få visa sin solidaritet t. ex. med vänorter eller systerkyrkor i andra länder, inte i form av anslag av skattemedel men väl genom gåvor av utrustning i den egna verksamheten som de kan avvara.

6.2.2 Bistånd till utländska studerande

Regeringens bedömning: Lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande behålls.

Kommitténs förslag: Lagen upphävs.

Remissinstanserna: Socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Skaraborgs läns landsting avstyrker att lagen upphävs. Enligt dessa remissinstanser kan det fortfarande finnas ett behov av lagen. Även Landstingsförbundet framhåller att det bör finnas lagstöd för landstingen att bistå utländska studerande.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen om rätt för kommun att bistå utländska studerande ger kommuner och landsting befogenhet att vidta åtgärder i syfte att underlätta vistelsen och främja välfärden och trivseln för dem som i anslutning till svenskt utvecklingsbistånd vistas där för studier eller annan utbildning. Befogenheten gäller således socialt eller kurativt betonade åtgärder för att ta hand om stipendiater men inte rena penningstipendier.

Enligt regeringens mening finns det även i fortsättningen ett behov av särskilt lagstöd för kommunala insatser när det gäller bistånd till utländska studerande. Bl. a. när det gäller studerande från Central- och Östeuropa finns det ett klart intresse i kommuner och landsting av att kunna göra sådana insatser.

6.2.3 Bojkottåtgärder mot Sydafrika

Regeringens bedömning: Lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika ändras inte.

Kommitténs bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Nästan alla remissinstanser godtar kommitténs bedömning. En kommun anser att lagen bör ändras för att möjliggöra för en kommun att inte sluta avtal med företag som har affärsrelationer, investeringar eller handel med Sydafrika.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika innebär att kommuner och landsting får vidta solidaritetsaktioner mot den sydafrikanska apartheidpolitiken genom att i samband med upphandling bojkotta varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung. Denna befogenhet ligger

i linje med den av riksdag och regering beslutade Sydafrikapolitiken. Någon risk för att kommunernas och landstingens beslut skall komma i konflikt med den svenska utrikespolitiken föreligger således inte.

I den svenska Sydafrikapolitiken finns däremot inga inslag av bojkott mot utländska eller svenska företag enbart av det skälet att de har ägarintressen i eller direkta eller indirekta affärsrelationer med Sydafrika. Enligt regeringens mening bör Sveriges sanktionsåtgärder mot Sydafrika vara enhetliga. Det är således inte rimligt att gå längre när det gäller kommuners och landstings befogenhet att vidta bojkottåtgärder än vad som gäller för statliga myndigheter och i övrigt enligt den svenska Sydafrikapolitiken.

7 Ekonomiska konsekvenser av regeringens förslag

Förslaget till en ny kommunallag har som ett bärande tema att kommunerna och landstingen skall få vidgade möjligheter att bestämma om i vilka former de skall bedriva sina verksamheter. De får större frihet att organisera nämnderna. Utrymmet för att delegera beslutanderätt från fullmäktige till nämnderna blir större. Nämnderna får i ökad utsträckning föra över befogenheter till de anställda.

Fullmäktiges övergripande målstyrning av verksamheten underlättas. Det sker bl. a. genom att fullmäktige får nya instrument för att följa upp de mål och riktlinjer som de fastställt samt för att utvärdera resultatet av nämndernas verksamhet både från ekonomiska och kvalitativa utgångspunkter. Nämnderna får i sin tur bättre förutsättningar att styra sina förvaltningar och att stimulera personalen genom att ge dem ökat ansvar och större befogenheter.

Detaljregleringen av fullmäktiges och nämndernas arbetsformer minskas. Endast de grundläggande regler som behövs av demokratiska skäl behålls.

Sammantaget ger den nya lagen kommunerna och landstingen betydligt bättre förutsättningar än tidigare att förnya och effektivisera verksamheten. Genom att kommunerna och landstingen får en ökad självbestämmanderätt får de också ett större ansvar för de nödvändiga rationaliseringarna.

Regeringen anser således att den nya kommunallagen som helhet ger möjlighet till nya lösningar som kan innebära ett bättre resursutnyttjande och kostnadsbesparingar i den kommunala verksamheten.

En fråga vill vi uppmärksamma särskilt i detta sammanhang. Det gäller vårt förslag om rätt för de förtroendevalda att få skälig ersättning för den arbetsinkomst som de förlorar när de fullgör sina uppdrag.

Fullmäktige får stor frihet att bestämma om hur ersättningssystemet skall utformas och att schablonisera ersättningarna. Förslaget innebär vidare att de arvoden som kommunerna och landstingen betalar till sina förtroendevalda skall renodlas och i fortsättningen endast utgöra ersättning för det arbete som är förenat med uppdragen. Detta medför att de kommuner och landsting som har vägt in en ersättning för inkomstbortfall i arvodena har anledning att ompröva dem. Förslaget ger således grund för en sänkning av arvodesnivån i sådana fall.

Eftersom vi också föreslår att den nuvarande friheten för fullmäktige att bestämma om arvoden och andra ersättningar skall bestå, innebär förslaget att kommunerna och landstingen i stor utsträckning själva råder över vilka kostnader de förtroendevaldas ekonomiska förmåner kommer att medföra. Eventuella kostnadshöjande effekter av förslaget torde därför kunna hållas på en relativt begränsad nivå. De måste också vägas mot det övergripande intresset av att kunna underlätta rekryteringen till de kommunala förtroendeuppdragen.

8 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. kommunallag,
2. lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd,
3. lag om ändring i lagen (1978:234) om trafiknämnd,
4. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
5. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982:1080),
6. lag om ändring i tandvårdslagen (1985:125),
7. lag om ändring i lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.,
8. lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102),
9. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10),
10. lag om ändring i lagen (1990:1465) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Förslag 3 har upprättats i samråd med kommunikationsdepartementet, förslag 4–7 och 10 i samråd med socialdepartementet, förslag 8 i samråd med försvarsdepartementet och förslag 9 i samråd med bostadsdepartementet.

9 Specialmotivering: förslaget till kommunallag

1 kap. Indelning, medlemskap

Indelning i kommuner och landsting m. m.

> **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.

Paragrafens första stycke motsvarar 1 kap. 1 § första meningen KL.

Med landsting avses både det geografiska området och den juridiska personen.

I paragrafen har begreppet "kommunal självstyrelse" förts in. Detta är en nyhet. Som framgår av avsnitt 4.1.1, uttrycker principen om kommunal

självstyrelse att kommuner och landsting själva skall bestämma inom respektive område. Av lagtexten framgår att även de angelägenheter som följer av särskilda bestämmelser skall skötas på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om kommunal självstyrelse avser alltså hela den kommunala verksamheten.

> 2 § Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 1 § andra stycket KL, behandlar sambandet mellan länsindelning och indelningen i landsting.

För närvarande står tre kommuner utanför landstingsindelningen, nämligen Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner. Att detta inte ändras genom den nya lagen framgår av punkt 4 i övergångsbestämmelserna.

> 3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Föreskrifter om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen (1985:894).
>
> 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.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 1 § tredje stycket KL, innehåller en upplysning om viktiga bestämmelser som finns i några andra lagar.

En nyhet är hänvisningen i andra stycket om vad som gäller för kommuner och landsting under krig eller krigsfara.

Medlemskap

> 4 § Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.
>
> Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Medlemskapsbestämmelsen har med några språkliga justeringar till sitt innehåll förts över från 1 kap. 3 § KL. Av avsnitt 4.1.2 framgår skälen till varför regeln har behållits oförändrad i sak.

Fastighetsinnehav som grund för medlemskap har numera, efter vissa taxeringsreformer, främst betydelse för juridiska personer och ägare av fritidsfastigheter samt för det allmänna som fastighetsägare.

Allmänna befogenheter

> 1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Den motsvarar 1 kap. 4 § första stycket KL.

För att kommunerna och landstingen själva skall få ha hand om en angelägenhet krävs att det är av allmänt intresse att så sker.

Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att en kommun eller ett landsting främjar ett visst ändamål, är de berättigade till detta, även om åtgärden kommer bara en mindre del av kommunens eller landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset förutsätter alltså inte att ett kvantitativt betydande behov är för handen. Allmänintresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen eller landstinget befattar sig med angelägenheten.

I bestämmelsen ligger ett principiellt *förbud mot att ge understöd åt enskilda*, eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas.

Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss specialagstiftning.

Det har diskuterats om det faller inom den kommunala kompetensen att ge bidrag till fackliga organisationer för att anlita s.k. arbetstagarkonsulter. Frågan har reglerats i flertalet medbestämmandeavtal, men ännu inte på det kommunala området. Det finns inget i kommunallagen som direkt hindrar att en kommun träffar avtal med en facklig organisation om de allmänna anställningsvillkor som skall gälla för kommunens anställda.

För framtiden kan man räkna med stora förändringar inom den kommunala verksamheten med bl.a. besparingar, rationaliseringar, produktivitetsutveckling och diskussioner om alternativa former för drift och produktion i egen eller alternativ regi. Det måste vara ett gemensamt arbetsgivar- och arbetstagarintresse att utvecklingen sker med stöd av ett brett och säkert utredningsunderlag. Ett inslag i detta kan vara det arbete som kan utföras av särskilt anlitade arbetstagarkonsulter. Utgångspunkten måste vara att det finns ett allmänt intresse av att sådana arbeten kan komma till stånd. Kommunernas och landstingens befogenheter att ge ekonomiskt stöd får bedömas med beaktande av arbetets inriktning, omfattning och allmänna betydelse för ett kommunalt utvecklingsarbete. Allmänt måste också i detta sammanhang beaktas att kommunalförvaltningen är politiskt styrd på demokratisk grund (jfr prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 150–152).

Bestämmelsen ger också uttryck åt *lokaliseringsprincipen*. Den innebär i

grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig.

Principen är emellertid försedd med viktiga modifikationer som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. Det är således inget som hindrar att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv, eldistribution o. d. förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen.

Inte ens riksområdet representerar någon i sammanhanget undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser. Omständigheterna kan vara sådana att en kustkommun kan ge bidrag till ett utländskt färjerederi. Vidare har ett landsting ansetts kunna hyra fritidsbostäder i Italien i avsikt bl. a. att på så sätt få en jämnare spridning av personalens semestrar.

Slutligen följer av bestämmelsen att kommuner och landsting inte själva får ha hand om sådana angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha.

På vissa verksamhetsområden sammanfaller dock kommunernas och landstingens kompetens. Detta gäller t. ex. på kulturens område och på kommunikationsområdet. I sådana fall är det inget som hindrar att såväl kommuner som landsting tar sig an angelägenheter av samma slag.

Gränserna för uppgiftsfördelningen mellan olika offentliga organ har i viss mån mjukats upp på senare år genom särskild lagstiftning. Det gäller bl. a. i fråga om omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda och äldreomsorgen.

> 2 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Paragrafen ger uttryck åt likställighetsprincipen. Principen har i rättspraxis förklarats innebära att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund (RÅ 1975 Ab 313, 1979 Ab 404). För att särbehandlingen skall strida mot likställighetsprincipen skall det vara fråga om en "obehörig" särbehandling (RÅ 1977 ref. 55).

Det krävs således att kommunerna och landstingen skall iaktta objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna. Innebörden av detta kan vara olika inom olika verksamhetsområden.

I princip ger kravet på en objektiv och rättvis likabehandling av kommunmedlemmarna inte heller utrymme för någon inkomstfördelande verksamhet. Sådan verksamhet ingår inte i en kommuns eller ett landstings allmänna kompetens. Denna begränsning är emellertid i stor utsträckning bortkopplad genom speciallagar, t. ex. socialtjänstlagen (1980:620, omtryckt 1988:871, ändrad senast 1990:1527).

Å andra sidan innebär inte likställighetsprincipen ett absolut förbud mot att en kommun eller ett landsting vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommu-

nen eller landstinget till godo. Grundprincipen är dock att kommunen eller landstinget senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter. Är det fråga om en starkt decentraliserad organisation, t. ex. att en kommun har heltäckande kommundelsnämnder, är det ofrånkomligt att det kan uppstå variationer i fråga om servicenivå mellan olika kommundelar. Likställighetsprincipen kräver dock en objektiv och rättvis behandling av alla kommunmedlemmar när det gäller myndighetsutövande uppgifter.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Dessutom krävs det för principens tillämplighet att kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med sina medlemmar i denna deras egenskap. Sålunda gäller principen inte när en kommun eller ett landsting anställer personal, köper eller säljer fastigheter etc.

> 3 § Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen innehåller en föreskrift som ger uttryck för det förbud mot beslut med retroaktiv verkan som enligt praxis finns på det kommunala området.

Förbudet gäller vid sidan om det principiella förbud mot retroaktiv lagstiftning i fråga om skatter och statliga avgifter som finns i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen. Det kommunala retroaktivitetsförbudet innebär att en kommun eller ett landsting inte har rätt att retroaktivt återkalla förmåner för medlemmarna eller att med retroaktiv verkan besluta om nya eller förhöjda pålagor för dem. Principen har aktualitet främst i fråga om taxebeslut.

Möjligheten att göra undantag från retroaktivitetsförbudet skall tillämpas med mycket stor försiktighet. En viss retroaktivitet har hittills godtagits av praktiska skäl, åtminstone om det rör sig om en kortare tid (jfr rättsfallen RÅ 1985 2: 19 och RÅ 1987 ref. 41).

> 4 § Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter.

I denna paragraf upplyses det om att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Därmed åsyftas dels de s. k. smålagar som innehåller kompetensutvidgande regler, dels de speciallagar som finns exempelvis beträffande skolorna, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

> 5 § Om kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt finns det föreskrifter i regeringsformen.

De bestämmelser i regeringsformen som åsyftas i paragrafen är 1 kap. 7 § samt 8 kap. 3, 5, 7, 9 och 11 §§.

> 6 § Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 4 § andra stycket KL utan skillnad i sak.

Särskilt om näringsverksamhet m. m.

> 7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.
>
> 8 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.
> Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Dessa paragrafer ger uttryck för kommunernas och landstingens kompetens i näringslivsfrågor. I 7 § har dessutom tagits in en bestämmelse som ger uttryck för förbudet mot att driva spekulativa företag. Förbudet innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig på företag som har till syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst.

Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna och landstingen får bedriva enligt 7 § skall vara att betjäna de egna medlemmarna. Ingenting hindrar emellertid att anläggningarna eller tjänsterna i praktiken också utnyttjas av andra än kommunmedlemmar. Vidare är det inget som hindrar att kommunerna och landstingen bildar egna internföretag som enbart betjänar kommunen eller landstinget, t. ex. ett internt städbolag.

Om en kommun eller ett landsting i sin ordinarie verksamhet, t. ex. inom det kommunaltekniska området, har fått fram en immateriell produkt, bör kommunen eller landstinget som upphovsman kunna utnyttja upphovsrätten fullt ut. Det får ses som en bieffekt till det utvecklingsarbete som kommunen eller landstinget gör för den egna verksamheten.

Det finns inte någon klar skiljelinje mellan vad man brukar kalla den kommunala sektorn och det som i dagligt tal betecknas som näringslivet. Kommunerna och landstingen har en helt oomtvistad rätt att engagera sig i

en rad verksamhetsgrenar som vanligen ses som en del av näringslivet. Hit hör t. ex. verksamheter inom kommunikationsväsende och energiförsörjning. Sådana verksamheter kallas ofta sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Samtidigt är det tydligt att det finns ett stort område av näringslivet som av tradition är förbehållet den enskilda företagsamheten. Denna del av näringslivet brukar benämnas det egentliga näringslivet. Inom denna sektor får kommunerna och landstingen inte driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden.

Sedvanlig kommunal affärsverksamhet

Kommunerna är på olika sätt involverade i verksamheter genom vilka de mot betalning gör olika slags prestationer till allmänheten i kommunen. Tyngdpunkten ligger ofta i att tillhandahålla kollektivanläggningar eller kollektivanordningar av olika slag. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet.

Exempel på sedvanlig kommunal affärsverksamhet är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar.

Det egentliga näringslivet

Inom det egentliga näringslivet får kommuner och landsting i princip endast vidta åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget.

En allmänt näringsfrämjande åtgärd kan vara att tillhandahålla mark eller teknisk service till företagen.

Hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler kan tillgodoses under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet.

Individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag faller dock utanför kompetensen.

Kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring kan tillåtas.

Av 8 § andra stycket framgår att kommunala ingripanden av individuell natur endast tillåts om det finns synnerliga skäl för det. Här följer några exempel på vad som kan tillåtas.

Om en viss verksamhet, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet kan det te sig opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten. Några praktiska exempel är stuveriverksamhet i kommunägda hamnar, förädling och försäljning från kommunägda grustag samt försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar.

När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det upp-

komma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna.

Denna kompetensgrund har särskild betydelse i glesbygdsområden där det har blivit allt längre mellan livsmedelsaffärerna och bensinstationerna. När servicenivån sjunker klart under det acceptabla kan kommunen ha rätt att ekonomiskt understödja enskilda näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen.

Många kommuner har sett sig föranlåtna att göra ekonomiska insatser för att trygga tillgången på hotell i kommunen. Sådana insatser kan vara kompetensenliga, när det står klart att enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna.

Tidigare åberopades ofta rådande eller befarad arbetslöshet som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. Regeringen har nyligen lagt fram en proposition om näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87). I denna framhålls bl.a. den fortsatta strukturomvandlingens betydelse för landets framtida ekonomiska resurser och att den typ av uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet inte längre är lämpliga. Allmänt sett gäller alltså en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag. När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser måste dock rättstillämpningen kunna anpassas till samhällsutvecklingen. Vad som skall ligga i begreppet synnerliga skäl kan således komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället.

Kommunalt partistöd

> 9 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som är representerade i fullmäktige under den tid som avses i bidragsbeslutet.
>
> Bidraget skall fördelas så, att varje parti får ett lika stort belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige.

Denna paragraf motsvarar i sak bestämmelserna i partistödslagen.

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation

I kapitlet, som saknar motsvarighet i nuvarande kommunallag, finns bestämmelser som beskriver kommunernas och landstingens politiska organisation och uppgiftsfördelningen mellan olika organ.

Reglerna om fullmäktiges och nämndernas uppgifter är nya. Reglerna är utformade så att fullmäktige får större frihet att delegera ärenden.

Kapitlet innehåller också nya bestämmelser som syftar till att stärka insynen i och kontrollen över sådan verksamhet som bedrivs i kommunala företag.

> **1 §** I varje kommun och i varje landsting finns det en beslutande församling: kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen.

Paragrafen är en ren upplysningsparagraf som säger att det finns en beslutande församling i varje kommun och i varje landsting. Utgångspunkten är regeln i 1 kap. 7 § regeringsformen, där det anges att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar. Detta är ett uttryck för det representativa systemet. En närmare precisering av vad som ligger i fullmäktiges beslutsfunktion ges i 9 § i detta kapitel.

För landstingens del har det införts en ny term, nämligen "landstingsfullmäktige". När det i lagen talas om fullmäktige avses den beslutande församlingen i både kommuner och landsting.

Nämnder

> **2 §** Kommunfullmäktige skall tillsätta en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige en landstingsstyrelse.
>
> Närmare föreskrifter om styrelsen finns i 6 kap. 1 – 6 §§.

För kommunernas del ställs det i paragrafen krav på att det måste finnas en kommunstyrelse. I landstingen måste det finnas en landstingsstyrelse, vilket är en ny benämning på det organ som hittills har benämnts förvaltningsutskottet.

I lagen används termen "styrelse" som gemensam beteckning på kommunstyrelse och landstingsstyrelse. När ordet "nämnd" används i lagtexten innefattas såväl styrelsen som de övriga nämnder som en kommun eller ett landsting har inrättat. Vissa bestämmelser gäller enbart för styrelsen och det framgår av att den termen använts i det särskilda fallet.

> **3 §** Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.
>
> **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, och
> 4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd.

Paragraferna innehåller den grundläggande regleringen av den kommunala

nämndorganisationen vid sidan av styrelsen. Innebörden är att kommunerna och landstingen genom reformen med en friare nämndorganisation har en i princip fullständig frihet att organisera nämndarbetet.

Det är en uppgift för fullmäktige att ta ställning till vilka nämnder som skall finnas, uppgiftsfördelningen mellan dem och om de skall verka på central eller lokal nivå. Ett undantag görs dock för det fallet att något annat är särskilt föreskrivet. Detta syftar på att det i kommunerna även fortsättningsvis måste finnas en särskild valnämnd och, om det inte utses en överförmyndare, en överförmyndarnämnd.

På det specialreglerade området i övrigt är kravet att det måste finnas en eller flera ansvariga nämnder för att fullgöra de uppgifter som enligt respektive lag ankommer på kommunen eller landstinget. Det innebär att ingen del av den specialreglerade verksamheten får falla utanför styrelsens eller en annan nämnds ansvar. Det ankommer på fullmäktige att se till att det blir ett sådant heltäckande ansvar och att uppgifterna finns noga angivna i reglementet för respektive nämnd. Det torde inte vara praktiskt lämpligt att koncentrera alltför många specialreglerade uppgifter till kommunstyrelsen. Se också 5 §.

Med verksamhetsområde i 4 § avses både nämndernas geografiska område och vilka sakområden de skall svara för. Att fullmäktige skall bestämma nämndernas inbördes förhållanden innebär att fullmäktige måste ta ställning till om nämnderna skall fungera på central eller lokal nivå samt hur samordningen skall ske.

Uppgifterna inom ett visst specialreglerat område kan fördelas på flera nämnder. Det blir exempelvis möjligt att inom socialtjänsten inrätta särskilda äldreomsorgsnämnder eller särskilda äldre- och handikappnämnder med ansvar för både sociala och medicinska insatser. Ett annat exempel är att man kan samordna vissa delar av utbildningsväsendet med annan kommunal verksamhet, t. ex. inom det sociala området eller kultur- och fritidsområdena. På så sätt blir det bl. a. möjligt att inrätta särskilda barn- och ungdomsnämnder. Det är också möjligt att låta en nämnd sköta enbart en avgränsad del av ett större sakområde, t. ex. att ha en nämnd för länssjukvården eller för den samordnade habiliteringen.

De nya reglerna medger också att uppgifterna fördelas så, att en eller flera nämnder svarar för produktionen av vissa tjänster åt andra nämnder och att s. k. utförarnämnder och beställarnämnder inrättas. Man kan därvid ha ett system för intern debitering.

Uppsplittringen på lokala nämnder kan aldrig vara total. Vissa uppgifter kräver ett kommunövergripande synsätt eller särskild kompetens som bäst tillgodoses på central nivå inom kommunen eller landstinget. Detta gäller bl. a. inom miljöskyddsområdet, räddningstjänsten och sådana delar av socialtjänsten som starkt kan ingripa i enskilda individers förhållanden. Avgörande för bedömningen är bl. a. kommunstrukturen och tillgängliga personella och ekonomiska resurser.

5 § En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

Ett utnyttjande av de möjligheter till uppgiftsfördelning mellan olika nämnder som 3 och 4 §§ erbjuder skulle kunna innebära att sinsemellan svårförenliga funktioner handläggs inom en och samma nämnd. Det kan gälla att en nämnd har både partsintressen och sköter myndighetsutövning inom ett och samma område. Bestämmelsen i förevarande paragraf avser att förhindra att så sker.

Bestämmelsen i första stycket hindrar t. ex. att en nämnd först beslutar om att ansöka om bygglov för ombyggnad av en viss institution och därefter också beslutar om bygglovet för ombyggnaden.

I andra stycket finns en regel som hindrar att en och samma nämnd både driver en viss verksamhet och har tillsyn över den. Den nämnd som utövar tillsyn över miljöfarlig verksamhet kan alltså inte också ha ansvar för ett reningsverk eller en sopförbränningsanläggning. Fastighetsförvaltning och ansvar för brandtillsyn är ett annat exempel på oförenliga uppgifter. Däremot hindrar givetvis inte föreskriften att varje nämnd har ett allmänt tillsynsansvar inom sitt verksamhetsområde (jfr 6 kap. 7 §).

Även om föreskrifterna i paragrafen inte direkt riktar sig till fullmäktige är det självklart att de blir styrande för den uppgiftsfördelning mellan olika nämnder som fullmäktige skall göra.

6 § Om utskott, nämndberedningar och partssammansatta organ finns det särskilda föreskrifter i denna lag.

Paragrafen upplyser om de organ som en nämnd har möjlighet att inrätta. Om utskott och beredningar finns närmare bestämmelser i 6 kap. De partssammansatta organen regleras i 7 kap.

Fullmäktigeberedningar

7 § För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

Av denna paragraf, som motsvarar del av 1 kap. 5 § andra stycket KL, följer att fullmäktige får tillsätta beredningar som bereder ärenden som fullmäktige skall avgöra. Det handlar inte om ett allmänt beredningsorgan med uppgifter som svarar mot styrelsens utan om att fullmäktige i vissa fall kan tillsätta ett särskilt organ för beredningen. Inom ramen för denna

uppgift kan fullmäktigeberedningen ha vissa funktioner som förberedelse för fullmäktiges uppföljning av nämndverksamheten.

En nyhet är att det anges att en beredning enbart består av förtroendevalda samt att det införs en särskild term i lagtexten för ett sådant organ, nämligen "fullmäktigeberedning". Detta hindrar inte att kommunerna och landstingen använder sig av andra benämningar. Det ankommer på fullmäktige att fatta närmare beslut om beredningarnas uppgifter och arbetsformer.

Revisorer

> **8 §** För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning skall det finnas revisorer.
>
> Närmare föreskrifter om revisorer finns i 9 kap.

Bestämmelsen syftar till att göra bilden av den politiska organisationen fullständig.

Fullmäktiges uppgifter

> **9 §** Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst
>
> 1. mål och riktlinjer för verksamheten,
> 2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
> 3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
> 4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
> 5. val av revisorer och revisorsersättare,
> 6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda, samt
> 7. årsredovisning och ansvarsfrihet.
>
> Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

Denna paragraf preciserar innebörden av att fullmäktige är beslutande församling i kommuner och landsting. Utgångspunkten är uttalandena i förarbetena (prop. 1973:90 s. 231) till 1 kap. 7 § regeringsformen. Där anges att fullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det skall vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Detta uttrycks på så sätt, att fullmäktige skall besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Den uppräkning som görs i paragrafen är exempel på sådana betydelsefulla ärenden. Den är dock inte uttömmande, vilket innebär att det finns exempel på annat som ligger inom fullmäktiges beslutsområde. De ärendegrupper som anges särskilt i paragrafen intar dock den särställningen att de inte kan bli föremål för delegering.

Av *punkt 1* framgår att fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för

verksamheten. Härmed avses beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort. Det gäller t. ex. finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningen på olika områden. Detta hindrar givetvis inte att de nämnder som har ansvaret för ett visst område också har till uppgift att formulera mål för verksamheten. Vad som förbehålls fullmäktige är de kommunövergripande frågorna.

Punkt 2 ger uttryck åt fullmäktiges finansmakt. I uttrycket "andra viktiga ekonomiska frågor" ligger ett allmänt krav på att fullmäktige skall besluta i sådana ärenden som, liksom budgeten och skatten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. Det kan t. ex. handla om graden av avgiftsfinansiering och viktiga beslut om förmögenhetstillgångarna. Beslut om taxor är ett annat exempel på en finansiell åtgärd som regelmässigt har sådan kommunalekonomisk betydelse.

Punkt 3 ger uttryck för att fullmäktige beslutar om den kommunala nämndorganisationen. I detta innefattas att fullmäktige utfärdar reglementen för styrelsen och nämnderna, vilket dessutom framgår uttryckligen av 6 kap. 32 §.

Av särskilda regler i lagen framgår att fullmäktige förrättar val av nämnder och revisorer samt beslutar om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. Eftersom detta är grundläggande uppgifter för fullmäktige och då det inte kan komma i fråga att delegera uppgifterna, har de angetts särskilt i *punkterna 4–6*.

Punkt 7 ger uttryck åt fullmäktiges ansvar för uppföljning och kontroll av hela den kommunala verksamheten. Till fullmäktiges beslutsområde hör således ärenden om årsredovisning och ansvarsfrihet. Av 8 kap. 20 § följer att fullmäktige skall godkänna årsredovisningen. Innebörden av detta framgår av avsnitt 4.8.8.

10 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33–38 §§.

Paragrafen reglerar möjligheterna för fullmäktige att delegera ärenden eller ärendegrupper till nämnderna.

Reglerna innebär att fullmäktige efter egen bedömning får avgöra i vilken omfattning delegering bör äga rum. En begränsning finns dock. Om det anges i en författning att en viss uppgift ankommer på fullmäktige, får en sådan uppgift inte delegeras. Det kan t. ex. gälla beslut om att anta vissa planer och beslut om lokala föreskrifter.

De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller också utanför möjligheten att delegera. En fråga är därvid hur man avgränsar gruppen "viktiga ekonomiska frågor".

Hit hör generellt sett beslut om avgifter. Det innebär dock inte att fullmäktige måste avgöra avgiftssättningen i varje enskilt fall. Om fullmäk-

tige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd, som t.ex. närmare svarar för en viss anläggning, att bestämma avgifter för nyttjandet av anläggningen.

Utanför gruppen "viktiga ekonomiska frågor" kan också falla andra avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort.

Beslut om kortsiktig upplåning, dvs. i regel lån som har en löptid som understiger ett år, tillhör normalt det delegeringsbara området. Om upplåningen har mer långsiktig karaktär är möjligheten att delegera mer begränsad men inte utesluten. Ytterst är den beroende av vilka finanspolitiska åtgärder i stort som fullmäktige har beslutat om. Ibland är det nödvändigt med en snabbhet i handläggningen, t.ex. inför förväntade räntehöjningar, som talar för att i första hand styrelsen bör ha beslutsbefogenheter i fråga om den långsiktiga upplåningen. Det är en sak för fullmäktige att reglera denna fråga t.ex. i reglementen eller i särskilda beslut. Ibland är omständigheterna sådana, att en långsiktig upplåning som ligger inom ramen för finansieringsbudgeten är att betrakta som en ren förvaltningsuppgift för styrelsen. I sådana fall krävs inget särskilt beslut om delegering.

En nyhet i sak är att enstaka ärenden kan delegeras förutom hela grupper av ärenden. Praktiska skäl har ansetts tala för denna ordning.

11 § Om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns det föreskrifter i kommunala delegationslagen (1954:130).

1954 års delegationslag ger kommuner och landsting rätt att till kommunala arbetsgivarorganisationer delegera uppdrag som gäller anställningsvillkor.

12 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

Paragrafen, som motsvarar 1 kap. 6 § första stycket KL, klargör fullmäktiges möjligheter att ge s.k. finansbemyndiganden.

Med stöd av regeln kan fullmäktige bevilja nämnderna ett ramanslag för en hel verksamhet eller för en hel nämnd. En förutsättning är dock att fullmäktige har tagit ställning till verksamhetens omfattning och inriktning samt till kostnaderna och intäkterna i stort. Riktlinjer för hur anslagen får användas kan läggas fast genom en hänvisning till olika måldokument, t.ex. en barnomsorgsplan eller äldreomsorgsplan.

En förutsättning för regelns tillämpning är att fullmäktige har fastställt sådana riktlinjer eller andra generella beslut för verksamheten i fråga att deras prioriteringar blir respekterade (se KU 1987/88:23 s. 17).

Av bestämmelsen framgår att den inte får tillämpas om annat följer av lag. Inom vissa områden, t. ex. socialtjänsten, finns obligatoriska uppgifter där målen har satts av riksdagen genom lag, varför fullmäktiges handlingsutrymme är begränsat.

Nämndernas uppgifter

13 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

14 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

Paragraferna motsvarar 1 kap. 5 § andra stycket KL.

Av 13 § framgår att nämnderna har en självständig beslutanderätt inom ramen för den förvaltande verksamheten. Praktiska exempel på sådan beslutanderätt kan t. ex. hämtas från egendoms- och medelsförvaltningen. Det framgår också att nämnderna skall besluta i frågor som ankommer på dem enligt specialförfattningar. Sådana beslut har vanligen inslag av myndighetsutövning.

15 § Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och 12 §.

Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.

I denna paragraf finns en regel om nämndernas redovisningsskyldighet inför fullmäktige. Den ger fullmäktige ett uppföljningsinstrument.

Regeln får särskild betydelse i ett målstyrt system och om fullmäktige utnyttjar de större möjligheter att delegera beslutanderätt till nämnderna som den nya lagen erbjuder. En nyhet är att delegerade ärenden skall återredovisas. På så sätt får fullmäktige kontroll över hur nämnderna utnyttjar fullmäktiges delegering och vidare ett underlag för framtida överväganden om delegering.

Att nämnderna skall redovisa sina uppdrag innebär inte att de måste återredovisa hur enskilda ärenden har handlagts. Det handlar snarare om en redovisning av hur fullmäktiges beslut om verksamheten som sådan har efterlevts.

Paragrafen ställer inte något krav på formerna för redovisningen. Det ankommer på fullmäktige att besluta om detta, vilket bör innefatta hur ofta redovisningen bör äga rum.

16 § När en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, samt
4. besluta om vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos den juridiska personen.

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

17 § Om vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en ideell förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 16 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Paragraferna, som saknar motsvarighet i nuvarande kommunallag, reglerar en kommuns eller ett landstings förhållande till sådana privaträttsliga rättssubjekt som handhar en kommunal angelägenhet. Som en sammanfattande beteckning används i rubriken termen "kommunala företag". Reglerna tar sikte på sådana företag som etableras efter den nya lagens ikraftträdande. I fråga om äldre företagsbildningar gäller punkt 5 i övergångsbestämmelserna.

Uppgiftsöverlämnande till enskilda personer omfattas inte av regleringen liksom inte heller rena entreprenadförhållanden.

Av 16 och 17 §§ framgår klart en grundläggande förutsättning för att uppgifter överlåts på privaträttsliga organ, nämligen att det måste röra sig om kommunala angelägenheter. Med detta avses sådana angelägenheter som faller inom ramen för den kommunala kompetensen så som den kommer till uttryck i 2 kap.

16 § tar sikte på sådana juridiska personer som en kommun eller ett landsting äger eller bildar ensam, medan 17 § reglerar samverkansfallen.

16 §

De enda företagsformer som en kommun eller ett landsting ensam kan äga eller bilda är aktiebolag och stiftelse. Paragrafen avser alltså enbart sådana rättssubjekt.

Ensamkriteriet innebär att det inte får finnas någon annan intressent överhuvudtaget i företaget hur litet ett andelsintresse än må vara. Finns ett sådant andelsintresse regleras förhållandena i 17 §.

Punkt 1. Fullmäktige skall enligt denna bestämmelse lägga fast ändamålet med verksamheten. Det är inte godtagbart med en allmänt hållen formulering som den i rent privata sammanhang vanliga avslutande meningen att ett bolag skall "idka annan i samband därmed stående rörelse".

Det kommunala ändamålet kan t. ex. preciseras så att det blir klart att de olika grundsatser som gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen, exempelvis likställighetsprincipen, skall gälla för bolagets verksamhet. I andra fall kan det vara lämpligt att fullmäktige i t. ex. en bolagsordning tar in en bestämmelse om att bolaget inte skall drivas i vinstsyfte. Att det kommunala ändamålet på detta sätt preciseras får betydelse för det sätt på vilket bolagets förvaltningsberättelse utformas. Det blir då klart att berättelsen i första hand skall ta sikte på hur bolaget har skött en anförtrodd lokal samhällsangelägenhet.

Kravet på precisering av ändamålsbestämningen är särskilt starkt om verksamheten ligger nära gränsområdena för vad som ligger inom den kommunala kompetensen.

Punkt 2. Bestämmelsen ställer upp ett krav på att fullmäktige skall utse styrelseledamöterna. I sådana fall blir reglerna om proportionella val automatiskt tillämpliga på valet. Gäller det ett aktiebolag måste bolagsordningen innehålla en bestämmelse i ämnet.

I 10 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om revision och särskild granskning av aktiebolag. Bolagsstämman skall välja minst en revisor som i större bolag skall vara auktoriserad revisor. Om en eller flera revisorer skall utses, kan i bolagsordningen bestämmas att en eller flera av dem, dock inte alla, skall utses i annan ordning. I fråga om stiftelser saknas för närvarande något i lag fastlagt krav på att det skall finnas revisorer.

Punkt 3. Ett krav enligt denna bestämmelse är att fullmäktige skall få yttra sig innan vissa beslut i företaget fattas.

Fullmäktiges yttrande skall inhämtas i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det kan t. ex. gälla ändring av bolagsordning, ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag samt förvärv av aktierna eller del av aktierna i annat företag. Frågor som rör den löpande driften omfattas inte av regleringen.

Punkt 4. Enligt denna punkt skall fullmäktige besluta vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av bolagets eller stiftelsens handlingar.

De beslut som fullmäktige fattar i fråga om rätt för allmänheten att ta del av det kommunala företagets handlingar bör, om det innebär att allmänheten skall ha en sådan rätt, företaget på något sätt förbindas iaktta. Vad som beslutas om rätten att ta del av företagets handlingar kan, om företaget är ett aktiebolag, ges formen av direktiv från aktieägaren, kommunen eller landstinget, antagna vid bolagsstämman och riktade till bolagets styrelse och verkställande direktör. Ett annat sätt för kommunen eller landstinget att binda aktiebolaget i denna fråga är att avtala med aktiebolaget om vad som skall gälla. Är företaget en stiftelse kan vad som bestämts om offentlighet tas in i stiftelsestadgarna. Även avtalsformen kan användas om det av stiftelsens stadgar framgår att stiftelsen får ingå ett sådant avtal.

De åtgärder som anges i paragrafen är tillräckliga men också nödvändiga för att kraven på inflytande och kontroll skall vara uppfyllda. Om kraven inte uppfylls, måste kommunen eller landstinget avstå från företagsbildningen eller avveckla sitt engagemang i företaget. Det är givetvis inte något som hindrar att fullmäktige vidtar ytterligare åtgärder i syfte att öka inflytandet i och kontrollen över det privaträttsliga organet. I fråga om aktiebolag kan man t. ex. föreskriva i bolagsordningen att vissa principiellt viktiga beslut skall godkännas av fullmäktige. Det är naturligt att fullmäktige i varje enskilt fall allt efter omständigheterna prövar hur den demokratiska insynen kan göras så vidsträckt som möjligt.

17 §

Här regleras de fall när en kommun eller ett landsting samverkar med en annan kommunal enhet, staten eller enskild genom ett privaträttsligt organ. Det kan gälla samverkan i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, handelsbolag och ideell förening.

Bestämmelsen ställer inte samma anspråk på kommunen eller landstinget som i det fall då de är helt ensambestämmande. Vilka åtgärder som skall vidtas beror på andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter. Ytterst får det bli en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

I fråga om en kommuns eller ett landstings möjligheter till inflytande och kontroll över en ekonomisk förening gäller i allt väsentligt samma förutsättningar som gäller för aktiebolag. Villkoren för verksamhetens handhavande får tas in i föreningens stadgar eller i ett kompletterande avtal.

När det gäller handelsbolag, kan bolagsmännen fritt bestämma sina inbördes rättigheter och skyldigheter genom avtal. När en kommun eller ett landsting går in i sådana bolag finns dock vissa kommunalrättsliga begränsningar i handlingsfriheten, främst när det gäller möjligheterna att ta på sig ansvaret för skulder som belöper på någon annan bolagsman. De närmare gränsdragningarna får avgöras genom rättstillämpningen. Villkoren för ett sådant bolags handhavande av en kommunal angelägenhet får anges i bolagsavtalet. Det är att märka att det inte är obligatoriskt att ha styrelse eller revisor i handelsbolag och kommanditbolag. Bestämmelsen i 16 § 2 kan givetvis tillämpas endast i de fall då det finns styrelse respektive revisor i bolaget.

När kommuner och landsting samarbetar enbart med varandra gäller bestämmelsen i samtliga deltagande kommuner eller landsting. Här måste man utgå från att dessa blir ense om villkoren för samarbetet.

18 § Föreskrifter om kommunala arkiv finns i arkivlagen (1990:782).

I nuvarande kommunallag finns en motsvarande hänvisning i fråga om fullmäktiges arkiv i 2 kap. 27 § och i fråga om nämndernas arkiv i 3 kap. 10 § tredje stycket. Reglerna har här förts samman till en bestämmelse. Om ett partssammansatt organ har inrättats omfattar arkivlagen även arkiv hos ett sådant organ.

4 kap. De förtroendevalda

Definition

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

Paragrafen, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagstiftningen, innehåller en definition av benämningen förtroendevald. I den nya lagen används ordet ersättare i stället för suppleant.

Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och sådana beredningar som fullmäktige har utsett. Hit räknas också revisorerna och deras ersättare.

Kapitlets föreskrifter skall även tillämpas när någon fullgör uppdrag i ett utskott inom en nämnd. Det behövs ingen särskild regel om detta, eftersom ledamotskap i utskott förutsätter att den förtroendevalde är ledamot eller ersättare i en nämnd. På samma sätt räknas till gruppen förtroendevalda de som deltar i utredningskommittéer, projektgrupper och arbetsgrupper som utgör en direkt följd av ett uppdrag som ledamot eller ersättare i en nämnd.

2 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år senast på valdagen.

Den som inte är svensk medborgare har rösträtt bara om han har varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

3 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

4 § Frågor om rösträtt enligt 2 och 3 §§ avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 3 § KL.

För kommunal rösträtt krävs att man är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år senast på valdagen.

Svensk medborgare som inte är bosatt i riket saknar kommunal rösträtt. I konsekvens härmed skall en svensk medborgare anses bosatt utom riket, om han enligt länsstyrelsens personband inte är folkbokförd här (4 kap. 11 § vallagen).

Är man inte svensk medborgare krävs utöver övriga rösträttsvillkor att man varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Ett villkor för rösträtt var tidigare att man inte var omyndigförklarad. Omyndigförklaring har emellertid avskaffats genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1989 och i samband därmed bortföll diskvalificeringsgrunden "omyndig" för rätten att rösta (jfr prop. 1987/88:124, 1988/89:KU 8, rskr. 12, SFS 1988:1253).

Rösträttsvillkoren gäller också för landstingsvalen.

Regeln om rösträtt har intresse för de förtroendevalda i deras arbete, eftersom den reglerar valbarheten även till andra kommunala förtroendeuppdrag än uppdragen som ledamot och ersättare i fullmäktige (jfr 5 §). Regeln har därför tagits in i kapitlet om de förtroendevalda.

I 2 kap. 3 § KL föreskrivs också att varje röstberättigad har en röst. Bestämmelsen har inte förts över till den nya lagen, eftersom denna grundläggande princip redan framgår av regeringsformens föreskrift om att rösträtten är lika (1 kap. 1 §).

5 § Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Detsamma gäller valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare.

Den som har fyllt 18 år senast på dagen för ett sådant val är valbar.

6 § Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 4 § första och andra styckena, 3 kap. 3 § första stycket och 5 kap. 1 § andra stycket KL.

I *5 §*, som innehåller valbarhetskriterierna, har inte några sakliga ändringar gjorts. Vid val av ledamöter och ersättare i styrelsen och övriga nämnder är det liksom i dag åldern vid respektive valtillfälle som avgör om ålderskravet 18 år för valbarhet skall anses uppfyllt. Det särskilda valbarhetshindret för borgarråd i Stockholms kommun har tagits in i 29 § första stycket.

I *6 §* uppställs, liksom enligt den nuvarande kommunallagen, ett valbarhetshinder för den som har den ledande ställningen bland de anställda hos kommunen respektive landstinget. Det kan vara kommundirektören, kanslichefen, landstingsdirektören eller någon annan med motsvarande anställning. Det ankommer på kommunen eller landstinget att klargöra genom en föreskrift i en instruktion eller på något annat sätt vilken av de anställda som avses (jfr prop. 1975/76:187 s. 353. KU 1976/77:25 s. 51).

Även valbarhetshindret för förvaltningschefer finns kvar i fråga om uppdrag i en nämnd inom det egna ansvarsområdet. Som exempel på sådana förvaltningschefer som drabbas av valbarhetshindret kan nämnas en socialdirektör i fråga om uppdrag i socialnämnden och en skoldirektör i fråga om uppdrag i skolstyrelsen. Valbarhetshindret gäller enligt praxis inte för "institutionsföreståndare". En ålderdomshemsföreståndare har kunnat väljas till suppleant i en social centralnämnd (RÅ 175 Ab 306) och en rektor till ledamot och ordförande i en skolstyrelse (RÅ 1973 C 14).

Valbarhetshindret för landshövdingar och vissa andra länsstyrelsetjänstemän har slopats. Formellt innebär detta att de i fortsättningen kan väljas till ledamöter i fullmäktige och nämnder och till revisorer.

I avsnitt 4.4.3 finns utförliga motiv för reglerna om valbarhetshindren.

7 § Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats.

När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

8 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

9 § Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.

10 § Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller
2. genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Föreskrifterna i *7 §* motsvarar delvis 3 kap. 5 § tredje stycket och 5 kap. 1 § första stycket KL.

Föreskrifterna i 8 och 9 §§ motsvarar 2 kap. 4 § tredje stycket KL medan de i 10 § saknar motsvarighet i nuvarande lagstiftning.

Enligt *8 §* upphör ett uppdrag genast om en förtroendevald upphör att vara valbar. Valbarhetsvillkoren är alltså också villkor för rätten att inneha uppdraget under mandatperioden. Om någon har blivit obehörig efter valet, t.ex. genom folkbokföring i någon annan kommun, är han skyldig att avgå så snart obehörigheten har inträtt. Det ankommer på den förtroendevalde själv att anmäla detta till fullmäktiges ordförande.

I *9 §* har tagits in regeln om att fullmäktige skall befria en ledamot eller ersättare från uppdraget, om han önskar avgå. I och för sig finns det en grundläggande skyldighet att ta emot ett kommunalt förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden. Den som vill avgå måste utverka ett beslut av fullmäktige. Bestämmelsen i 9 § liksom motsvarande bestämmelse i nuvarande kommunallag gör det dock svårt för fullmäktige att mobilisera något särskilt skäl av sådan tyngd att en valbar person mot sin vilja kan tvingas motta eller fullgöra ett uppdrag. Ett rent obstruktionssyfte skulle kunna anses som giltig grund för avslag. Enligt praxis kan en avsägelse återkallas, innan den har beviljats.

Föreskrifterna i *10 §* är nya i sak. I avsnitt 4.4.4 behandlas frågan om entledigande av förtroendevalda utförligt.

11 § Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

I 1977 års kommunallag infördes det regler som garanterar de förtroendevalda rätt till ledighet så att de kan fullgöra sina uppdrag. Reglerna, som finns i 2 kap. 5 §, 3 kap. 4 § och 5 kap. 1 § fjärde stycket, har här förts samman till en paragraf som gäller för alla förtroendevalda.

Eftersom definitionen av förtroendevald inte innefattar uppdrag i kommunala företag gäller regeln om rätt till ledighet inte sådana uppdrag.

Ekonomiska förmåner

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.

13 § Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.

14 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget,
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

15 § Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

I den nu gällande kommunallagen finns regler om ersättning till de förtroendevalda på flera ställen, nämligen i 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § femte stycket. I den nya lagen har bestämmelserna samlats i 12–15 §§ i detta kapitel.

Av avsnitt 4.4.5 framgår vad som skall förstås med förlorad arbetsinkomst, vilka förtroendevalda som omfattas av rätten att få sådan ersättning, de inkomstförluster ersättningen skall täcka och den tid ersättningen bör omfatta.

Fullmäktige har stor frihet att bestämma om vilket system för ersättning som skall tillämpas.

I 13 § föreskrivs att fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning för förlorad arbetsinkomst och för förlorade pensions- och semesterförmåner skall betalas. Det innebär att det blir ett åliggande för fullmäkti-

ge att fastställa ett ersättningssystem. Uppgiften kan inte delegeras till t. ex. styrelsen eller ett inrättat personalorgan. Inget hindrar emellertid att fullmäktige uppdrar åt ett sådant organ att tillämpa de regler som beslutats, dvs. att bestämma om ersättningen i det enskilda fallet. Tvärtom torde detta bli den normala ordningen.

Ersättningen för förlorad arbetsinkomst måste bestämmas särskilt och fullmäktige har att fastställa regler för den oavsett om någon förtroendevald har begärt sådan ersättning eller ej.

Ersättningen för förlorade pensions- och semesterförmåner kan utkrävas separat och utan samband med en ersättning för förlorad arbetsinkomst. En förtroendevald har rätt att få betalt för styrkt förlust av sådana förmåner, även om den förtroendevalde uppbär enbart arvode, dvs. ersättning för själva arbetet i uppdraget, och inte någon ersättning för förlorad arbetsinkomst.

Med pension menas i 14 § 3 sådan kommunal pension som kommunen eller landstinget kan tillerkänna de förtroendevalda. I de flesta fall utesluter sådan pension helt eller delvis rätten för en förtroendevald att därutöver få ersättning för pensionsförmåner som han på grund av sitt uppdrag går miste om i en anställning.

Av 14 § 2 framgår att arvoden bara får avse ersättning för det arbete som är förenat med uppdragen men inte ersättning för förlorad arbetsinkomst. De kommuner och landsting som har vägt in ersättning för förlorad arbetsinkomst i arvodena måste därför ompröva arvodena.

Den förtroendevalde har rätt att få "skälig ersättning" för sina ekonomiska förluster. Det innebär dels att ersättningen enligt 12 § första stycket inte kan bestämmas till ett alltför lågt belopp, dels att en övre gräns sätts för hur stora ersättningar som får betalas. Det ankommer på kommunerna och landstingen själva att utifrån de lokala förutsättningarna bestämma om ersättningarna inom ramen för skälighetsnormen.

Rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst gäller inte för de heltidssysselsatta förtroendevalda och inte heller för de deltidssysselsatta med uppdrag på en betydande del av heltid. Detta framgår av 12 § andra stycket. Dessa förtroendevalda jämställs liksom hittills från ersättningssynpunkt med anställda.

En bestämd gräns bör dras mellan heltids- och deltidssysselsatta vad gäller rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst. I prop. 1982/83:97 har en naturlig gräns angetts gå vid uppdrag som omfattar 40 procent av heltid eller däröver. Fullmäktige får dock bestämma om denna gränsdragning. Motiven i den nämnda propositionen gäller alltjämt.

De heltidssysselsatta förtroendevalda tillerkänns som regel kommunal pension. Det finns ett pensionsreglemente som de båda kommunförbunden utarbetat och som nästan alla kommuner och landsting antagit. Även deltidssysselsatta förtroendevalda får ibland kommunal pension. I normalreglementet finns bestämmelser om pension till sådana förtroendevalda. Undantagsregeln i 12 § andra stycket gäller också rätten till ersättning för förlust av pensionsförmåner.

Bestämmelsen i 12 § första stycket om rätt till ersättning för förlust av semesterförmåner är inte tillämplig på de heltidssysselsatta och förtroen-

devalda med betydande deltidsuppdrag. Detta framgår också av 12 § andra stycket. Heltidsuppdrag i kommuner och landsting grundar inte rätt till semesterförmåner. Dessa förtroendevalda medges dock ofta mot semester svarande ledighet utan att arvodet reduceras. Detta anses tillåtet (jfr *Kaijser-Riberdahl*, Kommunallagarna II, 6 uppl. s. 422).

Sedan år 1967 är det tillåtet att göra arvodet till heltidssysselsatta förtroendevalda beroende av den tid de innehaft uppdragen. Principen om lika arvode för lika uppdrag skrevs in i den nuvarande kommunallagen år 1983, vilket kan ge ett intryck av att det inte skulle vara möjligt att differentiera arvoden med hänsyn till tiden för uppdragen. En sådan effekt torde inte ha varit avsedd.

I 15 § andra stycket görs ett undantag från principen om lika arvode för lika uppdrag när det gäller förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Syftet är att klargöra att fullmäktige kan ta hänsyn till hur länge en förtroendevald har haft ett heltidsuppdrag eller ett omfattande deltidsuppdrag, när fullmäktige bestämmer arvodet till den förtroendevalde.

De förtroendevaldas initiativrätt

16 § Ledamöterna i fullmäktige får väcka motioner.

Att de också får ställa interpellationer och frågor framgår av 5 kap. 49–56 §§.

17 § Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

18 § När ersättarna tjänstgör har de samma rättigheter som ledamöterna.

Närmare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige och i nämnderna finns i 5 kap. 12–17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§.

Paragraferna reglerar de sätt på vilka de förtroendevalda i fullmäktige och nämnder kan väcka ett ärende och ta andra initiativ.

Närmare bestämmelser om interpellationer och frågor finns i 5 kap. 49–56 §§.

Regeln om rätt för ledamöterna i nämnderna att väcka ärenden befäster bara vad som redan gäller. I fråga om rätten för andra att väcka ärenden hos en nämnd är rättsläget det att ett ärende som väcks av en enskild person ovillkorligt leder till sakbehandling endast om rätten framgår av en författning, t. ex. rätten att väcka ett ärende om bistånd enligt socialtjänstlagen. Rätten kan också framgå av fullmäktiges egna regler, t. ex. i fråga om bidragsgivning. Om någon person i övrigt vill påkalla någon åtgärd och vänder sig till en nämnd i ärendet, föreligger det ingen skyldighet att ta upp ärendet till sakbehandling.

I 18 § första stycket finns en bestämmelse som lagfäster principen om att en ersättare som tjänstgör har samma befogenheter som en ledamot. Tjänstgöringen är det avgörande kriteriet för rättigheten.

19 § Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst.

20 § En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.
Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

21 § En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende skall delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.
Ingen är dock skyldig att rösta för fler än ett förslag.

Till *19 §* har förts en motsvarighet till bestämmelsen i 2 kap. 14 § KL om att varje ledamot i fullmäktige har en röst. Bestämmelsen har utvidgats till att omfatta även nämnderna. Detta innebär dock inte någon nyhet i sak.

Regeln i *20 § första stycket* om rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut i ett ärende saknar motsvarighet i nuvarande kommunallag. Den innebär dock ingen nyhet i sak. Regeln anger också rätten att avstå från att delta i beslutet i ett ärende. Som ett undantag från denna huvudregel har en bestämmelse tagits in i *20 § andra stycket* om ordförandens skyldighet att rösta i den situationen att han avstått från att delta i en omröstning och denna resulterar i lika röstetal. Detta gäller enligt rättspraxis (RÅ 1958 ref. 12, 1960 I 120) och är därför inte heller någon nyhet i sak. En motsvarande bestämmelse finns i 18 § fjärde stycket förvaltningslagen.

I *21 § första stycket* finns en regel om röstplikt. Röstplikten gäller endast i ärenden hos nämnderna som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Regeln är avsedd att tillämpas när beslut fattas i ärenden som överklagas med stöd av förvaltningslagen, t. ex. ärenden om bistånd enligt socialtjänstlagen och om bygglov samt när viten föreläggs. Det innebär att röstplikt inte föreligger i ärenden som överklagas genom kommunalbesvär.

I nämnderna bör man göra klart för sig ärendenas karaktär, innan handläggningen påbörjas. Senast inför en omröstning måste det vara avgjort, om ett ärende i vilket nämnden skall besluta innefattar myndighetsutövning.

I *21 § andra stycket* finns ett undantag från röstplikten i ärenden som innefattar myndighetsutövning. Det är en motsvarighet till 18 § tredje stycket förvaltningslagen om att ingen är skyldig att rösta för mer än ett förslag.

Beslut fattas genom acklamation eller omröstning. Beslut genom acklamation är det normala vid kommunala sammanträden. Den som vid omröstning avstår från att rösta gör detta innan beslutet fattas. Det följer av den ordning i vilken omröstningarna genomförs. På liknande sätt måste den som vill avstå från att delta i ett beslut som fattas med acklamation anmäla detta före beslutet. Det är inte möjligt att i efterhand anmäla att man inte har deltagit i ett beslut.

> **22 §** En förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.
>
> Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 26 § och del av 3 kap. 10 § andra stycket KL.

Det krävs inte att en ledamot har yrkat att fullmäktige eller en nämnd skall fatta ett annat beslut för att ledamoten skall ha rätt att reservera sig. Däremot måste ledamoten ha deltagit i avgörandet av ärendet. Om en förtroendevald utnyttjar rätten enligt 20 § första stycket att avstå, får han alltså inte reservera sig mot beslutet. En ledamot som har deltagit i en förberedande omröstning i ett ärende och som sedan har avstått från att rösta i huvudvoteringen har dock rätt att reservera sig mot det slutliga beslutet i ärendet.

Närvarorätt

> **23 §** Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.
>
> Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Föreskrifterna i 23 § motsvarar 3 kap. 15 § KL. De är avsedda att tillgodose de förtroendevaldas intresse av information och omfattar alla förtroendevalda.

Fullmäktige kan reglera närvarorätten i ett reglemente eller genom ett särskilt beslut för ett enskilt fall. En begränsning kan göras så att den förtroendevalde bara får närvarorätt. Fullmäktige avgör också hur länge närvarorätten skall gälla, vilken eller vilka nämnder den skall avse och om den skall begränsas till vissa ärenden eller grupper av ärenden.

En förtroendevald som har fått närvarorätt i en nämnd som han inte tillhör torde vara underkastad samma tystnadsplikt som gäller för övriga ledamöter och ersättare (jfr KU 1976/77:25 s. 78).

24 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd vid första sammanträdet det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Borgarråden väljs för tre år.

Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt.

25 § Vad som i 7 § sägs om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på uppdragen för förtroendevalda gäller också borgarrådens uppdrag.

26 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8 – 10 §§ tillämpas.

27 § Fullmäktige i Stockholms kommun får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen.

28 § När ett borgarråd är tjänstledig, får styrelsen förordna en vikarie.

Om ett borgarråd avgår under mandattiden, skall ett nytt borgarråd snarast väljas för återstoden av mandattiden. För tiden tills detta har skett får styrelsen förordna en vikarie.

29 § Borgarråden får inte väljas till ledamöter eller ersättare i styrelsen men skall närvara vid styrelsens sammanträden. De får delta i överläggningarna men inte i besluten.

30 § Borgarråden bildar en borgarrådsberedning.

31 § Styrelsen skall utse varje borgarråd till ordförande i en nämnd, om inte fullmäktige har bestämt något annat.

Borgarråden skall tjänstgöra som ordförande tills de avgår som borgarråd. Om ärendenas fördelning mellan borgarråden ändras, får styrelsen besluta att uppdraget att vara ordförande skall upphöra tidigare.

32 § Om styrelsen har förordnat en vikarie för ett borgarråd, skall vikarien utöva också borgarrådets uppdrag som ordförande i en nämnd.

33 § Borgarråden skall närvara vid fullmäktiges sammanträden.

De får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten.

34 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden.

De nuvarande särreglerna om borgarråden har i sak fått sin motsvarighet i den nya lagen i den utsträckning som det behövs för att Stockholms kommun skall kunna ha kvar sin speciella organisation. De finns i 24 –

34 §§ och innebär inga nyheter i sak. Några lagtekniska justeringar har dock gjorts i syfte att anpassa reglerna till regelsystemet i övrigt.

Bestämmelsen i 27 § motsvarar 3 kap. 17 § tredje stycket KL. Den anger dock tydligare borgarrådens speciella ställning. För borgarråden gäller ett särskilt tjänstereglemente. Enligt detta är deras ekonomiska och övriga förmåner i stort sett desamma som de anställdas.

Politiska sekreterare

35 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

36 § Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd skall inte tillämpas för dem.

37 § En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen.

Föreskrifterna motsvarar innehållet i lagen om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, som upphävs nu. Förenklingarna av bestämmelserna innebär inte på någon punkt förändringar i sak. Motiven i prop. 1982/83:132 gäller därför alltjämt.

Antalet ledamöter och ersättare

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige skall ha.

Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall dock antalet ledamöter bestämmas till minst *101*.

2 § Vid tillämpningen av 1 § skall den som har upptagits i gällande röstlängd anses som röstberättigad.

3 § Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter i fullmäktige skall ändras, skall beslutet tillämpas först när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Beslutet skall fattas före utgången av mars månad valåret.

Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

4 § För ledamöterna i fullmäktige skall det finnas ersättare.

Föreskrifter om antalet ersättare finns i vallagen (1972:620).

Paragraferna motsvarar 2 kap. 1 och 2 §§ KL.

Föreskriften i 3 § om ändring av antalet ledamöter har ett nära samband med den fördelning av mandat mellan valkretsar som länsstyrelsen skall besluta om (jfr prop. 1980/81:170 s. 39).

Den grundläggande regeln om att det skall utses ersättare för ledamöterna finns i 4 §. Reglerna om antalet ersättare samlas i vallagen.

Mandattider

5 § Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige skall väljas för tre år räknat från och med den 1 november valåret.

Om valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 15 kap. 7 § tredje stycket vallagen (1972:620), skall mandattiden dock förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § KL i dess lydelse enligt SFS 1987:1337.

> 6 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.
> Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Paragrafen motsvarar delvis 2 kap. 8 § KL.

De regler som behövs om hur ordförandeskapet skall utövas i olika situationer kan tas in i arbetsordningen för fullmäktige. I 64 § föreskrivs att fullmäktige skall meddela föreskrifter i arbetsordningen om vem som skall föra ordet, tills en ny eller en tillfällig ordförande utsetts.

Tidpunkt för sammanträdena

> 7 § Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas.
> Sammanträde skall hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Paragrafen motsvarar i sak 2 kap. 9 § KL.

Huvudregeln är att fullmäktige skall bestämma när ordinarie sammanträden skall hållas. Det innebär att fullmäktige skall bestämma antalet sammanträden och även när de skall hållas. Det finns också en regel om att styrelsen eller en minoritet, minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter, kan framtvinga ett fullmäktigesammanträde. De regler som behövs i övrigt, t.ex. när sammanträden får ställas in, kan fullmäktige ta in i arbetsordningen. Enligt 64 § är det obligatoriskt att ha bestämmelser om när sammanträdena skall hållas.

Den nuvarande rekommendationen att landstingen bör sammanträda minst fyra gånger per år kom till för att öka antalet landstingsmöten. Föreskriften hade samband med att förvaltningsutskottets ställföreträdarskap för landstinget avskaffades. Den saknar numera praktisk betydelse och har därför ingen motsvarighet i den nya lagen.

För att minska detaljregleringen har föreskriften om att fullmäktige före december månads utgång skall förrätta val till de befattningar inom kommunen eller landstinget som blir lediga vid årets slut slopats. Den avser främst valet av nämnder och revisorer. År då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet skall valet förrättas av nyvalda fullmäktige. Denna regel fick stå kvar i 1977 års kommunallag trots att början av fullmäktiges mandattid flyttades från den 1 januari till den 1 november valåret. Departementschefen anförde att den fanns för tydlighets skull (prop. 1975/76:187 s. 364). Det måste emellertid betraktas som uteslutet att den frånträdande majoriteten skulle förrätta valen till nämnderna och därför har regeln om nyvalda fullmäktiges kompetens i valfrågor slopats.

8 § Ordföranden utfärdar en kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige.

Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som skall behandlas.

9 § Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också sändas till varje ledamot och ersättare.

10 § Uppgift om tid och plats för ett sammanträde skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige beslutar.

Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

11 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8–10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt sändas till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 10 § KL.

I 10 § finns regler om annonsering av tid och plats för fullmäktiges sammanträden. Avsikten är att den tillämpning som uttrycket "ortstidning" fått i rättspraxis skall gälla även i fortsättningen. Fullmäktige får t.ex. besluta att annonser om sammanträdena skall införas endast i en tidning för kommunal information som kommunen eller landstinget ger ut och som sprids till samtliga hushåll.

Regeln om en minoritets förutsättningar att bestämma om annonsering i en viss tidning har utformats lika som den om bordläggning. Det krävs att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär annonseringen. Antalet behöver inte fastställas genom en omröstning utan får som vid bordläggning ske även på annat sätt.

12 § Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde, skall en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe.

13 § Ersättarna skall tjänstgöra enligt den mellan dem bestämda ordningen.

En ersättare som har börjat tjänstgöra har dock alltid företräde oberoende av turordningen.

En ersättare som avbryter tjänstgöringen på grund av jäv i ett ärende får åter tjänstgöra, sedan ärendet har handlagts.

14 § En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde eller till ett fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare har trätt in i ledamotens ställe.

15 § En ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av något annat hinder än jäv får därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

16 § I kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Närmare föreskrifter om företrädesordningen finns i vallagen (1972:620).

17 § Fullmäktige skall meddela ytterligare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 11 § KL.

När en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde, skall en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe. Om ett hinder objektivt föreligger eller ej behöver inte prövas (jfr prop. 1975/76:187 s. 318). Det får anses tillräckligt att ledamoten anmäler förhinder eller uppger sig behöva lämna ett pågående sammanträde.

Ersättarnas rätt att delta har principiell betydelse och enhetliga regler bör därför gälla för alla kommuner och landsting. De nuvarande reglerna har därför i huvudsak förts över till den nya lagen.

Reglerna innebär att en ordinarie ledamot har företräde till att delta i ett sammanträde framför en ersättare. En ledamot har därför rätt att tjänstgöra, även om ledamoten inställer sig under ett pågående sammanträde. I övrigt skall en ersättare delta under hela sammanträdet eller under den del som återstår, sedan ersättaren har trätt in. Vid jäv för en ledamot eller tjänstgörande ersättare har den jävige rätt att åter träda in sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall är det inte tillåtet för ledamöter och ersättare att tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Då bortses från det fallet att en ledamot kommer för sent till ett sammanträde.

En ersättare som har börjat tjänstgöra har företräde framför en annan ersättare, även om den ersättaren står i tur att tjänstgöra enligt den

ordning som har bestämts vid valet. Det innebär bl.a. att den ersättare som kommer för sent till sammanträdet inte får träda in i stället för en ersättare som kommer längre ner i ordningen men som redan har börjat tjänstgöra i ledamotens ställe. På samma sätt får en ersättare, som har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in, stå tillbaka för en lägre placerad ersättare som har börjat tjänstgöra i stället för en annan ledamot. Om en ersättare har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in och ledamoten därefter blir förhindrad att delta i sammanträdet, blir däremot huvudregeln tillämplig. Då träder alltså den ersättare in som står först i ordningen.

Att kalla in ersättare när ordinarie ledamöter anmält hinder är en obligatorisk uppgift. Den ankommer på ordföranden. Fullmäktige skall reglera inkallandet av ersättare ytterligare i arbetsordningen (64 §).

I ordförandens uppgift att leda sammanträdet ingår att vaka över närvaron och vid frånvaro eller uppkomna hinder låta kalla in ersättare. I vissa situationer får ordföranden avgöra när en ersättare skall träda in (jfr SOU 1975:41 s. 414).

Bestämmelserna skall inte tolkas som ett krav på att en ersättare omedelbart måste träda in så snart en ledamot är frånvarande. Om en ledamot blir försenad, t.ex. efter en ajournering, bör det vara tillåtet för ordföranden att avvakta något med att kalla in en ersättare och låta höra efter anledningen till ledamotens frånvaro. Mot slutet av ett sammanträde, särskilt om det är sent, kan det av praktiska skäl vara svårt att kalla in ersättare. Det är då tillåtet för ordföranden att underlåta att kalla ersättare, om inte särskilda skäl talar emot det. Finns någon ersättare tillgänglig i sammanträdeslokalen som är behörig att tjänstgöra, skall ordföranden dock se till att ersättaren träder in.

Tillfällig frånvaro från ett pågående sammanträde är inte att betrakta som hinder för tjänstgöring. Avgörande bör vara att ledamoten anmäler hinder för att fortsätta att delta. Ordföranden bör aldrig kalla in en ersättare utan att först ha förvissat sig om att ledamoten verkligen har avbrutit tjänstgöringen. Det måste vara tillåtet för en ledamot att tillfälligt lämna sammanträdeslokalen, t.ex. för telefonsamtal, korta överläggningar och amning av barn. Sådan tillfällig frånvaro är således inte att betrakta som hinder för tjänstgöring. Den bör därför inte föranleda att en ersättare träder in. Regeln i den nya lagen om att en ersättare skall tjänstgöra i stället för en ledamot som är förhindrad att vidare delta i ett sammanträde skall därför inte tillämpas för strikt.

Bestämmelsen om förbud mot växeltjänstgöring i 2 kap. 11 § andra stycket KL har sin motsvarighet i 15 §. Förbudet mot växeltjänstgöring har ibland kritiserats. Det kan dock knappast medföra problem, om man anlägger ett praktiskt synsätt vid tillämpningen av bestämmelsen i 12 § om att en ersättare skall tjänstgöra för en ledamot som är förhindrad att vidare delta i ett sammanträde.

Frågor om ersättarnas tjänstgöring tillhör sådant som fullmäktige måste reglera i sin arbetsordning.

18 § Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. . .

Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

19 § Om en ledamot enligt 20 § eller 9 kap. 4 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 12 § KL.

Beslutförhetsregeln innebär att fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Närvarokravet gäller i princip all handläggning, dvs. även för överläggningarna innan besluten fattas. Rent tillfällig frånvaro från överläggningen i ett ärende påverkar dock inte beslutförheten.

Fullmäktige får föreskriva ett lägre närvarokrav vid besvarande av interpellationer och frågor. Av 19 § framgår också att jäv inte påverkar beslutförheten.

Jäv

20 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Föreskrifter om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 4 §.

Paragrafen, som motsvarar 2 kap. 13 § KL, innebär ingen ändring i sak. Begreppet "sambo" har dock införts i lagtexten.

Sambo definieras på samma sätt som i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem (ändrad senast 1988:1458). När man tillämpar begreppet sambo blir det normalt fråga om att i efterhand bedöma om ett visst förhållande skall anses ha varit ett samboförhållande. Vid en sådan bedömning kan man utgå från sådana faktorer som att kontrahenterna har barn tillsammans, förhållandets längd och om de har varit folkbokförda på samma adress.

När det gäller att tillämpa den nu aktuella paragrafen måste jävsfrågan normalt bedömas på den förtroendevaldes egna uppgifter.

21 § Fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

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.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 14 § KL.

Bestämmelsen om att varje ledamot har en röst återfinns i 4 kap. om de förtroendevalda.

Enligt 21 § får fullmäktige bestämma vilka som har rätt att delta i överläggningarna förutom ledamöterna. Regeln skall tillämpas på ett sådant sätt att de demokratiska aspekterna på yttranderätten i fullmäktige inte eftersätts. Fullmäktige kan antingen meddela generella regler om närvarorätt eller besluta i enskilda fall. Om fullmäktige medger att besvarandet av interpellationer och frågor får överlåtas på styrelseledamöter i kommunala företag, måste fullmäktige också ge den som skall svara rätt att delta i överläggningarna.

Regeln ger fullmäktige full frihet att råda över deltagandet i överläggningarna. Meningen är dock inte att fullmäktige skall tillämpa den så, att en för vid krets av personer tillåts att yttra sig på sammanträdena, t. ex. närvarande kommunmedlemmar eller representanter för massmedierna. En särskild föreskrift har införts om att fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde (8 kap. 22 §). Regeln i 21 § ger således inte utrymme för att göra några större förändringar i sättet att genomföra fullmäktiges sammanträden.

Rätten att delta i överläggningarna tillhör de ämnen som det är obligatoriskt för fullmäktige att reglera i arbetsordningen.

Bestämmelsen i 22 § har utformats som en skyldighet att lämna upplysningar i det fall att fullmäktige begär det. Detta får särskild betydelse i ett målstyrt system, eftersom fullmäktige då får ett större behov av att få redovisningar för hur nämndernas verksamhet bedrivs.

Redovisningsskyldigheten får givetvis inte genombryta intresset av sekretess. Regeln har utformats med hänsyn till detta.

Utomstående sakkunniga är inte skyldiga att inställa sig. Fullmäktige kan med stöd av 21 § bestämma att de har rätt att lämna upplysningar och delta i överläggningarna.

Den rätt att delta i överläggningarna som fullmäktige får medge med stöd av 21 § innefattar enbart en rätt att yttra sig, inte att framställa yrkanden eller få sin mening antecknad i protokollet. Detta tillkommer uteslutande ledamöter och tjänstgörande ersättare.

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av
1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget.
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 16 och 17 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

I Stockholms kommun får också ett borgarråd väcka ärenden genom motion.

24 § Fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

25 § Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

I 23 § redovisas de kommunala organ som har rätt att väcka ärenden hos fullmäktige. En nyhet är att styrelsen i kommunala företag får en sådan rätt. Det hänger samman med bestämmelserna i 3 kap. 16 och 17 §§ om att fullmäktiges yttrande skall inhämtas innan vissa beslut hos företagen fattas. För att företagen skall kunna inhämta fullmäktiges yttrande måste de få en motsvarande rätt att anhängiggöra ärenden hos fullmäktige. Rätten gäller endast om fullmäktige har föreskrivit det. Det blir härigenom möjligt att begränsa arten av de ärenden som får väckas till att bara avse sådana som kräver fullmäktiges yttrande enligt vad som bestämts.

Bestämmelsen i 23 § andra stycket avser borgarråd i Stockholms kommun som inte är ledamöter i fullmäktige.

Med anledning av att kommunerna och landstingen får ökad frihet att bestämma om organisationen av sina nämnder upphävs lokalorganslagen och lagen om särskilda organ i landstingskommunerna. Bestämmelsen i 24 § behövs för att fullmäktige skall ha samma frihet att begränsa rätten för lokala nämnder att väcka ärenden som hittills.

Det är givet att fullmäktige har skyldighet att besluta i de ärenden som får väckas. Om en statlig myndighet tar initiativ till ett ärende hos en kommun eller ett landsting, får det anses följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer att kommunen eller landstinget skall handlägga ärendet. Hur ärendet sedan skall behandlas, bestäms av uppgiftsfördelningen mellan de kommunala organen.

26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

29 § Fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Ett ärende som avser avsägelse från ett uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

30 § De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.

31 § Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §.

32 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

33 § En motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen från vidare handläggning.

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. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

35 § Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Paragraferna utgör en omarbetning av 2 kap. 16–18 §§ och del av 21 § andra stycket KL.

Av *26 §* framgår beredningstvånget. Detta har uttryckts på ett annat sätt

än i den nuvarande lagen. Syftet är att markera den något större frihet som fullmäktige får att bestämma om formerna för och omfattningen av beredningen.

Alla ärenden som fullmäktige avgör måste först ha beretts av någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning, om någon sådan finns. Styrelsen är alltid den sista instansen i beredningsprocessen och liksom hittills ytterst ansvarig för beredningen av alla ärenden. Vilken eller vilka nämnder i övrigt som bör delta i beredningen beror på det enskilda ärendets art. En nämnd bör i normalfallet alltid få yttra sig i ett ärende som berör nämndens verksamhetsområde.

En av nämndernas huvuduppgifter är att bereda de ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Om en fullmäktigeberedning ensam har svarat för beredningen av ett ärende, skall alltid någon nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör ges tillfälle att yttra sig. Detta framgår av *27 §*.

Fullmäktige får som sagts tidigare bestämma om vilka nämnder som skall delta i beredningen av ärendena. Urvalet måste dock ske på saklig grund. De olika nämndernas uppgifter enligt den organisation som gäller blir då i första hand styrande för fullmäktiges handlande. Om det finns skäl för det, kan fullmäktige nöja sig med att låta endast en nämnd vars verksamhetsområde berörs bereda ett ärende utöver styrelsen som alltid skall få tillfälle att yttra sig. En del ärenden bör på grund av sin karaktär beredas enbart av styrelsen.

De nämnder som sköter obligatoriska uppgifter som åligger kommunen respektive landstinget enligt speciallagstiftningen bör endast undantagsvis kunna förbigås. Detta gäller särskilt centrala nämnder med sådana uppgifter. En lokal nämnd som sköter en eller flera obligatoriska uppgifter kan lämnas utanför beredningen av ett ärende, om den del av kommunen som nämnden ansvarar för inte är berörd av ärendet. I kommuner och landsting som har många lokala nämnder medger bestämmelsen i 26 § att fullmäktige väljer ut ett lämpligt antal nämnder och låter dem yttra sig, även om samtliga lokala nämnder är berörda, t. ex. i ett organisationsärende.

Beredningen syftar till att ge fullmäktige ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Det ingår således alltid ett visst mått av sakprövning i den. Detta markeras genom att nämnderna och fullmäktigeberedningarna förutsätts utforma förslag till beslut. Styrelsen ansvarar som sista instans för att det finns ett beslutsförslag i varje ärende. Detta föreskrivs i *28 §*.

Styrelsen har den ledande rollen i beredningsprocessen. Beslutsförslaget från styrelsen är nästan alltid att betrakta som huvudförslaget i ett ärende.

I omfattande ärenden där flera yttranden och förslag föreligger och styrelsen presenterar ett sammanfattande förslag till beslut utgör detta alltid huvudförslaget. Om styrelsen endast har yttrat sig i ett ärende som beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning, uppkommer frågan om vilket förslag som skall betraktas som huvudförslag i ärendet. Organisationen och uppgiftsfördelningen samt de särskilda beredningsuppdrag som fullmäktige har lämnat får därvid vara vägledande. Fullmäktige kan också i viss utsträckning reglera detta i arbetsordningen.

Det som förekommer under överläggningen i ärendet har också betydelse för bedömningen. Av debatten kan framgå att styrelsens förslag eller ett huvudförslag från en annan nämnd får ringa eller ingen anslutning och att förslaget uppenbarligen inte är aktuellt längre. I en sådan situation behöver ordföranden vid beslutsfattandet inte ställa proposition på dessa förslag, förutsatt att ingen ledamot har yrkat bifall till det. Ett yrkande om bifall till huvudförslaget anses annars alltid föreligga, även om något sådant yrkande inte har framställts. Det ingår i ordförandens uppgift att hantera dessa procedurfrågor.

Huvudregeln är att samtliga fullmäktigeärenden skall ha beretts, innan fullmäktige avgör dem. Undantagen från beredningskravet för valärenden och brådskande ärenden finns kvar.

I *30 §* finns en regel om att beredning får underlåtas i ärenden som gäller ändring av antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd. Avsikten med detta undantag är att nyvalda fullmäktige skall kunna ändra sammansättningen av en nämnd före valet av ledamöter i nämnden. Den nya beslutande församlingen blir därmed inte skyldig att låta ett sådant ärende beredas av de nämnder som den tidigare församlingen utsett (jfr prop. 1975/76: 187 s. 386). Om antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd skall ändras under löpande mandatperiod, måste ett sådant ärende dock beredas på vanligt sätt.

Nyvalda fullmäktige kan också utan beredning besluta om att ändra mandattiden för en nämnd för att möjliggöra ett snabbare valgenomslag.

I *31 § första stycket* finns en regel om att revisionsberättelsen i normalfallet inte behöver beredas. Detta stämmer med nuvarande praxis (RÅ 1935 ref. 4 I).

Om revisorerna framställt en anmärkning mot någon nämnds förvaltning eller mot någon enskild förtroendevald skall förklaringar inhämtas enligt en föreskrift i 9 kap. 16 § första stycket. Tillsammans med revisionsberättelsen utgör förklaringarna underlaget för fullmäktiges ställningstagande till frågan huruvida ansvarsfrihet skall beviljas. De allmänna reglerna i 26—28 §§ gäller således inte för handläggningen av revisionsberättelsen och inhämtande av förklaringar med anledning av revisionsanmärkningar.

Om revisorerna bara framställt erinringar mot en nämnds förvaltning, behöver inte förklaringar inhämtas från nämnden. Fullmäktige kan dock bestämma att så skall ske. Inget hindrar att nämnden på eget initiativ redovisar sin syn på en sådan kritik genom en skrivelse till fullmäktige.

Av *31 § andra stycket* framgår ett annat undantag från beredningstvånget. Det gäller för ärenden i vilka fullmäktige utnyttjar sin möjlighet enligt 4 kap. 10 § att entledigа en förtroendevald på den grunden att ansvarsfrihet vägrats. För ärenden som avser entledigande på grund av brott gäller beredningskravet på vanligt sätt. I avsnitt 4.4.4 behandlas också handläggningen av ärenden som avser entledigande av förtroendevalda.

I *32 §* finns ytterligare ett undantag från beredningstvånget. Det gäller ärenden som är brådskande. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 2 kap. 21 § andra stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts. För att ett

ärende skall få avgöras utan föregående beredning krävs således fortfarande att samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet i ärendet. Det är inte tillräckligt att ledamöterna är överens om att ta upp ärendet till handläggning. Om ett ärende inte har kungjorts, fordras ett enhälligt beslut om att ta upp ärendet för att ärendet skall få handläggas. Det framgår av 40 § andra stycket.

I *33 §* finns det regler om beredningen av motioner och möjligheten att avskriva motioner från vidare handläggning, vilka svarar mot dem i 2 kap. 17 § KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

De nuvarande reglerna i 2 kap. 18 § KL om opinionsundersökningar och folkomröstningar som ett inslag i beredningsprocessen har med vissa smärre språkliga justeringar förts över till *34 §*. En nyhet är dock att ett landsting inte längre behöver tillstånd av kommunfullmäktige för att få anlita valnämnden vid genomförandet av sådana förfaranden.

Bordläggning

36 § Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

För bordläggning i fråga om val eller tidigare bordlagt ärende krävs dock enkel majoritet.

37 § Ett bordlagt ärende skall behandlas på fullmäktiges nästa sammanträde, om fullmäktige inte beslutar något annat.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 20 § KL.

I *36 § första stycket* finns en regel till skydd för minoriteten. Den innebär att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna kan få ett ärende bordlagt. Regeln överensstämmer med den som finns i den nuvarande kommunallagen. Avsikten är att hindra överrumplande manövrer från en majoritet i fullmäktige, som t. ex. kan utnyttja bestämmelsen om förkortad tid för kungörelse för att snabbt få upp ett ärende till behandling i fullmäktige. Genom att en minoritet av ledamöterna kan få till stånd en bordläggning kan de skaffa sig betänketid inför avgörandet av ärendet.

I uttrycket bordläggning ligger att uppskovet endast kan avse kortare tid (se prop. 1930:99 s. 126, RÅ 1935 E 79 och prop. 1975/76:187 s. 395). Normalt bordläggs ett ärende till fullmäktiges nästkommande sammanträde. I uttrycket ligger också att ärendet skall tas upp till behandling i oförändrat skick. Det "ligger på fullmäktiges bord". Behövs ytterligare beslutsunderlag skall ärendet återremitteras. Ett ärende kan därför inte "bordläggas för ytterligare utredning". För beslut om återremiss krävs enkel majoritet.

I *37 §* föreskrivs att ett ärende som bordlagts skall tas upp på fullmäktiges nästa sammanträde, om fullmäktige inte beslutar något annat. Ordförandens hittillsvarande rätt och skyldighet att bestämma till vilken dag ett ärende skjuts upp har slopats.

Landstingsfullmäktige sammanträder med längre intervaller än kom-

munfullmäktige gör. Ofta pågår ett landstingsmöte i mer än en dag. Bestämmelsen om att ett ärende som bordlagts skall tas upp på nästa sammanträde kan innebära en längre tids förskjutning än som är acceptabelt i det enskilda fallet. Fullmäktige kan dock besluta att ärendet skall handläggas redan under nästa sammanträdesdag. Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet, även om själva bordläggningen bestämts av en minoritet. Om yrkanden ställs om både bordläggning och återremiss, ankommer det på fullmäktige att besluta om i vilken ordning man skall ta ställning till de båda formella yrkandena.

Om ett ärende som bordlagts är brådskande, har fullmäktige flera möjligheter att snabbt få upp ärendet till sakbehandling. Fullmäktige kan förlänga ett sammanträde eller besluta om fortsatt sammanträde eller sätta ut ett extra sammanträde.

Bestämmelserna om bordläggning bör inte hindra att fullmäktige avbryter överläggningen i ett ärende och skjuter upp den till en senare tidpunkt under ett sammanträde. Det kan av olika praktiska skäl vara lämpligt att göra så utan att ärendet bordläggs. Man kan vilja kalla in en utomstående sakkunnig för att få upplysningar innan ärendet avgörs. Ett ärende som fullmäktige har börjat handlägga kan visa sig vara beroende av ett annat ärende som är uppsatt under en senare punkt på dagordningen. Om någon ledamot yrkar på bordläggning i en sådan situation, måste dock detta formella yrkande behandlas på vanligt sätt.

Offentlighet och ordning vid sammanträdena

38 § Fullmäktiges sammanträden är offentliga.

Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan överläggning, även när de inte tjänstgör.

39 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena.

Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig.

Dessa båda paragrafer har sina motsvarigheter i 2 kap. 28 § första stycket samt 2 kap. 21 § första stycket första meningen och 28 § andra stycket KL.

De kompletterande bestämmelser som behövs kan tas in i arbetsordningen för fullmäktige. De får dock inte utformas så, att de begränsar den grundlagsfästa yttrandefriheten.

I rättsfallet RÅ 1982 2:15 har regeringsrätten funnit att bestämmelser i en arbetsordning för kommunfullmäktige, som innefattade rätt för fullmäktiges ordförande att under vissa förhållanden ta ifrån en talare ordet, stred mot 2 kap. 12 § första stycket regeringsformen. De ansågs begränsa yttrandefriheten och upphävdes därför. Regeringsrätten fann uppenbarligen att de gjorde det möjligt för ordföranden att ingripa mot en talare på grund av innehållet i ett yttrande (jfr även RÅ 1981 2:1).

Bestämmelser som innebär en rätt för ordföranden att ingripa mot ett handlande som strider mot god ordning, på annat sätt än genom innehållet i vad som yttras, kan inte ses som begränsningar i yttrandefriheten. I prop. 1975/76:187 uttalade föredraganden (s. 422) att det låg i sakens natur att ordföranden kan ta ifrån en ledamot ordet, om ledamoten uppträder på ett sätt som strider mot god ordning. Särskilda ordningsföreskrifter om detta behövs därför inte i lagen.

Någon motsvarighet till bestämmelsen i 2 kap. 28 § andra stycket KL om att ordföranden får upplösa ett sammanträde när det uppstår sådan oordning att den inte går att avstyra, har inte tagits med i den nya lagen. Handlandet i sådana undantagssituationer kan regleras i arbetsordningen. Saknas bestämmelser i denna får det ändå anses falla inom ordförandens ordningsmakt att ajournera sammanträdet för att få tid att återställa ordningen eller som yttersta åtgärd upplösa sammanträdet.

Hur ärendena avgörs

40 § Ordföranden skall se till att bara sådana ärenden avgörs som har kungjorts enligt föreskrifterna i 8–11 §§.

Ett brådskande ärende får dock avgöras utan hinder av nämnda föreskrifter, om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

Att brådskande ärenden i vissa fall får avgöras utan beredning framgår av 32 §.

41 § När överläggningen har avslutats, lägger ordföranden fram förslag till beslut.

Förslagen skall utformas så, att de kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs.

42 § Om omröstning begärs, skall den ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal.

43 § Om inte något annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

44 § Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser val eller anställning av personal fattas beslutet dock genom lottning.

45 § Ordföranden skall vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks.

Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå skall läggas fram.

Av paragraferna motsvarar 40 § del av 2 kap. 21 § första stycket KL och 41–44 §§ bestämmelserna i 2 kap. 22 § KL, medan 45 § saknar motsvarighet i nuvarande lag.

Fullmäktige får råda över hur omröstningar skall genomföras, t. ex. att de skall ske efter upprop och att voteringsapparat får användas.

Regeln i 2 kap. 22 § andra stycket KL om att utgången bestäms vid omröstning genom enkel majoritet har behållits och finns i *43 §*. I valärenden där mer än en person skall utses och den proportionella metoden inte används bestäms utgången genom relativ majoritet. De personer som fått flest röster av dem som föreslagits blir valda (RÅ 1982 2:64).

Av *42 §* framgår bl. a. att ärenden som gäller anställning av personal skall avgöras genom sluten omröstning. I de flesta kommuner är det inte fullmäktiges uppgift att besluta i sådana ärenden. En sådan ordning kan dock undantagsvis förekomma, t. ex. i vissa mindre kommuner beträffande anställning av vissa chefer. Därför finns omröstningsregeln för ärenden som avser anställning av personal. Regeln har störst betydelse för nämnderna. Genom en hänvisning i 6 kap. 28 § är regeln tillämplig vid nämndernas beslutsfattande.

Den nuvarande kommunallagen innehåller inga uttryckliga regler om att ordföranden får vägra att ställa proposition, dvs. att han får vägra att lägga fram ett förslag till beslut. Däremot har sådana regler tagits in i den av Svenska kommunförbundet utarbetade normalarbetsordningen för kommunfullmäktige. Dessa frågor har principiellt intresse. Regler i ämnet har därför tagits in i 45 §.

Regeln i 40 § första stycket om att ordföranden skall se till att ärenden bara avgörs om föreskrifterna om kungörande och beredning har iakttagits, innefattar en uppmaning till ordföranden att vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om dessa föreskrifter inte har iakttagits. En sådan propositionsvägran från ordföranden är ovillkorlig och kan inte underställas fullmäktiges prövning.

I 45 § första stycket regleras det fallet att ett yrkande går utöver det förslag som fullmäktige behandlar och att det i stället skall betraktas som ett nytt ärende.

Ett annat fall är att ordföranden anser att ett yrkande är olagligt i något avseende. Hans vägran bör dock alltid på yrkande av någon ledamot kunna underställas fullmäktige. Detta regleras i 45 § tredje stycket.

Man måste förutsätta att ordförandens vägran att lägga fram ett förslag till beslut bara sker i uppenbara fall. Som ett moment i beredningen av ärendena ingår att pröva lagligheten av ett kommande beslut. Ordförandens möjligheter att pröva laglighetsfrågan är begränsade. Det är därför viktigt att hans vägran att lägga fram ett förslag kan underställas fullmäktiges prövning. Det är främst en uppgift för förvaltningsdomstolarna att pröva beslutens laglighet.

46 § Under de förutsättningar som anges i 47 § 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 revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning.

47 § Ett val skall vara proportionellt, om det begärs av minst det antal ledamöter som motsvarar den kvot som man får, om man dividerar antalet närvarande ledamöter med summan av det antal personer som valet avser plus 1. Om kvoten då blir ett decimaltal, skall den avrundas till närmast högre hela tal.

Om förfarandet vid ett sådant val finns det särskilda föreskrifter.

48 § Om fullmäktiges val av ledamöter och ersättare i vissa statliga styrelser och andra organ finns det särskilda föreskrifter.

Paragraferna motsvarar i sak 2 kap. 23 § KL. Liksom hittills kan proportionellt valsätt användas vid val av vissa styrelseledamöter i företag. Det gäller dock inte ideella föreningar och handelsbolag.

49 § Interpellationer skall avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

50 § Interpellationerna skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget.

51 § Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas.

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.

I Stockholms kommun får dock interpellationer ställas bara till borgarråden.

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. 16 och 17 §§.

54 § För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor.

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

55 § En fråga skall ha ett bestämt innehåll.

Den får vara försedd med en kort inledande förklaring.

56 § När en fråga besvaras, får bara den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen.

Paragraferna motsvarar 2 kap. 24 § KL.

Ämnesområdet för interpellationer och frågor är avgränsat på samma sätt som i dag, dvs. till ämnen som faller inom kommunernas eller landstingens kompetens. Ett undantag görs för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, vilka inte får utgöra ämnen för interpellationer.

De särskiljande dragen mellan interpellationer och frågor framgår direkt av lagen. Detta ger stöd för en ytterligare reglering i arbetsordningen, vilken för övrigt är obligatorisk. Ordföranden kan vägra att ställa proposition på att en fråga får ställas, om frågan är utformad som en interpellation. Detta får betydelse t.ex. när en ledamot finner att han lämnat in en interpellation för sent enligt bestämmelserna i arbetsordningen och ändrar beteckningen på interpellationen till fråga för att på så sätt få upp den till behandling. Fullmäktige kan dock på yrkande av någon ledamot besluta att propositionen skall ställas.

Den nuvarande regeln om att fullmäktige får föreskriva att ordföranden i styrelsen får överlämna en interpellation till en annan ledamot behövs inte längre och har därför utgått. Med stöd av 53 § kan fullmäktige bestäm-

ma att ordföranden får överlämna en interpellation för att besvaras av en sådan ledamot inom styrelsen för ett kommunalt företag som fullmäktige har utsett. Detta gäller även för frågor.

En nyhet är att det inte längre behövs föreskrifter av fullmäktige för att frågor skall få ställas.

I 56 § har det tagits in en regel om att endast den som ställer en fråga och den som svarar får delta i överläggningen. Detta är en skillnad i förhållande till en interpellationsdebatt där alla som så önskar kan delta. På denna punkt finns det inte något utrymme för att göra avvikelser i arbetsordningen. En fråga får alltså inte omvandlas till en interpellation sedan den framställts. En frågedebatt får inte heller utvidgas till en interpellationsdebatt.

Protokollet

57 § Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar.

58 § Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.

59 § Protokollet skall för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

60 § I protokollet skall anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka interpellationer och frågor som har besvarats.

61 § Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

62 § Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats skall justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande enligt 10 kap. 6 § första stycket.

Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

I landstingen skall tillkännagivandet även införas i de tidningar som avses i 10 §.

I *57—60 §§*, som motsvarar 2 kap. 25 § första stycket KL, finns det regler om vilka krav som ställs på innehållet i fullmäktiges protokoll. Inget

hindrar att fullmäktige bestämmer att protokollen skall innehålla mer information utöver de minimikrav som anges, t. ex. vilka ledamöter som yttrat sig i ett ärende och i vilken ordning detta skett eller vilka ersättare som varit närvarande utan att tjänstgöra.

I *61 och 62 §§* finns det bestämmelser som svarar mot 2 kap. 25 § andra och tredje styckena KL.

Reglerna om justeringen av protokollet har förenklats och fullmäktige får större frihet än för närvarande att bestämma om formerna för justeringen. Det blir obligatoriskt att ta in regler om justeringen i arbetsordningen. Dessa kan avse t. ex. omedelbar justering och antalet justerare utöver ordföranden som får anses självskriven.

Den hittillsvarande möjligheten för fullmäktige att justera protokollet på nästa sammanträde har slopats. Detta har skett av effektivitetsskäl.

Kommunfullmäktige sammanträder normalt inte oftare än en gång i månaden, medan landstingen i regel håller möten med ännu längre mellanrum. Det är inte lämpligt att dröja för länge med att justera fullmäktiges protokoll. Justeringen är en förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll skall få verkställas. Anslaget av justeringen bildar utgångspunkt för klagotiden. Om man skjuter på justeringen, skjuter man också på verkställigheten och lagakraftvinnandet. Fullmäktige kan givetvis också i fortsättningen justera protokollet vid ett sammanträde, förutsatt att sammanträdet hålls inom fjortondagarsperioden.

I undantagssituationer kan det bli nödvändigt att överlämna justeringen till fullmäktige, t. ex. om justerarna i något väsentligt avseende inte kan enas om innehållet i protokollet. Det kan också av andra skäl bli så att tidsfristen för justeringen överskrids, t. ex. vid sjukdom eller dödsfall. Lagligheten hos de beslut som tas upp i protokollet påverkas dock inte av att justeringen sker för sent. Tidsregeln är såtillvida en kvalificerad ordningsföreskrift. Något behov av en särskild bestämmelse i lagen som uttryckligen tillåter en senare justering i sådana fall finns därför inte.

Arbetsordningen

63 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

64 § Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om
1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, samt
9. formerna för justeringen av protokollen.

Paragraferna motsvarar delvis 2 kap. 30 § KL.

Bestämmelserna om fullmäktige i detta kapitel har förenklats och gjorts tydligare. På flera punkter har kommunerna och landstingen fått ökad frihet att besluta om det som skall gälla. En sådan frihet ges för bl. a. sammanträdesordningen (7 §), rätten att delta i fullmäktiges överläggningar (21 §), till vilka förtroendevalda interpellationer och frågor får ställas (52 och 54 §§) samt hur protokollen skall justeras (61 och 62 §§).

Det är därför nödvändigt att fullmäktige utfärdar bestämmelser i arbetsordningen som ett komplement till lagen. Det gäller vem som skall föra ordet tills ordförande utsetts, anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde och hur omröstningar skall genomföras. Härutöver skall också regleras i arbetsordningen vilket antal ledamöter fullmäktige skall ha, när sammanträden skall hållas, rätten att delta i överläggningarna samt till vilka förtroendevalda interpellationer och frågor får ställas.

I ämnen där lagen ger de grundläggande bestämmelserna får arbetsordningen komplettera dessa. Det gäller t. ex. förfarandet vid omröstningar. Arbetsordningens regler får givetvis inte avvika från vad som föreskrivs i lagen. De bör främst avse ordningsfrågor vid genomförandet av omröstningarna. Särskilt för slutna omröstningar behövs ytterligare anvisningar, t. ex. om hur valproceduren skall genomföras, hur röstsedlarna skall vara utformade och hur ordföranden skall biträdas när valsedlarna avlämnas och sammanräkningen görs.

Kravet på att det i arbetsordningen skall regleras vem som skall utöva ordförandeskapet tills ordförande utsetts avser två situationer. Den ena är när ny ordförande skall väljas, t. ex. vid mandatperiodens början. Den andra är den som anges i nuvarande kommunallag, dvs. att hela presidiet är frånvarande och en tillfällig ordförande skall utses för ett sammanträde eller en del av ett sammanträde.

Det är således nödvändigt att fullmäktige i varje kommun och landsting har en arbetsordning och att det i denna finns bestämmelser som täcker de områden som lämnats oreglerade i den nya lagen. Vilka övriga ämnen som det är lämpligt att ha bestämmelser om i arbetsordningen får kommunerna och landstingen själva avgöra. Ett grundkrav på samtliga bestämmelser i arbetsordningarna är givetvis att de inte strider mot den nya lagens innehåll eller syften.

Styrelsens uppgifter

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. 16 och 17 §§.

2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 § Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29—32 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

5 § Fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis skall sköta om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut. Fullmäktige får också besluta att en annan nämnd helt eller delvis skall ha hand om sin medelsförvaltning.

6 § Styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet.

Paragraferna motsvarar 3 kap. 1 § KL.

En nyhet är att det av *1 §* framgår att styrelsen skall ha uppsikt även över kommunal verksamhet som bedrivs av kommunala företag. Att styrelsen har denna övergripande uppsiktsskyldighet hindrar inte att en annan nämnd kan ha den mer direkta uppsikten över ett kommunalt företag inom sitt verksamhetsområde, t. ex. en teknisk nämnd över ett företag som sköter eldistributionen.

Bland uppgifterna i uppräkningen i *4 §* har inte tagits med uppgiften att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med kommunen eller landstinget (3 kap. 1 § andra stycket 7

KL). Denna uppgift har ansetts så självklar att den inte behöver uttryckas i lagen. Uppgiften bör inte ligga bara på styrelsen utan på alla nämnder.

Inte heller har tagits med styrelsens ansvar för informationsverksamheten (3 kap. 1 § andra stycket 6). Vilket organ inom en kommun eller ett landsting – styrelsen eller någon annan nämnd – som skall ha hand om denna uppgift måste därför fullmäktige bestämma om i reglemente (se 32 §).

Begreppet ekonomisk förvaltning omfattar också egendomsförvaltning och medelsförvaltning. Dessa uppgifter är därför precis som i dag uppgifter som primärt åvilar styrelsen. Enligt *5 §* får dock fullmäktige besluta att kommunens eller landstingets egendomsförvaltning helt eller delvis skall skötas av en annan nämnd än styrelsen. Fullmäktige får också besluta att en nämnd helt eller delvis skall ha hand om sin egen medelsförvaltning. Detta överensstämmer också med vad som gäller i dag.

Bestämmelsen om egendomsförvaltningen i 5 § möjliggör att denna del av den ekonomiska förvaltningen kan centraliseras till en annan nämnd än styrelsen. I ett system med en friare nämndorganisation kan det inte heller anses föreligga något hinder att centralisera personalfrågor till en nämnd (jfr 3 kap. 14 § KL).

I *6 §*, som behandlar styrelsens processbehörighet, finns en nyhet som innebär att det klart framgår att styrelsens behörighet även omfattar mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut.

För att göra rättsläget helt klart framgår det av bestämmelsen att fullmäktige kan besluta om fullföljd. Det innebär att fullmäktige inskränker styrelsens behörighet att företräda kommunen, vilket kan ske generellt men också genom beslut för särskilda fall. I det inbegrips också att fullmäktige kan återkalla en talan som styrelsen har inlett.

Enligt ett rättsfall (RÅ 1986 ref. 79) har ett förvaltningsutskott ansetts behörigt att föra talan mot beslut, varigenom en kammarrätt har förbjudit verkställighet av ett beslut som landstinget har fattat. Denna kompetens grundade sig enligt regeringsrätten på bestämmelsen i 3 kap. 1 § andra stycket 4 KL om skyldighet för förvaltningsutskottet att verkställa landstingets beslut. Även detta fall kommer att täckas av den nya bestämmelsen.

Bestämmelsen om styrelsens processbehörighet har av lagtekniska skäl tagits in i en särskild paragraf.

Nämndernas ansvar för verksamheten

> 7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.
>
> De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i den nuvarande kommunallagen, syftar till att markera att nämnderna har ett ansvar för att se till att

verksamheten bedrivs på ett sätt som stämmer med de övergripande mål som fullmäktige har ställt upp samt att den bedrivs i enlighet med de föreskrifter som kan finnas för verksamheten, t. ex. i lag, förordning eller reglemente. Detta stämmer med gällande rätt. Hur nämnderna konkret skall se till att de får den information de behöver för att kunna kontrollera verksamheten får de bestämma själva.

8 § Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § tredje stycket KL. I den nya lagen har lagregeln en naturlig plats under rubriken Nämndernas ansvar för verksamheten.

Antalet ledamöter och ersättare

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.

10 § Fullmäktige skall besluta om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna.

11 § Även de ersättare som inte tjänstgör får närvara vid nämndernas sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträdena.

Fullmäktige skall besluta i vilken utsträckning ersättarna skall ha rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

Paragraferna motsvarar 3 kap. 2 och 8 §§ KL.

Bestämmelsen i *9 §* innebär att kommunerna och landstingen själva får bestämma antalet ledamöter och ersättare i nämnderna. Liksom i dag måste det dock finnas minst fem ledamöter i styrelsen.

I fråga om ersättarnas tjänstgöring hänvisas i nuvarande kommunallag till vad som gäller om ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige. Bestämmelsen i *10 §* innebär att det överlåts på fullmäktige att besluta i frågan. Mycket talar i och för sig för att reglerna om ersättarnas tjänstgöring är lika för fullmäktige och nämnder, men för vissa nämnder kan det finnas behov av avvikelser och det medger alltså den nya bestämmelsen.

I *11 §* behålls den lagstadgade närvarorätten för icke tjänstgörande ersättare. Frågan i vad mån man bör ge en nämndersättare som inte tjänstgör yttranderätt har aktualiserats i några kommuner. Genom bestämmelsen i

andra stycket åläggs fullmäktige att ta ställning i frågan. Ett generellt beslut kan lämpligen fattas i början av en mandatperiod.

Mandattider

12 § Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde.

13 § Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

14 § Om en ledamot avgår under mandattiden, skall fyllnadsval förrättas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Huvudregeln om att styrelsen skall väljas för tre år och att den skall börja sin tjänstgöring den 1 januari året efter ett valår kompletteras med en regel som gör det möjligt för de kommuner och landsting som så önskar att låta styrelsen tillträda tidigare.

Bestämmelser om ändrad mandattid för styrelsen kan meddelas i ett särskilt beslut eller i ett reglemente för styrelsen.

Om man väljer att tidigarelägga den tillträdande styrelsens mandattid, måste mandattiden för ledamöter och ersättare i den avgående styrelsen avkortas. Det får anses ligga i sakens natur att fullmäktige kan besluta om detta utan särskilt lagstöd (jfr SOU 1981:53 s. 163). För revisorernas del innebär ett tidigareläggande av mandattiden att granskningen kommer att omfatta både den avgående styrelsen och den styrelse som tillträder fram till granskningsårets slut.

En kommun eller ett landsting som har infört ett snabbare valgenomslag för styrelsen men som av olika anledningar önskar senarelägga styrelsens mandattid kan givetvis återinföra den gamla ordningen. Fullmäktige måste i så fall förlänga den tjänstgörande styrelsens mandattid till årsskiftet det år då val äger rum. Den nya styrelsen väljs därefter enligt huvudregeln och tillträder den 1 januari året efter valåret.

När det gäller andra nämnder än styrelsen är mandatperioderna fria. Det innebär att kommunerna och landstingen även kan låta dessa nämnders tjänstgöringstid börja före den 1 januari året efter ett valår. Det innebär också att kommunerna och landstingen när de så vill kan göra förändringar i sin nämndorganisation genom att t. ex. bilda nya nämnder och avskaffa gamla.

I sakens natur ligger att mandatperioderna inte bör överstiga tre år.

Ordförande och vice ordförande

15 § Fullmäktige skall, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

16 § Fullmäktige skall meddela föreskrifter om vem som skall fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra.

17 § I Stockholms kommun skall 15 och 16 §§ tillämpas bara på styrelsen och sådana nämnder där ett borgarråd inte skall vara ordförande.

Dessa paragrafer motsvarar delvis 3 kap. 6 och 13 §§ med den skillnaden i sak att reglerna om vad som skall gälla när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra har tagits bort. Fullmäktige får i stället meddela egna föreskrifter om detta.

För Stockholms kommun gäller bestämmelserna bara för styrelsen och för sådana nämnder i vilka ett borgarråd enligt fullmäktiges beslut inte skall vara ordförande.

Tidpunkt för sammanträdena

18 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden.

Sammanträden skall hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Denna paragraf motsvarar 3 kap. 7 § första stycket KL. Någon ändring i sak avses inte.

Det är bl. a. bestämmelsen om att nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden som utesluter möjligheten att tillämpa en modell med telefonsammanträden.

Närvarorätt för utomstående

19 § En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Denna paragraf motsvarar 3 kap. 7 § andra stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts. Att en anställd är skyldig att inställa sig till den egna nämndens sammanträden följer normalt av anställningsförhållandet.

20 § Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott skall finnas.

21 § Av 33 § framgår att en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden.

En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.

22 § En nämnd skall välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Därvid skall föreskrifterna i 5 kap. 47 § om proportionella val tillämpas.

Termen utskott har reserverats för sådana organ inom nämnderna som är politiskt sammansatta.

Kompetens att besluta om att inrätta utskott har både fullmäktige och nämnderna. Nämndernas kompetens är dock inskränkt på så sätt att de har rätt att besluta om utskott bara om fullmäktige inte har gjort det.

Har fullmäktige alltså i ett reglemente beslutat om att en nämnd skall ha ett eller flera utskott kan nämnden inte avskaffa ett sådant utskott eller besluta om att inrätta ytterligare utskott.

Det ligger i sakens natur att nämnden skall följa vad fullmäktige kan ha bestämt om vad ett av fullmäktige inrättat utskott skall ha för uppgifter. Är det fråga om överförande av del av nämndens beslutanderätt till utskottet måste dock det formella beslutet om delegering till utskottet tas av nämnden.

Det finns inte något krav på att nämndernas ärenden skall beredas på något särskilt sätt. Bortsett från vad fullmäktige kan ha bestämt beträffande ett av fullmäktige inrättat utskotts uppgifter i det avseendet har nämnden full frihet att avgöra om och i så fall i vilka former ärenden skall beredas. Av lagtekniska skäl används termen nämndberedning.

Beslutförhet

23 § En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Regeln om beslutförhet motsvarar 3 kap. 9 § första stycket KL. Någon ändring i sak avses inte.

24 § Den som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.

25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
4. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

26 § Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

27 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Paragraferna reglerar frågan om jäv i kommunala nämnder. Regleringen är uttömmande och avser all handläggning hos nämnderna, oavsett om det är fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller inte. Bestämmelserna gäller både förtroendevalda och anställda.

För att möjliggöra dubbla engagemang i nämnder och i kommunala företag har vissa undantag gjorts från tillämpningen av ställföreträdarjävet och delikatessjävet. Undantag har också gjorts från tillämpningen av delikatessjävet i fall av engagemang i flera nämnder.

I övrigt hänvisas beträffande dessa lagregler till avsnitt 4.6.6.

28 § I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut skall 5 kap. 41 – 44 §§ tillämpas.

29 § För bordläggning av ett ärende i en nämnd krävs det enkel majoritet.

Liksom i dag hänvisas i *28 §* till reglerna om hur fullmäktige fattar beslut. *29 §* motsvarar vad som gäller i dag.

Protokollet

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.

I fråga om protokolls innehåll och justering av protokoll m. m. hänvisas till motsvarande regler för fullmäktige. Nämndernas protokoll fyller en viktig funktion inte minst när beslut skall överklagas.

Delgivning

31 § Delgivning med en nämnd sker med ordföranden eller med den som enligt ett reglemente eller ett särskilt beslut är behörig att ta emot delgivningar.

Paragrafen motsvarar 3 kap. 11 § KL.

Reglementen

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

En nyhet är att det blir obligatoriskt för fullmäktige att anta reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Sådana föreskrifter är nödvändiga i ett system med en friare nämndorganisation. Framför allt behövs reglementen för att klara uppgiftsfördelningen mellan nämnderna. Man måste bl. a. ta ställning till vilken eller vilka nämnder som skall ha hand om sådana lagstadgade uppgifter som ankommer på kommunen eller landstinget och om t. ex. uppgifter inom socialtjänstens område skall fördelas på flera nämnder.

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 §.

34 § Följande slag av ärenden får inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

En nyhet är att det inte längre krävs fullmäktiges bemyndigande för att nämnderna skall få delegera ärenden.

En annan nyhet är att inte bara hela ärendegrupper kan delegeras utan också enskilda ärenden. Ett exempel på en situation där det kan finnas ett behov av detta är att nämnden har tagit ställning i sak i ett visst ärende, men att det krävs vissa formella kompletteringar som hindrar nämnden att avgöra ärendet direkt. I stället för att nämnden måste ta upp ärendet på nytt kan beslutanderätten delegeras.

Det delegeringsbara området vidgas. Nämnderna får större frihet att avgöra vad som bör delegeras. Att nämnden måste ha kvar ett övergripande ansvar för hela verksamheten markeras av att ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet inte får delegeras. Detta övergripande ansvar motiverar också att man behåller kravet på att nämnden i sin helhet måste besluta om framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens beslut har överklagats.

Den nya regeln ger stora möjligheter att flytta ansvaret för olika frågor till de verksamhetsansvariga. Det kan t.ex. gälla ärenden om kortsiktig upplåning. Däremot görs ingen ändring när det gäller ärenden om myndighetsutövning mot enskilda. Sådana ärenden får inte delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I delegeringssystemet ligger att nämnden när som helst kan återkalla givna uppdrag. Det kan göras generellt eller bara i ett särskilt ärende. Nämnden kan också genom eget handlande föregripa ett beslut i ett enskilt ärende av den som fått delegeringen genom att själv ta över ärendet och besluta. Det kan gälla ett från principiell synpunkt viktigt ärende som nämnden anser att den bör besluta själv i.

Det ligger också i systemet att en anställd som på grund av delegering får handlägga en viss grupp av ärenden inte får fatta beslut i ett enskilt ärende om ärendet inte är delegeringsbart enligt bestämmelserna i denna paragraf. Det kan t.ex. gälla ett myndighetsutövningsärende som vid närmare granskning visar sig vara av principiell beskaffenhet eller annars av större

vikt. Den anställde skall då anmäla ärendet hos nämnden som får fatta beslut.

När det gäller att avge yttranden med anledning av att beslut har överklagats avser delegeringsförbudet endast fullmäktiges och nämndens egna beslut. Förbudet omfattar inte yttranden med anledning av beslut som har fattats efter delegering. Beträffande rätten att avge sådana yttranden gäller de allmänna förutsättningarna för delegering enligt denna paragraf. För att nämnden skall kunna få insyn i hur delegeringsuppdraget utövas kan det dock vara ändamålsenligt att låta befogenheten att avge yttranden bara tillkomma nämnden.

Med beslut i delegeringsbestämmelserna avses endast beslut i kommunallagens mening. Kännetecknande för ett beslut är bl. a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar.

I den kommunala förvaltningen vidtas dock också en mängd åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening. Man talar om rent förberedande åtgärder eller rent verkställande åtgärder. Några klassiska exempel på rent verkställande åtgärder är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Det får alltså inte finnas utrymme för självständiga bedömningar. Sådan verksamhet ankommer normalt på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder grundas inte på delegering. Den följer i stället av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten skall kunna fungera.

Praktiskt sett kan en mycket stor del av den kommunala verksamheten antas höra till området ren verkställighet. Ibland kan gränsen mellan vad som hör till beslut i lagens mening och ren verkställighet vara svår att dra. Den förändring som den kommunala verksamheten genomgår genom ökad målstyrning och decentralisering kan leda till att gränsen förskjuts. Fler åtgärder än tidigare kan därigenom komma att hänföras till ren verkställighet.

Finns det klara målsättningar för verksamheten är det mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som i dag rättsligt sett är att anse som beslut kan hänföras till ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut. Det kan t. ex. gälla interna frågor om inköp, fastighetsförvaltning och personaladministration där intresset av att överklaga genom kommunalbesvär normalt inte kan vara särskilt stort.

35 § Nämnderna skall besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till dem.

Beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt föreskrifterna i 10 kap.

En nyhet är att nämnderna själva får avgöra i vilken utsträckning beslut som har fattats efter delegering skall anmälas till nämnderna.

Det är givetvis väsentligt att se till att klagotider börjar löpa även om kravet på anmälan slopas. För att säkerställa att tiderna börjar löpa, så att besluten kan vinna laga kraft föreskrivs att beslut som får överklagas enligt 10 kap. skall protokollföras särskilt, om beslutet inte skall anmälas. Om beslutet anmäls, räknas klagotiden från dagen för anslaget av protokollet från det nämndsammanträde där beslutet anmäldes. I fråga om beslut som överklagas genom förvaltningsbesvär räknas tiden som vanligt från den dag när det delgavs den berörda parten.

Åtgärder som inte kan anses som beslut i lagens mening utan är av rent förberedande eller rent verkställande art omfattas inte av anmälningsskyldigheten.

36 § En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta i ärenden som är så brådskande, att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

I denna paragraf finns en bestämmelse som medger att brådskande ärenden delegeras. Förutsättningen är att man inte kan vänta med besluten till nämndens nästa sammanträde och att det rör sig om ärenden som oundgängligen måste avgöras.

Någon begränsning av möjligheterna att delegera enligt denna paragraf med hänsyn till ärendenas art finns inte.

Ärenden som avgjorts med stöd av delegering enligt denna paragraf måste anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

37 § Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till chefen.

Förvaltningschefer får med stöd av denna paragraf vidaredelegera beslutanderätt till andra anställda. Det ankommer på kommunerna och landstingen att i en arbetsordning eller liknande dokument bestämma vilka förvaltningschefer som skall ha rätt att vidaredelegera. Normalt bör en sådan rätt tillkomma endast en person inom en nämnds verksamhetsområde, t. ex. en socialdirektör eller en fastighetschef.

Rätten att vidaredelegera måste utnyttjas på ett sådant sätt att nämnden alltid har vetskap om vem som har rätt att fatta beslut. Det är viktigt för att nämnden skall kunna utöva sin kontroll av verksamheten och återkalla ett sådant uppdrag om behov av detta skulle uppkomma.

Om en förvaltningschef betjänar flera nämnder, får varje nämnd avgöra om vidaredelegering skall medges.

Vad som i motiven till 33 och 34 §§ har anförts om nämndens möjlighe-

ter att återkalla en delegering och genom eget handlande föregripa ett beslut gäller också för en förvaltningschef såvitt avser hans vidaredelegering av beslutanderätt. Även nämnden har möjligheter att ingripa och föregripa ett beslut vid vidaredelegering.

38 § Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

Bestämmelserna i denna paragraf – som i sak motsvarar 3 kap. 13 a § KL – syftar till att förstärka brukarinflytandet när beslut skall fattas. Det kan ske genom att villkor om brukarmedverkan ställs upp när ärenden delegeras.

Här kan hänvisas till prop. 1986/87:91 och KU 1987/88:23.

En nämnd får även i övrigt uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras.

Drätselnämnd

39 § Stockholms kommun får ha en drätselnämnd.

40 § Drätselnämnden skall, i stället för kommunstyrelsen, ha hand om medelsförvaltningen, om fullmäktige inte har överlåtit åt en annan nämnd att helt eller delvis ha hand om sin medelsförvaltning.

Drätselnämnden skall också fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföring och redovisning som styrelsen annars skall fullgöra. Vad som i 8 kap. 14–16 §§ sägs om styrelsen skall därvid tillämpas också på drätselnämnden.

41 § Föreskrifterna i 7 §, 9 § med undantag för första stycket andra meningen, 10 §, 11 §, 13 §, 14 § och 18–37 §§ samt föreskrifterna i 4 kap. skall tillämpas också på drätselnämnden.

42 § Ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden.

Med stöd av föreskrifterna i dessa paragrafer blir det möjligt för Stockholms kommun att behålla en särskild drätselnämnd. Avsikten är att drätselnämnden skall ha samma uppgifter och ställning som hittills. Genom hänvisningen till 4 kap. blir bl. a. de allmänna reglerna om valbarhet tillämpliga för uppdrag i drätselnämnden. I fråga om nämndens organisation och verksamhetsformer skall bestämmelserna om nämnder i detta kapitel i huvudsak tillämpas.

En särregel gör klart att borgarrådsberedningens ordförande är självskriven som ordförande i drätselnämnden.

7 kap. Medbestämmandeformer

Partssammansatta organ

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.

2 § Partssammansatta organ får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

De får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar innehållet i 1 kap. 5 § fjärde stycket och 3 a kap. 1 § andra och tredje styckena KL.

3 a kap. 1 § tredje stycket KL innehöll tidigare ett förbud för partssammansatta organ mot att avgöra frågor som innefattade myndighetsutövning mot någon enskild så som detta begrepp definierades i 3 § första stycket i den äldre förvaltningslagen (1971:290). Från detta förbud gjordes av lagtekniska skäl undantag beträffande sådana ärenden som gällde anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning. Förvaltningslagen var tillämplig även på statlig verksamhet och i sådana fall var ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning, eftersom de var författningsreglerade, att betrakta som myndighetsutövningsärenden i förvaltningslagens mening. Motsvarande ärendetyper på den kommunala sektorn var emellertid i allmänhet antingen helt oreglerade eller bestämda genom kollektivavtal, varför det inom den sektorn egentligen inte kunde röra sig om myndighetsutövning mot någon enskild.

Den 1 januari 1987 trädde förvaltningslagen (1986:223) i kraft. Den nya lagen innehåller ingen definition av begreppet myndighetsutövning mot någon enskild. Därför togs hänvisningen i 3 a kap. 1 § tredje stycket KL till 3 § första stycket i den äldre förvaltningslagen bort och ersattes med orden "myndighetsutövning mot någon enskild". Undantaget beträffande ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning behölls dock.

Frågorna om anställning, ledighet och vikariat och om förslagsbelöning är inom den kommunala sektorn fortfarande oreglerade eller bestämda genom kollektivavtal. Detta i förening med att det i bestämmelserna om partssammansatta organ inte längre finns någon koppling till ett myndighetsutövningsbegrepp som innefattar ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning gör att det inte behövs något undantag beträffande dessa ärenden. Undantaget har därför tagits bort. Det innebär ingen ändring i sak.

3 § Partssammansatta organ inrättas av fullmäktige.

4 § Fullmäktige skall fastställa ett partssammansatt organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer i ett reglemente.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 3 a kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket KL.

5 § Ett partssammansatt organ skall bestå av företrädare för dels kommunen eller landstinget, dels de anställda.

Kommunens eller landstingets företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har slutit kollektivavtal med om partssammansatta organ.

Paragrafen motsvarar 3 a kap. 2 § KL.

6 § På ett partssammansatt organ skall tillämpas

1. 4 kap. 22 § om reservation,
2. 6 kap. 24–27 §§ om jäv, och
3. 6 kap. 30 § om protokollföring, protokolls innehåll, justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen.

Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 3 § andra stycket KL.

7 § En nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som har lämnats över till organet, om det finns synnerliga skäl för det.

Denna paragraf motsvarar bestämmelserna i 3 a kap. 3 § tredje stycket KL.

Närvarorätt för personalföreträdare

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.

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

Första stycket i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 4 § KL.

Bestämmelsen i andra stycket saknar motsvarighet i nuvarande kommunallag. De organ som anges där har inte sådana förvaltande och verkställande uppgifter som motiverar en närvarorätt för de anställda.

9 § 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 i särskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

10 § Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter, och
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 3 a kap. 5 och 6 §§.

Undantaget beträffande ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning har tagits bort. Skälen för detta är samma som de som angivits under 1 § i fråga om borttagandet av motsvarande undantag i 3 a kap. 1 § tredje stycket KL. Inte heller i detta sammanhang innebär det någon ändring i sak.

Vidare har undantaget i 3 a kap. 6 § första stycket KL beträffande ärenden som gäller föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen formulerats om.

Undantaget gäller sådana myndighetsutövningsärenden som avser en obestämd krets av enskilda. Som exempel på ärenden av detta slag nämndes i förarbetena till bestämmelsen föreskrifter med stöd av dåvarande 70 § hälsovårdsstadgan (1958:663) (se SOU 1982:56 s. 122 och 198 samt prop. 1984/85:200 s. 22 och 30). Detta uttrycktes i lagtexten ursprunglingen på så sätt att undantag gällde för sådana ärenden som angavs i 3 § andra stycket punkten 2 i den äldre förvaltningslagen, dvs. ärenden som avsåg föreskrifter till allmän efterrättelse.

Den nuvarande lydelsen av undantagsbestämmelsen tillkom genom SFS 1986:1134 och föranleddes av den nya förvaltningslagens utformning (prop. 1986/87:39 s. 82).

Den nuvarande hänvisningen till 8 kap. regeringsformen medför svårigheter att förstå bestämmelsens innebörd. Bestämmelsen har därför fått en mera konkret beskrivning av vad som avses. Någon ändring i sak avses inte.

11 § Personalföreträdarna har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

12 § En nämnd är skyldig att, med iakttagande av föreskrifterna i sekretesslagen (1980: 100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

13 § Personalföreträdarna utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstinget, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för var och en av dem får finnas för varje nämnd.

14 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har kollektivavtal med.

15 § Vad som föreskrivs i denna lag om jäv för den som skall handlägga ett ärende hos en nämnd skall gälla också för personalföreträdare i nämnden.

Jäv enligt 6 kap. 25 § 4 skall dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet, eller

2. har, i den egenskap som anges i 1, företrätt organisationen i en sådan förhandling i ärendet som har ägt rum enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet.

16 § Personalföreträdarna skall kallas till sammanträden på samma sätt som gäller för ledamöterna i nämnden. Ersättarna kallas endast då de skall tjänstgöra som personalföreträdare.

17 § Beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde blir inte ogiltiga på grund av att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

Dessa paragrafer motsvarar 3 a kap. 7—11 §§ KL. Föreskriften i 17 § har dock ingen motsvarighet.

8 kap. Ekonomisk förvaltning

Mål för den ekonomiska förvaltningen

1 § Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Vad som sägs i denna paragraf är nytt. Det ersätter den tidigare regeln om förmögenhetsskydd.

Enligt paragrafen skall kommunerna och landstingen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det har inte ansetts meningsfullt att

uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning. I 2 § finns ett exempel på vad som ligger i kravet på en sådan hushållning, nämligen att medelsförvaltningen skall ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Det måste också anses höra till god ekonomisk hushållning, att kommuner och landsting som erhåller försäljningsvederlag för anläggningstillgångar eller försäkringsersättning för sådan egendom använder motsvarande belopp för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva sådana tillgångar (se avsnitt 4.8.1). Kommuner och landsting bör dock i vissa särskilda fall kunna få använda medel från försäljning av en anläggningstillgång för löpande behov utan att det kan anses strida mot god ekonomisk hushållning, exempelvis då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggningstillgången avsevärt mindre. Som ett aktuellt exempel kan nämnas den avveckling av specialsjukhus och vårdhem för psykiskt utvecklingsstörda som nu sker till förmån för andra boendeformer. Likaså bör medel från försäljning av en anläggningstillgång kunna användas för löpande behov när avsikten redan från början varit att anläggningstillgången endast skulle innehas under något eller några år.

Det hör också till god ekonomisk hushållning att sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet ha balans mellan inkomster och utgifter. Att undergräva sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgeterna kan inte anses förenligt med god ekonomisk hushållning.

Som en följd av att lagregeln om förmögenhetsskydd inte förts över till den nya lagen kommer det inte längre att vara förbjudet att använda medel ur kapitalfond till driftsändamål eller att ta upp lån för sådant ändamål. Möjligheten att ta upp lån för driftsändamål begränsas dock även i fortsättningen på grund av att detta normalt inte kan anses vara god ekonomisk hushållning.

Som ytterligare exempel på god hushållning kan nämnas att man vårdar och underhåller fastigheter och andra tillgångar väl, har en god framförhållning i den fysiska planeringen, har en ändamålsenlig förrådshållning och har en effektiv organisation.

För fullmäktige får bestämmelsen om en god ekonomisk hushållning sin främsta betydelse när det gäller det politiska ansvaret. Från kommunalrättslig synpunkt får den emellertid sin största betydelse för styrelsen och övriga nämnder. Även om bestämmelsen till sin natur är sådan att den saknar direkta rättsverkningar bör den kunna utgöra en viktig utgångspunkt för revisorernas granskning av den ekonomiska förvaltningen. I grundsatsen att kommunerna och landstingen skall ha en god ekonomisk hushållning ligger givetvis också att verksamheten skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

2 § Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

Vad som sägs i paragraferna är nytt. Beträffande motiveringen till bestämmelserna hänvisas till avsnitt 4.8.1.

Budgetens innehåll

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

5 § Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret.

I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år.

Bestämmelserna i *4 § och 5 § första och andra styckena* motsvarar 4 kap. 3 § KL. I förhållande till de tidigare bestämmelserna har i sak den ändringen gjorts att det inte längre krävs att budgeten skall vara balanserad. Fortfarande skall det dock framgå av budgeten hur utgifterna skall finansieras.

En nyhet är att det av budgeten skall framgå hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Genom denna regel ställs indirekt ett krav på kommuner och landsting att upprätta en balansbudget. Ur en balansbudget bör bl. a. soliditetens utveckling under budgetåret kunna härledas. Soliditeten anses vara ett av de viktigaste s. k. nyckeltalen.

Vad gäller analyser och nyckeltal i övrigt i samband med budgeten hänvisas till avsnitt 4.8.4.

En annan nyhet är att det införs ett krav på att budgeten skall innehålla en verksamhetsplan. En sådan plan torde vara nödvändig i ett system med målstyrning.

Budgeten skall fortfarande vara en bruttobudget, vilket innebär att samtliga inkomster och utgifter inom nämndverksamheterna skall tas upp i budgeten. Fullmäktige får dock anvisa nettoanslag till nämnderna.

Bestämmelserna i *5 § tredje stycket* innebär att krav införs på att kommuner och landsting upprättar ekonomiska treårsplaner.

Treårsplanen skall vara rullande på så sätt att den alltid skall omfatta

budgetåret och de två följande kalenderåren. Det innebär att planen kommer att revideras åtminstone varje år i samband med budgetarbetet. Något hinder kan emellertid inte anses föreligga för fullmäktige att revidera treårsplanen när helst fullmäktige anser att det behövs.

Det anges inte vad treårsplanen skall innehålla. Men om den skall kunna fylla funktionen att fokusera intresset på en kommuns eller ett landstings verkliga ekonomiska utveckling, bör den i huvudsak innehålla motsvarande uppgifter som årsbudgeten.

En nytillträdd majoritet får genom treårsplanen en möjlighet att redovisa sina ambitioner och målsättningar avseende den kommunala verksamheten för hela mandatperioden.

Budgetprocessen

6 § Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.

Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

7 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

8 § Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.

9 § Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skattesats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.

10 § Styrelsens förslag till budget skall hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten skall fastställas.

Den plats där förslaget hålls tillgängligt skall anges i kungörelsen.

11 § I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen.

Bestämmelserna i *6—10 §§* motsvarar 4 kap. 4 § KL. Ingen saklig ändring åsyftas.

Enligt ett uttalande i förarbetena till den nuvarande kommunallagen kan en ändring i majoritetsläget hos fullmäktige utgöra skäl för en tillämpning av reglerna om förskjutning av budgetfristerna (prop. 1975/76: 187 s. 504).

I rättsfallet RÅ 1983 2:80 har kommunfullmäktige som i november antagit budget och därvid fastställt skattesats ansetts oförhindrad att, när särskilda förhållanden därefter inträffat, i december fastställa ny budget med ändrad skattesats.

De nuvarande reglerna i 6 kap. kommunallagen om styrelsens underrättelseskyldighet till vissa myndigheter om skattesatsen (3 §) och skattemyndighetens skyldighet att redovisa slutlig skatt som tillkommer kommun eller landsting (5 §) flyttas över till lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. En upplysning om att styrelsen enligt denna lag har en skyldighet att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen har tagits in i *11 §*.

Utgiftsbeslut under budgetåret

> **12 §** Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet innefatta också anvisning om hur utgiften skall finansieras.

Paragrafen ersätter bestämmelsen om medelsanvisning i 4 kap. 5 § första meningen KL.

Den föreslagna regeln innebär att det i fortsättningen inte ställs något krav på balansering av de anslagsbeslut som fattas utan samband med budgetfastställelse. Fullmäktige måste dock ange hur utgiften skall finansieras. Det gäller både driftskostnader och kapitalutgifter.

Förbud mot pantsättning

> **13 §** Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.
>
> Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § andra stycket KL. Ingen saklig ändring åsyftas.

Frågan huruvida en s. k. sale and lease back-affär är förenlig med panträttsförbudet i denna paragraf är föremål för olika uppfattningar. En sådan affär innebär kort uttryckt att kommunen eller landstinget säljer en viss egendom och träffar avtal med köparen om att under en viss tid få hyra egendomen och att därefter få köpa tillbaka den för ett i förväg bestämt pris.

Frågorna kring sale and lease back-affärer är för närvarande föremål för särskild utredning av 1988 års leasingutredning (Ju 1988:01).

14 § Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar.

15 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast till styrelsen skall redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.

16 § När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, skall den avsluta räkenskaperna med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning.

17 § I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut.

Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

18 § Årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed.

Bestämmelserna i *14—16 §§* motsvarar delvis 4 kap. 9 § KL.

Bestämmelsen i *17 § första stycket* är ny i sak. Den ställer krav på hur årsredovisningen skall utformas.

Genom *17 § andra stycket* har införts ett krav på att årsredovisningen även skall omfatta kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag. Hur stort kommunens eller landstingets andelsinnehav därvid är i den juridiska personen saknar betydelse.

Allt kommunalt ägande av juridiska personer omfattas dock inte av bestämmelsen. Det måste vara fråga om en juridisk person i vilken det bedrivs kommunal kompetensenlig verksamhet.

Hur "koncernredovisningen" närmare skall utformas får bestämmas av kommunerna och landstingen själva.

Även bestämmelsen i *18 §* är ny i sak. Den ställer krav på att årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed.

Nyheterna i dessa paragrafer har behandlats i avsnitt 4.8.8.

19 § Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser.

20 § Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 9 kap. 16 § andra stycket beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

21 § Årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig skall anges i kungörelsen.

22 § Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

23 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

Bestämmelserna i *19 och 20 §§*, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, föreskriver att redovisningen senast viss dag skall överlämnas till fullmäktige och revisorerna samt att redovisningen skall godkännas av fullmäktige.

Sambandet mellan årsredovisning, revision och dechargebehandling är viktigt. Fullmäktige bör inte ta ställning till årsredovisningen annat än i samband med behandlingen av frågan om ansvarsfrihet, vilket i sin tur bör ske före det budgeten fastställs för det kommande budgetåret.

I överensstämmelse med vad som gäller styrelsens förslag till budget har i *21 §* införts ett krav på att årsredovisningen skall offentliggöras.

Även *22 §* saknar motsvarighet i den nya lagen. Genom denna paragraf öppnas en möjlighet för fullmäktige att låta allmänheten ställa frågor om årsredovisningen vid ett fullmäktigesammanträde. Syftet med bestämmelsen är att öka intresset hos allmänheten för hur politikerna har skött ekonomin under budgetåret.

Det är dock inte fråga om någon skyldighet för kommunerna och landstingen att hålla ett sådant fullmäktigesammanträde, utan det får varje kommun och landsting avgöra själv. De får också bestämma om allmänhetens frågor skall ställas i anslutning till det sammanträde då årsredovisningen skall behandlas eller om ett särskilt sammanträde skall sättas ut för ändamålet.

För att ett "frågesammanträde" skall fylla sin funktion bör det inte hållas innan revisorerna har avgett sin revisionsberättelse. Det torde också vara lämpligt att ledamöter från styrelsen är närvarande vid sammanträdet, eftersom det är styrelsen som upprättar årsredovisningen och därför har bäst kunskap om den.

Behövs det särskilda regler om förfarandet vid sammanträden kan fullmäktige meddela sådana i arbetsordningen (se 5 kap. 63 §).

Bestämmelsen i *23 §* motsvarar delvis 4 kap. 9 § andra stycket KL. Den skillnaden föreligger dock att det inte längre är styrelsen som skall meddela anvisningar om räkenskapsföringen utan fullmäktige som skall meddela närmare föreskrifter om redovisning. Med redovisning avses därvid också räkenskapsföring.

Nyheterna i dessa paragrafer har behandlats i avsnitt 4.8.8.

9 kap. Revision

Detta kapitel motsvarar i allt väsentligt 5 kap. kommunallagen. En del sakliga nyheter har dock införts i kapitlet. För närmare upplysning om vad de bestämmelser innebär som inte har ändrats i sak hänvisas till SOU 1974:99 s. 327–346, prop.1975/76:187 s. 518–537 och KU 1976/77:25 s. 80–84.

Val av revisorer och revisorsersättare

1 § Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de tre följande åren.

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.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 5 kap. 1 § första stycket första, andra och tredje meningarna KL. Någon ändring i sak är inte avsedd.

De nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 1 § andra, fjärde och femte styckena KL om valbarhet till revisor eller revisorsersättare, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse samt om rätt till ledighet från anställning och rätt till ersättning har inte fått någon motsvarighet i det nya revisionskapitlet. Motsvarande regler har tagits in i 4 kap. som gäller alla förtroendevalda, således även revisorer och revisorsersättare. Även de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 1 § första stycket fjärde och femte meningarna KL om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på uppdragen för revisorerna och revisorsersättarna har tagits in i 4 kap.

3 § Om en revisor som inte har utsetts vid ett proportionellt val avgår under mandattiden, får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § tredje stycket KL. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Jäv

4 § Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte

1. vara revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten,
2. delta i val av revisor eller revisorsersättare som skall granska sådan verksamhet, eller
3. delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Första stycket skall tillämpas också på make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

5 § Trots 4 § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 15 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvarat för behandlas.

Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

Paragraferna motsvarar 5 kap. 2 § KL.

I uppräkningen av de närstående till den redovisningsskyldige för vilka revisionsjäv också föreligger har den ändringen gjorts att begreppet "sambo" har införts.

En saklig nyhet är att de enskilda förtroendevalda som har revisionsansvar ges rätt att, oavsett om de är ledamöter i fullmäktige eller inte, delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen över den verksamhet som de ansvarat för behandlas. Eftersom fullmäktige kan vägra ansvarsfrihet även om det inte har framställts någon anmärkning mot de enskilda revisionsansvariga, fordras det inte att det har riktats någon anmärkning mot dem för att de skall få medverka i överläggningen.

Reglerna om vilka som får delta i överläggningarna när frågan om ansvarsfrihet skall prövas hänger samman med bestämmelsen i 15 § andra stycket om vem det får riktas anmärkning mot och som innebär att revisionsansvar kan utkrävas inte bara av styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar utan även av de enskilda förtroendevalda i sådana organ var för sig.

6 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

Denna bestämmelse, som saknar motsvarighet i den nuvarande lagen, framhåller den enskilde revisorns oberoende ställning. Bestämmelsen ger endast uttryck för gällande rätt och innebär således ingen ändring i sak.

På vilket sätt den enskilde revisorn intar en oberoende ställning framgår av avsnitt 4.9.1.

Revisorernas uppgifter

7 § Revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

8 § Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

9 § Vad som sägs om nämnder i 7 § gäller också fullmäktigeberedningar.

I 7 § används orden "all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden" för att markera att det inte bara är det arbete som nämnderna har utfört själva som är föremål för granskning utan även all annan verksamhet som bedrivs inom nämnderna, exempelvis av utskott och partssammansatta organ eller av anställda och enskilda förtroendevalda med eller utan beslutanderätt efter delegering. Samtidigt är avsikten att visa att bestämmelsen avser att ange gränserna för revisorernas granskningsverksamhet. Bestämmelsen skall inte, såsom fallet är i dag, också ha till uppgift att besvara frågan om vem som har revisionsansvar. Svaret på denna fråga ges i stället i reglerna om revisionsberättelsen (15 §) genom en föreskrift som talar om vem revisorerna får rikta anmärkning mot.

Till de förtroendevalda revisorernas uppgifter hör att granska om årsredovisningen, inkluderande de kommunala företagens verksamhet, upprättats med iakttagande av god redovisningssed (jfr 8 kap. 18 §). Däremot hör det inte till deras skyldigheter att granska de kommunala företagens förvaltning (se avsnitt 4.9.2). De har sina egna revisorer och sin egen ordning för att utkräva ansvar för förvaltningen. På grund av att årsredovisningen skall omfatta även dessa företags verksamhet kan det emellertid inte anses föreligga något formellt hinder för de förtroendevalda revisorerna att på

grundval av de uppgifter om företagen som finns i årsredovisningen göra vissa allmänna uttalanden om företagen i revisionsberättelsen.

8 § är ny i sak och innehåller en bestämmelse som klargör revisorernas förhållande till den specialreglerade verksamheten inom nämnderna.

Som huvudregel gäller att revisorerna inte får granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Det är inte alltid lätt att avgöra om ett ärende är av denna beskaffenhet. Klart är emellertid att exempelvis ett beslut att vägra någon bygglov eller ett beslut att döma ut en lägenhet inte får bli föremål för revisionsanmärkning eller kritiska uttalanden i revisionsberättelsen. I övrigt får man söka ledning i vad som i andra lagar, främst förvaltningslagen, menas med ett myndighetsutövningsärende. Ett tecken på att det kan vara fråga om ett sådant ärende är att beslut i ärendet skall överklagas genom förvaltningsbesvär.

Från förbudet mot att granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild finns två undantag.

Det ena undantaget innebär att sådan granskning får ske om handläggningen av ärendet – ett fattat beslut eller en underlåtenhet att fatta beslut – har vållat kommunen eller landstinget en ekonomisk förlust. Den ekonomiska förlusten kan exempelvis bestå i ett skadestånd som har dömts ut av domstol eller betalats ut efter förlikning.

Enligt det andra undantaget får revisorerna granska ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild om granskningen sker från allmänna synpunkter. Med detta menas att revisorerna får göra en allmän granskning för att kontrollera handläggningsrutiner, standardfrågor etc.

9 § motsvarar 5 kap. 3 § tredje stycket KL.

Revisorernas rätt till upplysningar m. m.

10 § Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

11 § Vad som sägs om nämnder i 10 § gäller också fullmäktigeberedningar.

10 § motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket KL.

Av paragrafen framgår att det inte bara är nämnderna utan även de anställda som är skyldiga att lämna revisorerna upplysningar m. m. En ändring i sak är att de anställda får en självständig skyldighet att lämna upplysningar m. m. (se avsnitt 4.9.3).

11 § motsvarar 5 kap. 3 § tredje stycket KL.

12 § Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat.

13 § De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 5 kap. 4 § KL. Någon ändring i sak har inte avsetts.

I dag anses de förtroendevalda revisorerna ha möjlighet att anlita yrkesmässig expertis som hjälp vid granskningsarbetet. Någon ändring i det avseendet är inte åsyftad. De förtroendevalda revisorerna skall därför även i fortsättningen kunna anlita yrkesrevisorer, ingenjörer, jurister etc., allt beroende på vilken sakkunskap de anser sig ha behov av.

Revisionsberättelse

14 § Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret.

15 § Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. nämnder och fullmäktigeberedningar, samt
2. de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Berättelsen skall innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Dessa paragrafer motsvarar 5 kap. 5 § KL.

Förutom de nuvarande reglerna om revisionsberättelsen innehåller paragraferna också en bestämmelse om att anmärkning får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Bestämmelsen tar sikte på att visa vem som är revisionsansvarig.

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.

17 § Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas.

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 5 kap. 6 § KL.

En nyhet är att det nu uttryckligen sägs att det är fullmäktige som skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen. Detta innebär ingen ändring i sak. Redan i dag är det så att det ankommer på fullmäktige att inhämnta förklaringarna (jfr bestämmelsen i 5 kap. 5 § KL om att revisionsberättelsen skall avlämnas till fullmäktige; se även prop. 1975/76: 187 s. 536 och 537).

En annan nyhet är att den nuvarande kopplingen till en efterföljande ansvarstalan har tagits bort. Inte heller detta utgör emellertid någon egentlig ändring i sak.

Enligt de nuvarande reglerna skall fullmäktige visserligen besluta om man skall bevilja ansvarsfrihet eller om det skall vidtas åtgärder för att bevara kommunens eller landstingets rätt. Ingenting hindrar emellertid att fullmäktige vägrar ansvarsfrihet och samtidigt avstår från att väcka talan. Om talan inte väcks inom ett år från det att revisionsberättelsen lades fram på sammanträde med fullmäktige, faller rätten till talan bort samtidigt som ansvarsfrihet anses beviljad. En vägrad ansvarsfrihet utan efterföljande talan får därmed närmast karaktären av en "prickning" av vederbörande nämnd.

Om fullmäktige vägrar ansvarsfrihet men beslutar att inte väcka någon skadeståndstalan, blir den vägrade ansvarsfriheten att se som en "prickning". Den enda skillnaden är att en underlåten skadeståndstalan inte medför att ansvarsfrihet skall anses beviljad i efterhand.

En saklig nyhet är att utgångspunkten för preskriptionstiden för skadeståndstalan har bestämts till det tillfälle då beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades i stället för som hittills det tillfälle då revisionsberättelsen lades fram på sammanträde med fullmäktige. Tidpunkten har ändrats med hänsyn till att fullmäktige kan besluta om bordläggning av ansvarsprövningen vid det sammanträde då revisionsberättelsen läggs fram för fullmäktige.

Något särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för de förtroendevalda finns inte. Klart är att en förtroendevald som begått ett brott varigenom kommunen vållats ren förmögenhetsskada enligt 2 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207, omtryckt 1975:404, ändrad senast 1990:153) är ersättningsskyldig för den ekonomiska förlusten. Hans ersättningsskyldighet

begränsas dock på grund av 4 kap. 1 § skadeståndslagen som enligt förarbetena (prop. 1972:5 s. 555) analogvis bör tillämpas beträffande förtroendevalda. Det är oklart i vad mån det därutöver finns något skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som de förtroendevalda åsamkar kommunen eller landstinget under fullgörande av sina uppdrag.

Revisionsreglemente

18 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen.

Bestämmelsen i denna paragraf motsvarar 5 kap. 7 § KL. Utfyllande regler kan t. ex. behövas för hur beslut fattas när revisorerna handlägger ärenden som rör deras förvaltning.

10 kap. Laglighetsprövning

Tillämpningsområde

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 kammarrätten.

Rätten att begära laglighetsprövning tillkommer bara medlemmar av kommun eller landstinget. Vilka som räknas som medlemmar framgår av 1 kap. 4 §. Avgränsningen är densamma som i 1977 års kommunallag.

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 §.

Paragrafen motsvarar delvis 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 2 § KL. Några ändringar i sak har inte avsetts.

Undantaget i *punkt 2* för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art markerar att överklagandet skall riktas mot det beslutande organets avgörande och inte mot sådana åtgärder som är knutna till avgörandet. Undantagsregeln är tillämplig t. ex. när en nämnd fattar beslut om att avge yttrande i ett ärende som skall avgöras av fullmäktige eller beslutar att väcka ett ärende genom att lägga fram förslag till beslut till fullmäktige.

Om t. ex. en anställd fattar ett beslut på nämndens vägnar på grundval av delegering är det rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut och det är därmed överklagbart enligt föreskrifterna i punkt 2.

Om någon agerar helt fritt utan rättsligt stöd, dvs. om det inte finns något beslut om att vederbörande har rätt att vidta en viss åtgärd, torde

någon laglighetsprövning inte kunna göras. Å andra sidan bör då beslutet normalt anses vara behäftat med ett så väsentligt och uppenbart fel, att det får betraktas som en nullitet, vilket innebär att det inte får verkställas eller på annat sätt tillämpas. Om ärendet rör ett civilrättsligt förhållande kan dock frågan om motpartens goda tro inverka på bedömningen.

Finns det ett delegeringsbeslut, men den anställde har överskridit ramarna för delegeringen, bör hans beslut – juridiskt sett nämndens beslut – kunna överklagas under åberopande av att beslutet inte tillkommit i laga ordning.

> 3 § Föreskrifterna i detta kapitel gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas.

En motsvarighet till föreskriften i denna paragraf finns i 7 kap. 1 och 2 §§ KL. Innebörden är att en prövning enligt bestämmelserna i detta kapitel och förvaltningsbesvär utesluter varandra.

Hur besluten överklagas

> 4 § Ett beslut överklagas skriftligt.
> I sina klagomål skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som han stöder sitt överklagande på.
>
> 5 § Klagomålen skall ges in till kammarrätten.

Paragraferna innehåller inga nyheter i sak.

Klagotid

> 6 § Klagomålen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att man justerat protokollet över beslutet.
> Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att tiden skall löpa ut.
>
> 7 § Om klagomålen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för till kammarrätten, skall överklagandet ändå prövas.

De nuvarande reglerna om sättet att beräkna klagotid och klagotidens längd, som finns i 7 kap. 1 och 2 §§ KL, har behållits i sak.

I 6 § andra stycket finns en regel som innebär att ett anslag om protokollsjustering måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden för att denna tid skall löpa ut. Situationen har varit uppe till bedömning i ett par rättsfall (RÅ 1975 ref. 118, RÅ 1976 ref. 13 och RÅ 1976 Bb 485).

Om anslaget tas ned för tidigt innebär regeln att beslutet inte vinner laga kraft. Detta kan avhjälpas genom att kommunen eller landstinget upphäver sitt beslut och fattar ett nytt beslut av samma innebörd och låter tillkännagivandet vara anslaget under hela klagotiden.

Grunder för laglighetsprövningen

8 § Ett överklagat beslut skall upphävas, om
1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

9 § Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

I *8 § första stycket* finns de s. k. prövningsgrunderna.

Föreskriften i 8 § är en handlingsregel för domstolen. Oberoende av vilken prövningsgrund som klaganden åberopar skall alltså domstolen självständigt avgöra vilken grund som kan komma i fråga.

Prövningsgrunderna "enskild rätt kränkt" och "vilar på orättvis grund" har slopats. Motiven för detta framgår av avsnitt 4.10.3. Överklaganden där man tidigare har åberopat "vilar på orättvis grund" kan i fortsättningen främst prövas mot grunden "strider mot lag", om det gäller en prövning av likställighetsprincipens gränser.

Den nuvarande prövningsgrunden om befogenhetsöverskridande har delats upp på två punkter (p. 2 och 3). Det innebär ingen ändring i sak.

I *8 § andra stycket* finns en regel om rättsföljden, som klargör att processen inte tar sikte på en materiell överprövning av kommunala beslut utan på en legalitetsprövning.

Utmärkande för laglighetsprövningen är att prövningsinstansen skall upphäva ett överklagat beslut, om den finner att någon av prövningsgrunderna kan tillämpas. I hittillsvarande rättspraxis finns dock exempel på fall då kommunala beslut som varit behäftade med mindre fel inte har upphävts, eftersom felet varit oväsentligt eller utan betydelse. Ett vanligt sådant fall är att något betydelselöst fel i beslutsförfarandet har förekommit. Det kan t. ex. gälla en jävssituation som uppenbarligen saknat betydelse för ärendets utgång. I *9 §* medges därför en möjlighet att göra undantag från kravet på upphävande om felet varit betydelselöst. Det kan också finnas andra särskilda skäl till ett sådant undantag. Det kan t. ex. inträffa att överklagandet blir onyttigt till följd av att det beslutande organet har

fattat ett nytt beslut som vunnit laga kraft. Ett annat fall är att domstolen prövar en valfråga först efter mandatperiodens utgång.

Enligt praxis är det möjligt att enbart upphäva ett beslut partiellt. Avsikten är inte att rubba denna möjlighet. Frågan om i vilken utsträckning ett sådant upphävande bör ske är dock inte lämpad för lagreglering utan bör helt överlämnas till rättstillämpningen.

10 § Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång.

Enligt 7 kap. 1 § tredje stycket KL får klaganden inte anföra någon ny omständighet till grund för sin klagan efter klagotidens utgång. Denna regel har nu formulerats om till en handlingsregel för domstolen.

Processuella frågor

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

12 § Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får inte gälla sådana brister i skrivelsen med överklagandet som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka överklagandet grundas.

Föreskriften i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild skall inte tillämpas.

13 § Föreskrifter om hur kammarrättens beslut överklagas hos regeringsrätten finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

14 § Om kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

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

Paragraferna innehåller vissa föreskrifter om den processuella hanteringen av kommunalbesvärsmål.

Rättelse av verkställighet

15 § Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Paragrafen motsvarar 7 kap. 6 § KL. Den har samma innehåll i sak.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.
2. Genom den nya lagen upphävs
– lagen (1969:596) om kommunalt partistöd,
– kommunallagen (1977:179),
– lagen (1977:180) om införande av kommunallagen (1977:179),
– lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna,
– lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, och
– lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

I båda punkterna anges ikraftträdandedagen samt vilka författningar som ersätts genom den nya lagen.

3. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, skall i stället de nya föreskrifterna tillämpas.

Ett stort antal författningar hänvisar till föreskrifter i 1977 års kommunallag. Genom bestämmelsen i denna punkt blir det klart att motsvarande föreskrifter i den nya lagen skall tillämpas i stället. Avsikten är att förslag till ändringar i de berörda författningarna skall lämnas till riksdagen så snart tillfälle ges.

4. Rikets indelning i landsting ändras inte genom den nya lagen.

Enligt huvudregeln i 1 kap. 2 § utgör varje län ett landsting. Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner står utanför landstingsindelningen. Den nya lagen avses inte medföra någon ändring i dessa förhållanden. Bestämmelsen i denna punkt utgör grund för att behålla de nuvarande avvikelserna från huvudregeln om att varje län bildar ett landsting.

5. Föreskrifterna i 3 kap. 16 och 17 §§ skall från och med den 1 januari 1993 tillämpas också på sådana företag till vilka en kommun eller ett landsting har överlämnat en angelägenhet före denna lags ikraftträdande.

Genom föreskriften i denna punkt blir de nya reglerna om kommunala företag tillämpliga också på sådana företag som redan finns när den nya

kommunallagen träder i kraft. Många kommuner och landsting har ett stort företagsbestånd. De behöver därför en viss övergångstid för att kunna gå igenom och eventuellt ändra bolagsordningar och skriva nya avtal med företagen. Övergångstiden har satts till ett år.

6. Vid prövningen av kommunalbesvär över beslut som har meddelats före utgången av år 1991 skall äldre föreskrifter tillämpas.

Föreskriften i denna punkt innebär att besvärsinstanserna skall tillämpa kommunalbesvärsreglerna i 7 kap. KL i fråga om besvär som anförs över beslut som har meddelats före den nya lagens ikraftträdande. Det är alltså beslutsdagen som är avgörande för vilka regler som skall tillämpas. I sak innebär det bl. a. att prövningen skall göras med tillämpning av de besvärsgrunder som anges i 7 kap. 1 § första stycket 1 – 5 KL.

7. I de kommuner och landsting som med stöd av kommunallagen (1977:179) har inrättat besvärsnämnder skall besvärsnämnderna finnas kvar för att pröva överklaganden av sådana beslut som har fattats före utgången av år 1991. Nämnderna får dock finnas kvar längst till utgången av juni 1992.

Enligt 7 kap. 3 § KL får kommuner och landsting utse en besvärsnämnd för att pröva vissa personalärenden. Denna möjlighet saknas enligt den nya lagen. Hos besvärsnämnderna kan komma att finnas ärenden som inte är avgjorda när den nya lagen träder i kraft.

Enligt föreskriften i denna punkt skall besvärsnämnderna övergångsvis finnas kvar för att slutföra arbetet med inneliggande ärenden och med nya ärenden som avser beslut som har fattats före lagens ikraftträdande. Detta arbete måste dock vara avslutat senast vid utgången av juni 1992. Kommunerna och landstingen kan välja mellan att förlänga mandattiden för de ledamöter som redan finns i nämnden och att välja nya ledamöter för en ny begränsad mandattid.

8. Vad som föreskrivs i 6 kap. 12 § andra stycket om styrelsens mandattid får tillämpas för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet efter valet av landstingsledamöter och kommunfullmäktige år 1991 i hela landet. Det som föreskrivs i kommunallagen (1977:179) om att mandattiden skall räknas från och med den 1 januari gäller därvid inte. Med fullmäktige i 6 kap. 12 § andra stycket avses både kommunfullmäktige och landstinget.

Genom bestämmelserna i denna punkt öppnas möjligheter för de kommuner och landsting som så vill att låta 1991 års valresultat snabbare slå igenom för styrelsen och förvaltningsutskottet.

10 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen antar
förslagen till

1. kommunallag,
2. lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd,
3. lag om ändring i lagen (1978: 234) om trafiknämnd,
4. lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763),
5. lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982: 1080),
6. lag om ändring i tandvårdslagen (1985: 125),
7. lag om ändring i lagen (1985: 568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.,
8. lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986: 1102),
9. lag om ändring i plan- och bygglagen (1987: 10),
10. lag om ändring i lagen (1990: 1465) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763).

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Kommunallag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Indelning, medlemskap

Indelning i kommuner och landsting m. m.

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.

2 § Varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

3 § Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Föreskrifter om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen (1985:894).

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.

Medlemskap

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

Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter

Allmänna befogenheter

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

2 § Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

3 § Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

4 § Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns det särskilda föreskrifter.

5 § Om kommunernas och landstingens rätt att meddela föreskrifter och

att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt finns det föreskrifter i regeringsformen.

6 § Stockholms läns landsting får ha hand om sådana angelägenheter inom en del av landstinget som kommunerna där egentligen skall sköta, om det finns ett betydande behov av samverkan och detta inte kan tillgodoses på något annat sätt.

Särskilt om näringsverksamhet m. m.

7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

8 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget.

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunalt partistöd

9 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som är representerade i fullmäktige under den tid som avses i bidragsbeslutet.

Bidraget skall fördelas så, att varje parti får ett lika stort belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige.

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation

Fullmäktige

1 § I varje kommun och i varje landsting finns det en beslutande församling: kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen.

Nämnder

2 § Kommunfullmäktige skall tillsätta en kommunstyrelse och landstingsfullmäktige en landstingsstyrelse.

Närmare föreskrifter om styrelsen finns i 6 kap. 1 – 6 §§.

3 § Fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

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

5 § En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part.

En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver.

6 § Om utskott, nämndberedningar och partssammansatta organ finns det särskilda föreskrifter i denna lag.

Fullmäktigeberedningar

7 § För beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden som skall avgöras av fullmäktige får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

Revisorer

8 § För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning skall det finnas revisorer.

Närmare föreskrifter om revisorer finns i 9 kap.

Fullmäktiges uppgifter

9 § Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst
1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer och revisorsersättare,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda, samt
7. årsredovisning och ansvarsfrihet.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

10 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33—38 §§.

11 § Om rätt för kommuner och landsting att uppdra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting finns det föreskrifter i kommunala delegationslagen (1954:130).

12 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom

ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

Nämndernas uppgifter

13 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning skall handha.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

14 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs.

15 § Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 10 § första stycket och 12 §.

Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den.

Kommunala företag

16 § När en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,
3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, samt
4. besluta om vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos den juridiska personen.

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

17 § Om vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en ideell förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 16 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

Kommunala arkiv

18 § Föreskrifter om kommunala arkiv finns i arkivlagen (1990: 782).

4 kap. De förtroendevalda

Definition

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

Rösträtt

2 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen och har fyllt 18 år senast på valdagen.

Den som inte är svensk medborgare har rösträtt bara om han har varit folkbokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

3 § Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

4 § Frågor om rösträtt enligt 2 och 3 §§ avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

Valbarhet

5 § Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 och 3 §§. Detsamma gäller valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare.

Den som har fyllt 18 år senast på dagen för ett sådant val är valbar.

6 § Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting för att ha den ledande ställningen bland personalen är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds verksamhetsområde får inte väljas till ledamot eller ersättare i nämnden.

Uppdragets upphörande

7 § Om valet till fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har skett genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna därvid har ändrats, upphör uppdragen för de förtroendevalda som har valts av fullmäktige två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats.

När omvalet eller sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige förrätta nytt val av förtroendevalda för återstoden av mandattiden.

8 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

9 § Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det.

10 § Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller
2. genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Ledighet från anställning

11 § Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

Ekonomiska förmåner

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.

13 § Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.

14 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. arvode för det arbete som är förenat med uppdraget.
3. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.

15 § Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

De förtroendevaldas initiativrätt

16 § Ledamöterna i fullmäktige får väcka motioner.

Att de också får ställa interpellationer och frågor framgår av 5 kap. 49–56 §§.

17 § Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

18 § När ersättarna tjänstgör har de samma rättigheter som ledamöterna.

Närmare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring i fullmäktige och i nämnderna finns i 5 kap. 12–17 §§ och i 6 kap. 10 och 11 §§.

Omröstning och beslut

19 § Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst.

20 § En ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.

Ordföranden är dock alltid skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet skall kunna avgöras.

21 § En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende skall delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Ingen är dock skyldig att rösta för fler än ett förslag.

Reservation

22 § En förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet.

Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Närvarorätt

23 § Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Borgarråd

24 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd vid första sammanträdet det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Borgarråden väljs för tre år.

Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt.

25 § Vad som i 7 § sägs om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på uppdragen för förtroendevalda gäller också borgarrådens uppdrag.

26 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8—10 §§ tillämpas.

27 § Fullmäktige i Stockholms kommun får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen.

28 § När ett borgarråd är tjänstledig, får styrelsen förordna en vikarie.

Om ett borgarråd avgår under mandattiden, skall ett nytt borgarråd snarast väljas för återstoden av mandattiden. För tiden tills detta har skett får styrelsen förordna en vikarie.

29 § Borgarråden får inte väljas till ledamöter eller ersättare i styrelsen men skall närvara vid styrelsens sammanträden. De får delta i överläggningarna men inte i besluten.

30 § Borgarråden bildar en borgarrådsberedning.

31 § Styrelsen skall utse varje borgarråd till ordförande i en nämnd, om inte fullmäktige har bestämt något annat.

Borgarråden skall tjänstgöra som ordförande tills de avgår som borgarråd. Om ärendenas fördelning mellan borgarråden ändras, får styrelsen besluta att uppdraget att vara ordförande skall upphöra tidigare.

32 § Om styrelsen har förordnat en vikarie för ett borgarråd, skall vikarien utöva också borgarrådets uppdrag som ordförande i en nämnd.

33 § Borgarråden skall närvara vid fullmäktiges sammanträden.

De får delta i överläggningarna och framställa förslag men inte delta i besluten.

34 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden.

Politiska sekreterare

35 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

36 § Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år då val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd skall inte tillämpas för dem.

37 § En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från sin anställning som behövs för tjänstgöringen.

5 kap. Fullmäktige

Antalet ledamöter och ersättare

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige skall ha.

Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare, och

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall dock antalet ledamöter bestämmas till minst *101*.

2 § Vid tillämpningen av 1 § skall den som har upptagits i gällande röstlängd anses som röstberättigad.

3 § Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter i fullmäktige skall ändras, skall beslutet tillämpas först när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

Beslutet skall fattas före utgången av mars månad valåret.

Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

4 § För ledamöterna i fullmäktige skall det finnas ersättare.

Föreskrifter om antalet ersättare finns i vallagen (1972:620).

Mandattider

5 § Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige skall väljas för tre år räknat från och med den 1 november valåret.

Om valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 15 kap. 7 § tredje stycket vallagen (1972:620), skall mandattiden dock förlängas till dess omvalet har avslutats.

I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Ordförande och vice ordförande

6 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande.

Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

Tidpunkt för sammanträdena

7 § Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas.

Sammanträde skall hållas också om styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller om ordföranden anser att det behövs.

Hur sammanträdena kungörs

8 § Ordföranden utfärdar en kungörelse om varje sammanträde med fullmäktige.

Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet och om de ärenden som skall behandlas.

9 § Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.

Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också sändas till varje ledamot och ersättare.

10 § Uppgift om tid och plats för ett sammanträde skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i den eller de ortstidningar som fullmäktige beslutar.

Om minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär att uppgiften skall införas i en viss ortstidning, skall uppgiften införas i den tidningen.

11 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8–10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt sändas till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

Ersättarnas tjänstgöring

12 § Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde, skall en ersättare tjänstgöra i ledamotens ställe.

13 § Ersättarna skall tjänstgöra enligt den mellan dem bestämda ordningen.

En ersättare som har börjat tjänstgöra har dock alltid företräde oberoende av turordningen.

En ersättare som avbryter tjänstgöringen på grund av jäv i ett ärende får åter tjänstgöra, sedan ärendet har handlagts.

14 § En ledamot som inställer sig under ett pågående sammanträde eller till ett fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra även om en ersättare har trätt in i ledamotens ställe.

15 § En ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av något annat hinder än jäv får därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

16 § I kommunfullmäktige har ersättare från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring.

Närmare föreskrifter om företrädesordningen finns i vallagen (1972:620).

17 § Fullmäktige skall meddela ytterligare föreskrifter om ersättarnas tjänstgöring.

Beslutförhet

18 § Fullmäktige får handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

19 § Om en ledamot enligt 20 § eller 9 kap. 4 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga ärendet, även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till det antal som föreskrivs i 18 §.

Jäv

20 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Föreskrifter om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 4 §.

Rätt och skyldighet för utomstående att medverka

21 § Fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

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.

Ärenden i fullmäktige

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 16 och 17 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

I Stockholms kommun får också ett borgarråd väcka ärenden genom motion.

24 § Fullmäktige får föreskriva att en lokal nämnd eller en nämnd som är underställd en annan nämnd inte får väcka ärenden i fullmäktige.

25 § Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

Hur ärendena bereds

26 § Innan ett ärende avgörs av fullmäktige, skall det ha beretts antingen av en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör eller av en fullmäktigeberedning.

27 § Om ett ärende har beretts bara av en fullmäktigeberedning, skall en nämnd vars verksamhetsområde ärendet berör alltid ges tillfälle att yttra sig.

28 § Styrelsen skall alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som har beretts av en annan nämnd eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall lägga fram förslag till beslut i ett ärende, om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har gjort det.

29 § Fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning.

Ett ärende som avser avsägelse från ett uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

30 § De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.

31 § Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning.

Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas enligt 4 kap. 10 §.

32 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att ärendet inte har beretts, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

33 § En motion bör beredas så, att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att motionen väcktes.

Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid, skall detta och vad som har kommit fram vid beredningen anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen från vidare handläggning.

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. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

35 § Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Bordläggning

36 § Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

För bordläggning i fråga om val eller tidigare bordlagt ärende krävs dock enkel majoritet.

37 § Ett bordlagt ärende skall behandlas på fullmäktiges nästa sammanträde, om fullmäktige inte beslutar något annat.

Offentlighet och ordning vid sammanträdena

38 § Fullmäktiges sammanträden är offentliga.

Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. Ersättarna får närvara vid en sådan överläggning, även när de inte tjänstgör.

39 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena.

Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte efter tillsägelse rättar sig.

Hur ärendena avgörs

40 § Ordföranden skall se till att bara sådana ärenden avgörs som har kungjorts enligt föreskrifterna i 8 – 11 §§.

Ett brådskande ärende får dock avgöras utan hinder av nämnda föreskrifter, om samtliga närvarande ledamöter beslutar det.

Att brådskande ärenden i vissa fall får avgöras utan beredning framgår av 32 §.

41 § När överläggningen har avslutats, lägger ordföranden fram förslag till beslut.

Förslagen skall utformas så, att de kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs.

42 § Om omröstning begärs, skall den ske öppet utom i ärenden som avser val eller anställning av personal.

43 § Om inte något annat är föreskrivet, bestäms utgången genom enkel majoritet.

44 § Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

I ärenden som avser val eller anställning av personal fattas beslutet dock genom lottning.

45 § Ordföranden skall vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks.

Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå skall läggas fram.

Proportionella val

46 § Under de förutsättningar som anges i 47 § 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 revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning.

47 § Ett val skall vara proportionellt, om det begärs av minst det antal ledamöter som motsvarar den kvot som man får, om man dividerar antalet närvarande ledamöter med summan av det antal personer som valet avser plus 1. Om kvoten då blir ett decimaltal, skall den avrundas till närmast högre hela tal.

Om förfarandet vid ett sådant val finns det särskilda föreskrifter.

48 § Om fullmäktiges val av ledamöter och ersättare i vissa statliga styrelser och andra organ finns det särskilda föreskrifter.

Interpellationer och frågor

49 § Interpellationer skall avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som rör myndighetsutövning mot någon enskild.

50 § Interpellationerna skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen eller landstinget.

51 § Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas.

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.

I Stockholms kommun får dock interpellationer ställas bara till borgarråden.

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. 16 och 17 §§.

54 § För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor.

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

55 § En fråga skall ha ett bestämt innehåll.

Den får vara försedd med en kort inledande förklaring.

56 § När en fråga besvaras, får bara den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen.

Protokollet

57 § Vid sammanträdena skall protokoll föras på ordförandens ansvar.

58 § Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och ersättare som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt.

59 § Protokollet skall för varje ärende redovisa
1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden har lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka beslut som har fattats,
5. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar, samt
6. vilka reservationer som har anmälts mot besluten.

60 § I protokollet skall anges vilka interpellationer och frågor som har ställts och vilka interpellationer och frågor som har besvarats.

61 § Ett protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

62 § Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats skall justeringen tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande enligt 10 kap. 6 § första stycket.

Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

I landstingen skall tillkännagivandet även införas i de tidningar som avses i 10 §.

Arbetsordningen

63 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och handläggningen av ärendena.

64 § Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om
1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. anmälan av hinder att delta i sammanträden,
4. inkallande av ersättare och deras tjänstgöring,
5. vem som skall föra ordet, tills ordförande utsetts,
6. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
7. förfarandet vid omröstningar,
8. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor, samt
9. formerna för justeringen av protokollen.

6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsens uppgifter

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. 16 och 17 §§.

2 § Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

3 § Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4 § Det åligger styrelsen särskilt att

1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 29–32 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut, och
4. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.

5 § Fullmäktige får besluta att en annan nämnd än styrelsen helt eller delvis skall sköta om förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom samt verkställa fullmäktiges beslut. Fullmäktige får också besluta att en annan nämnd helt eller delvis skall ha hand om sin medelsförvaltning.

6 § Styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet.

Nämndernas ansvar för verksamheten

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

8 § Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Antalet ledamöter och ersättare

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.

10 § Fullmäktige skall besluta om ersättarnas tjänstgöring i nämnderna.

11 § Även de ersättare som inte tjänstgör får närvara vid nämndernas sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträdena.

Fullmäktige skall besluta i vilken utsträckning ersättarna skall ha rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

Mandattider

12 § Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde.

13 § Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

14 § Om en ledamot avgår under mandattiden, skall fyllnadsval förrättas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Ordförande och vice ordförande

15 § Fullmäktige skall, för den tid som fullmäktige bestämmer, bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

16 § Fullmäktige skall meddela föreskrifter om vem som skall fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra.

17 § I Stockholms kommun skall 15 och 16 §§ tillämpas bara på styrelsen och sådana nämnder där ett borgarråd inte skall vara ordförande.

Tidpunkt för sammanträdena

18 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden.

Sammanträden skall hållas också om minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Närvarorätt för utomstående

19 § En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar.

Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Utskott och nämndberedningar

20 § Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott skall finnas.

21 § Av 33 § framgår att en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden.

En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.

22 § En nämnd skall välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Därvid skall föreskrifterna i 5 kap. 47 § om proportionella val tillämpas.

Beslutförhet

23 § En nämnd får handlägga ärenden bara när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Jäv

24 § Den som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.

25 § En förtroendevald eller en anställd hos kommunen eller landstinget är jävig, om

1. saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående.
2. han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
4. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

26 § Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

27 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att

den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Hur ärendena avgörs

28 § I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut skall 5 kap. 41 – 44 §§ tillämpas.

29 § För bordläggning av ett ärende i en nämnd krävs det enkel majoritet.

Protokollet

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.

Delgivning

31 § Delgivning med en nämnd sker med ordföranden eller med den som enligt ett reglemente eller ett särskilt beslut är behörig att ta emot delgivningar.

Reglementen

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

Delegering av ärenden inom en 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 §.

34 § Följande slag av ärenden får inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

35 § Nämnderna skall besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till dem.

Beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt, om beslutet får överklagas enligt föreskrifterna i 10 kap.

36 § En nämnd får uppdra åt ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har utsett att besluta i ärenden som är så brådskande, att nämn-

dens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

37 § Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till chefen.

38 § Om en nämnd med stöd av 33 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

Drätselnämnd

39 § Stockholms kommun får ha en drätselnämnd.

40 § Drätselnämnden skall, i stället för kommunstyrelsen, ha hand om medelsförvaltningen, om fullmäktige inte har överlåtit åt en annan nämnd att helt eller delvis ha hand om sin medelsförvaltning.

Drätselnämnden skall också fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföring och redovisning som styrelsen annars skall fullgöra. Vad som i 8 kap. 14–16 §§ sägs om styrelsen skall därvid tillämpas också på drätselnämnden.

41 § Föreskrifterna i 7 §, 9 § med undantag för första stycket andra meningen, 10 §, 11 §, 13 §, 14 § och 18–37 §§ samt föreskrifterna i 4 kap. skall tillämpas också på drätselnämnden.

42 § Ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden.

7 kap. Medbestämmandeformer

Partssammansatta organ

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.

2 § Partssammansatta organ får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

De får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

3 § Partssammansatta organ inrättas av fullmäktige.

4 § Fullmäktige skall fastställa ett partsssammansatt organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer i ett reglemente.

5 § Ett partssammansatt organ skall bestå av företrädare för dels kommunen eller landstinget, dels de anställda.

Kommunens eller landstingets företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av en nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har slutit kollektivavtal med om partssammansatta organ.

6 § På ett partssammansatt organ skall tillämpas

1. 4 kap. 22 § om reservation,
2. 6 kap. 24–27 §§ om jäv, och
3. 6 kap. 30 § om protokollföring, protokolls innehåll, justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen.

7 § En nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som har lämnats över till organet, om det finns synnerliga skäl för det.

Närvarorätt för personalföreträdare

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.

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

9 § 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 i särskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

10 § Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter, och
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation.

11 § Personalföreträdarna har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

12 § En nämnd är skyldig att, med iakttagande av föreskrifterna i sekretesslagen (1980:100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

13 § Personalföreträdarna utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstinget, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för var och en av dem får finnas för varje nämnd.

14 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har kollektivavtal med.

15 § Vad som föreskrivs i denna lag om jäv för den som skall handlägga ett ärende hos en nämnd skall gälla också för personalföreträdare i nämnden.

Jäv enligt 6 kap. 25 § 4 skall dock inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet, eller

2. har, i den egenskap som anges i 1, företrätt organisationen i en sådan förhandling i ärendet som har ägt rum enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet.

16 § Personalföreträdarna skall kallas till sammanträden på samma sätt som gäller för ledamöterna i nämnden. Ersättarna kallas bara när de skall tjänstgöra som personalföreträdare.

17 § Beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde blir inte ogiltiga på grund av att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

8 kap. Ekonomisk förvaltning

Mål för den ekonomiska förvaltningen

1 § Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Medelsförvaltningen

2 § Kommunerna och landstingen skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

3 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

Budgetens innehåll

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

5 § Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret.

I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur utgifterna skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år.

Budgetprocessen

6 § Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång.

Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

7 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

8 § Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång.

De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige.

9 § Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid.

Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skattesats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.

10 § Styrelsens förslag till budget skall hållas tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten skall fastställas.

Den plats där förslaget hålls tillgängligt skall anges i kungörelsen.

11 § I lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. finns föreskrifter om skyldighet för styrelsen att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen.

Utgiftsbeslut under budgetåret

12 § Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet innefatta också anvisning om hur utgiften skall finansieras.

Förbud mot pantsättning

13 § Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Räkenskapsföring och redovisning

14 § Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar.

15 § Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast till styrelsen skall redovisa sin medelsförvaltning under föregående budgetår.

16 § När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, skall den

avsluta räkenskaperna med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning.

17 § I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut.

Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

18 § Årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god redovisningssed.

19 § Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser.

20 § Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 9 kap. 16 § andra stycket beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

21 § Årsredovisningen skall hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas.

Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig skall anges i kungörelsen.

22 § Fullmäktige får bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

23 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

9 kap. Revision

Val av revisorer och revisorsersättare

1 § Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nyvalda fullmäktige välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten under de tre följande åren.

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.

3 § Om en revisor som inte har utsetts vid ett proportionellt val avgår under mandattiden, får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Jäv

4 § Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte

1. vara revisor eller revisorsersättare för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten,
2. delta i val av revisor eller revisorsersättare som skall granska sådan verksamhet, eller
3. delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Första stycket skall tillämpas också på make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

5 § Trots 4 § får enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 15 § andra stycket delta i fullmäktiges överläggningar, när revisionsberättelsen över den verksamhet som de har ansvarat för behandlas.

Ordföranden och vice ordförandena i en nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas.

Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

Revisorernas ställning

6 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

Revisorernas uppgifter

7 § Revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden.

De prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig.

8 § Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i andra fall än när handläggningen av sådana ärenden har vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller när granskningen sker från allmänna synpunkter.

9 § Vad som sägs om nämnder i 7 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Revisorernas rätt till upplysningar m. m.

10 § Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

11 § Vad som sägs om nämnder i 10 § gäller också fullmäktigeberedningar.

Revisorernas förvaltning

12 § Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat.

13 § De beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning skall tas upp i protokoll.

Föreskrifterna i 6 kap. 30 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen skall tillämpas också på revisorernas protokoll.

Revisionsberättelse

14 § Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret.

15 § Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. nämnder och fullmäktigeberedningar, samt
2. de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Berättelsen skall innehålla också ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Prövning av frågan om ansvarsfrihet

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.

17 § Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas.

Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

Revisionsreglemente

18 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om revisionen.

10 kap. Laglighetsprövning

Tillämpningsområde

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 kammarrätten.

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 §.

3 § Föreskrifterna i detta kapitel gäller inte om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas.

Hur besluten överklagas

4 § Ett beslut överklagas skriftligt.

I sina klagomål skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som han stöder sitt överklagande på.

5 § Klagomålen skall ges in till kammarrätten.

Klagotid

6 § Klagomålen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att man justerat protokollet över beslutet.

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

7 § Om klagomålen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för till kammarrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Grunder för laglighetsprövningen

8 § Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

9 § Om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång, behöver beslutet inte upphävas. Detsamma gäller om beslutet har kommit att förlora sin betydelse till följd av senare inträffade förhållanden.

10 § Vid prövningen av överklagandet får inte beaktas andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före klagotidens utgång.

Processuella frågor

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

12 § Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får inte gälla sådana brister i skrivelsen med överklagandet som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka överklagandet grundas.

Föreskriften i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild skall inte tillämpas.

13 § Föreskrifter om hur kammarrättens beslut överklagas hos regeringsrätten finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

14 § Om kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet.

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

Rättelse av verkställighet

15 § Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

2. Genom den nya lagen upphävs
- lagen (1969:596) om kommunalt partistöd,
- kommunallagen (1977:179),
- lagen (1977:180) om införande av kommunallagen (1977:179),
- lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna,
- lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, och
- lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

3. Om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, skall i stället de nya föreskrifterna tillämpas.

4. Rikets indelning i landsting ändras inte genom den nya lagen.

5. Föreskrifterna i 3 kap. 16 och 17 §§ skall från och med den 1 januari 1993 tillämpas också på sådana företag till vilka en kommun eller ett landsting har överlämnat en angelägenhet före denna lags ikraftträdande.

6. Vid prövningen av kommunalbesvär över beslut som har meddelats före utgången av år 1991 skall äldre föreskrifter tillämpas.

7. I de kommuner och landsting som med stöd av kommunallagen (1977:179) har inrättat besvärsnämnder skall besvärsnämnderna finnas kvar för att pröva överklaganden av sådana beslut som har fattats före utgången av år 1991. Nämnderna får dock finnas kvar längst till utgången av juni 1992.

8. Vad som föreskrivs i 6 kap. 12 § andra stycket om styrelsens mandattid får tillämpas för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet efter valet av landstingsledamöter och kommunfullmäktige år 1991 i hela landet. Det som föreskrivs i kommunallagen (1977:179) om att mandattiden skall räknas från och med den 1 januari gäller därvid inte. Med fullmäktige i 6 kap. 12 § andra stycket avses både kommunfullmäktige och landstinget.

2 Förslag till

Lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter får lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation.

Biståndet får ges i form av utrustning som de kan avvara. Utrustningen skall lämnas direkt till det andra landet eller genom en internationell hjälporganisation.

Sådan utrustning får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

2 § Kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter som har beslutat att lämna bistånd med utrustning får i skälig omfattning anvisa medel för iordningsställande och transport av utrustningen.

De får också tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas bruk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992, då lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp skall upphöra att gälla.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:234) om trafiknämnd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1978:234) om trafiknämnd[1]
dels att 3 § skall upphöra att gälla,
dels att 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 §
Kommun får tillsätta särskild trafiknämnd eller uppdraga åt annan nämnd att vara trafiknämnd. Har så ej skett är kommunstyrelsen trafiknämnd.	*I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra de uppgifter som avses i 1 §. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

[1] Senaste lydelse av 3 § 1986:1176.

4 Förslag till

Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763)

Härigenom föreskrivs i fråga om hälso- och sjukvårdslagen (1982: 763)[1]
dels att 12 § skall upphöra att gälla,
dels att 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Ledningen av hälso- och sjukvården utövas av en *hälso- och sjukvårdsnämnd, i den mån inte annat följer av sådant beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977: 179).*	Ledningen av hälso- och sjukvården *skall* utövas av en *eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991: 000).*
Landstingskommunen får tillsätta en särskild hälso- och sjukvårdsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara hälso- och sjukvårdsnämnd. Har detta inte skett, är förvaltningsutskottet hälso- och sjukvårdsnämnd.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

[1] Senaste lydelse av 12 § 1985: 129.

5 Förslag till

Lag om ändring i hälsoskyddslagen (1982: 1080)

Härigenom föreskrivs att 4 § och rubriken närmast före 4 § hälsoskyddslagen (1982: 1080) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	*Nämnder*
I varje kommun skall det finnas en *miljö- och hälsoskyddsnämnd. Nämnden* skall, utöver vad som följer av 16 §, särskilt	I varje kommun skall det finnas en *eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. En sådan nämnd* skall, utöver vad som följer av 16 §, särskilt
1. uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs.	1. uppmärksamt följa utvecklingen inom kommunen i miljö- och hälsoskyddshänseende och därvid utarbeta de förslag som är påkallade samt medverka i planering där miljö- och hälsoskyddsfrågor berörs.
2. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet.	2. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vars verksamhet berör miljö- och hälsoskyddsområdet.
3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.	3. lämna allmänheten råd och upplysningar i frågor som rör nämndens ansvarsområde.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

6 Förslag till

Lag om ändring i tandvårdslagen (1985: 125)

Härigenom föreskrivs i fråga om tandvårdslagen (1985: 125)
dels att 12 § skall upphöra att gälla.
dels att 11 § och rubriken närmast före 11 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 §
Tandvårdsnämnd Ledningen av folktandvården utövas av en *tandvårdsnämnd, i den mån inte annat följer av sådant beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977: 179).* *Landstingskommunen får tillsätta en särskild tandvårdsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara tandvårdsnämnd. Har detta inte skett, är förvaltningsutskottet tandvårdsnämnd.*	*Nämnder* Ledningen av folktandvården *skall* utövas av en *eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991: 000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1985: 568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1985: 568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl.[1]

dels att 15 § skall upphöra att gälla,

dels att 14 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Ledningen av omsorgsverksamheten skall utövas av en *omsorgsnämnd i den mån inte annat följer av sådant beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977: 179).*	Ledningen av omsorgsverksamheten skall utövas av en *eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991: 000).*
Landstingskommunen får tillsätta en särskild omsorgsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara omsorgsnämnd. Har detta inte skett, är förvaltningsutskottet omsorgsnämnd.	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

[1] Senaste lydelse av 15 § 1986: 1192.

8 Förslag till

Lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986: 1102)

Härigenom föreskrivs att 9 och 10 §§ räddningstjänstlagen (1986: 1102) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
I varje kommun skall det finnas *en räddningsnämnd och* en räddningskår.	I varje kommun skall det finnas en räddningskår.
Kommunen får tillsätta en särskild räddningsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara räddningsnämnd. Om inte detta har skett, är kommunstyrelsen räddningsnämnd.	
Kommunen får komma överens med en annan kommun om att ha en gemensam räddningskår. Kommunen får också träffa avtal med en annan kommun om att de uppgifter i kommunen, som enligt denna lag ankommer på räddningskåren, skall helt eller delvis ombesörjas av den andra kommunens räddningskår.	
10 §	
I fråga om en särskild räddningsnämnd skall gälla följande föreskrifter i 3 kap. kommunallagen (1977: 179) *2 § om antalet ledamöter m. m.,* *3 § första stycket om valbarhet m. m.,* *4 § om rätt till ledighet från anställning,* *5 § första stycket om mandattid,* *5 § tredje stycket om verkan av ledamots avgång,* *6 § om ordförande och vice ordförande,* *7 § om tid och plats för sammanträde samt om närvarorätt vid sammanträde,* *8 § om suppleants tjänstgöring m. m.,* *9 § första stycket om beslutsförhet,* *10 § om beslutsförfarande och protokoll,* *11 § om delgivning m. m.,* *12 § om reglemente och delegation.*	*I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder för räddningstjänsten. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991: 000).*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
För Stockholms kommun skall dock inte gälla 3 kap. 5 § första stycket eller 6 § kommunallagen. ———	

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

9 Förslag till

Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987: 10)

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
7 §	
I varje kommun skall det finnas en *byggnadsnämnd,* som *har* det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten *i kommunen.*	I varje kommun skall det finnas en *eller flera nämnder* som *skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha* det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

[1] Lagen omtryckt 1987: 246.

10 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:1465) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:1465) om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

dels att 11 § skall upphöra att gälla,

dels att 22 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §	
Ledningen av den kommunala hälso- och sjukvården utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige enligt 4 § socialtjänstlagen (1980:620) bestämmer.	
I en kommun som inte ingår i en landstingskommun utövas ledningen av den hälso- och sjukvård som avses i 18 § första eller andra stycket i enlighet med 10 *eller 11* §.	I en kommun som inte ingår i en landstingskommun utövas ledningen av den hälso- och sjukvård som avses i 18 § första eller andra stycket i enlighet med 10 §.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag

Vårt uppdrag

Den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 juli 1977. Under senare år har det utförts ett omfattande arbete med att utforma förslag till en ny kommunallag.

1983 års demokratiberedning presenterade en principskiss till en ny lag i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för en ny kommunallag. Betänkandet remissbehandlades. Därefter har en arbetsgrupp inom civildepartementet – kommunallagsgruppen (C 1986:A) – gjort en juridisk – teknisk bearbetning av principskissen. Gruppen avlämnade dels delbetänkandet (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting, dels slutbetänkandet (Ds 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting.

Vi har haft i uppdrag att på grundval av demokratiberedningens och kommunallagsgruppens betänkanden lämna förslag till en ny samlad kommunallag. Vi har också haft att utgå från de ställningstaganden om inriktningen av det fortsatta kommunallagsarbetet som konstitutionsutskottet har gjort (KU 1987/88:23) i samband med behandlingen av propositionen om aktivt folkstyre (prop. 1986/87:91). Dessa innefattade bl.a. frågorna om direktvalda lokala organ och de mindre partiernas situation i kommunalpolitiken.

Enligt direktiven för vårt utredningsuppdrag (Dir. 1988:50) har vi också haft att överväga de frågor som har tagits upp i stat-kommunberedningens betänkanden om kommunala företag (Ds C 1985:13), kommunal medverkan i internationella frågor (Ds C 1986:10) samt kommunal näringslivspolitik (Ds C 1986:16).

Lagen underlättar införandet av nya styrformer

På många håll förs en intensiv diskussion om hur den politiska styrningen i kommuner och landsting kan förändras. Förändringen beskrivs ofta som en övergång till en mer målstyrd verksamhet. En viktig utgångspunkt för vårt arbete har varit att en ny kommunallag skall underlätta denna utveckling. Vi har därvid sett det som vår uppgift att tillskapa de rättsliga instrument som kan behövas men inte att gå in på frågan om valet av styrform eller effektiviteten i systemet.

Vi har lämnat följande förslag som har samband med övergången till målstyrning.

- Vidgade delegeringsmöjligheter från fullmäktige till nämnder (3 kap. 7 och 9 §§).
- Krav på att nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de fullgjort uppdrag som fullmäktige delegerat till dem (3 kap. 12 §).
- Skyldighet för nämndernas ordförande och vice ordförande att inför fullmäktige redovisa nämndernas verksamhet (5 kap. 16 §).
- En ny bestämmelse om nämndernas ansvar för verksamheten (6 kap. 4 §).

- Vidgade delegeringsmöjligheter inom en nämnd (6 kap. 23–27 §§).
- Möjlighet att vägra ansvarsfrihet för en enskild nämndledamot samt att återkalla uppdraget på denna grund (9 kap. 8 § och 4 kap. 7 §).

Nya regler om delegering

Den nuvarande kommunallagen har en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden. Det gäller både delegeringen från fullmäktige till nämnder och delegeringen inom nämnderna.

Vi har haft att pröva om delegeringen kan utvidgas utan att de förtroendevalda mister ledningen av och ansvaret för verksamheten.

Vi föreslår nya regler som innebär att fullmäktige mera fritt får bestämma att ärenden skall delegeras till nämnderna. Ett lagstadgat undantag görs dock för ärenden om budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder. Därmed tryggas fullmäktiges finansmakt vilken är ett grundläggande inslag i rollen som högsta beslutande organ.

De nya reglerna om delegering inom nämnderna har utformats med utgångspunkt i att de anställda bör få ett större ansvarstagande i fråga om hur verksamheten skall bedrivas.

Nyheterna innebär i huvudsak följande.

- Det delegeringsbara området utvidgas i viss mån (6 kap. 23 §).
- Nämnderna får själva, utan fullmäktiges tillstånd, besluta om delegering (6 kap. 23 §).
- Nämnderna får själva besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skall anmälas (6 kap. 24 §).
- Brådskande ärenden får delegeras (6 kap. 25 §).
- Förvaltningschefer får vidaredelegera till andra anställda (6 kap. 26 §).

Lagens innehåll och uppbyggnad

Den nya lagen innehåller tio kapitel. Den blir alltså relativt omfattande och vi har därför strävat efter att göra den överskådlig. En genomgripande teknisk och språklig översyn har varit nödvändig. Bl. a. har vi infört många mellanrubriker och eftersträvat en enhetlig terminologi.

I det *första kapitlet* finns bestämmelser om den kommunala indelningen samt om medlemskap. Bestämmelserna innehåller inga nyheter i sak. Däremot föreligger en terminologisk nyhet genom att vi slopar ordet "landstingskommun" och i stället använder ordet "landsting" för det geografiska området och den juridiska personen.

Det *andra kapitlet* är helt nytt. Det behandlar kommunernas och landstingens befogenheter och syftar till att ge en bättre överblick över vad kommunerna och landstingen får syssla med. Den grundläggande kompetensbestämmelsen är mera omfattande och innehåller mera konkreta besked än den nuvarande kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket KL. Dessutom finns särskilda bestämmelser som ger uttryck för några av de kommunalrättsliga grundprinciperna och den praxis som har utbildats i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet. Gränserna för den kommunala kompetensen på näringslivsområdet änd-

ras inte. Vi föreslår att reglerna i lagen om kommunalt partistöd skrivs in i kapitlet. Till övriga s.k. smålagar och andra speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter finns en hänvisningsbestämmelse. I en särskild bestämmelse erinras om kommunernas och landstingens rätt att ta ut skatt och meddela föreskrifter.

I anslutning till detta kapitel föreslår vi dessutom några sakliga ändringar beträffande vissa av de s.k. smålagarna. Bl.a. utvidgas den s.k. katastrofhjälpslagen så att det blir möjligt att lämna humanitärt bistånd i form av överskottsutrustning även utan samband med katastrofer. Någon annan ändring när det gäller kommunal medverkan i internationella frågor föreslås inte.

Det *tredje kapitlet*, som också är helt nytt, beskriver kommunernas och landstingens politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem. Fullmäktige får större frihet att delegera ärenden och nämndernas redovisningsskyldighet inför fullmäktige markeras i en ny bestämmelse. Kapitlet innehåller även nya bestämmelser om kommunala företag som syftar till att trygga kraven på inflytande i och kontroll över sådana företag. I fråga om offentlighet åläggs fullmäktige att i vissa fall besluta om vad som skall gälla. I samband med behandlingen av detta kapitel avvisar vi tanken på att införa direktval av lokala organ. Även det *fjärde kapitlet* är nytt. Det innehåller sådana bestämmelser som är gemensamma för de förtroendevalda och som i dag är spridda i kommunallagen på flera kpitel. Enligt en ny bestämmelse får fullmäktige, på vissa grunder, återkalla uppdraget för en förtroendevald under löpande mandatperiod. En annan nyhet i sak är att s.k. småpartier får rätt att ha en observatörsplats i styrelsen.

Femte kapitlet innehåller regler om fullmäktige. Det motsvarar 2 kap. KL. Ett övergripande mål med revideringen av detta kapitel har varit att ge kommunerna och landstingen ökad frihet att själva reglera sina arbetsformer. Exempel på detta är reglerna om när sammanträden skall hållas, hur sammanträdena kungörs och rätten att närvara vid fullmäktiges sammanträden. Beredningstvånget för fullmäktiges ärenden behålls, men reglerna är så utformade att de medger en ökad lokal handlingsfrihet i fråga om hur beredningen skall gå till. Reglerna om kommunala folkomröstningar ändras inte i sak.

Det *sjätte kapitlet* behandlar styrelsen och övriga nämnder. En nyhet är att det införs ett lagstadgat krav på treåriga mandattider för samtliga nämnder. Samtidigt öppnas det en möjlighet för de kommuner och landsting som så önskar att låta styrelsen börja sin tjänstgöring tidigare än den 1 januari efter ett valår. En enhetlig jävsregel införs för samtliga nämnder. Den bygger på det jäv som regleras i förvaltningslagen, men har modifierats för att inte inskränka möjligheterna för de förtroendevalda att upprätthålla ett engagemang i kommunala företag och föreningslivet. Reglerna om delegering innehåller väsentliga nyheter, vilket framgår av det tidigare avsnittet om delegering.

I det *sjunde kapitlet* har vi tagit in de bestämmelser som i dag finns i kommunallagen om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda. I bestämmelserna har endast gjorts några smärre sakliga, språkliga och redaktionella ändringar.

Det *åttonde kapitlet* innehåller regler om den ekonomiska förvaltningen. Vi föreslår ett flertal ändringar. Kapitlet inleds med en ny bestämmelse som ålägger kommunerna och landstingen att eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Samtidigt görs förmögenhetsskyddet mindre ingripande och mer preciserat. Vidare föreslår vi en ny bestämmelse som anger på vilket sätt kommunerna och landstingen bör hantera sin medelsförvaltning. Fullmäktige åläggs att meddela närmare föreskrifter om denna förvaltning. När det gäller budgetens innehåll innebär vårt förslag att det inte längre krävs att budgeten för det enskilda året skall vara balanserad. I stället föreskrivs det att budgetarna skall upprättas så att de sammantagna under perioder om tre år är i balans. Bland nyheterna märks också att fullmäktige åläggs att meddela närmare föreskrifter om redovisningen och att det införs krav på "koncernredovisning". Det innebär att årsredovisningen även skall omfatta de kommunala företagens ekonomi. Slutligen kan nämnas att vi i vårt förslag har skrivit in självkostnadsprincipen.

I det *nionde kapitlet* finns bestämmelser om revision. En viktig nyhet är att kretsen revisionsansvariga har utökats. I fortsättningen skall revisionsansvar kunna utkrävas även av de enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar var för sig. I dag bärs revisionsansvaret kollektivt av varje nämnd eller beredning. Den nya bestämmelsen om vilka som har revisionsansvar återverkar också på bestämmelserna om jäv. I övrigt går nyheterna i huvudsak ut på att i olika avseenden beskriva gällande rätt.

Det *tionde kapitlet* handlar om laglighetsprövning av kommunala beslut. Det ersätter 7 kap. KL om kommunalbesvär. Reglerna har utformats så att särdragen i processen framgår tydligare av lagtexten. Ett led i detta är att vi föreslår den nya termen laglighetsprövning för att klargöra att prövningen enbart avser beslutens laglighet men inte deras lämplighet. I dag gäller att endast kommunmedlemmar har rätt att överklaga beslut genom kommunalbesvär och att ett beslut endast kan upphävas på vissa i lagen angivna grunder. Vi anser att kopplingen mellan medlemskap och rätt att överklaga bör behållas. Två av de nuvarande prövningsgrunderna kan enligt vår mening slopas. Prövningsgrunden "kränker klagandens enskilda rätt" slopas eftersom den tillämpas ytterst sällan. Prövningsgrunden "vilar på orättvis grund" kan undvaras med hänsyn till att likställighetsprincipen skrivs in i lagen. Till sist kan nämnas att vi föreslår att möjligheten att inrätta besvärsnämnder avskaffas.

Vi föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 1991.

Kommunallagskommitténs lagförslag

1 Förslag till

Lag om kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Indelning i kommuner och landsting m. m.

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 bestämmelser.

2 § Varje län utgör ett landsting, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

3 § Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Bestämmelser om kommunalförbund finns i lagen (1985:894) om kommunalförbund.

Bestämmelser om vad som gäller för kommuner och landsting under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m. m.

Medlemskap

4 § Medlem av en kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.

Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

2 § Om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden finns särskilda bestämmelser.

3 § Om kommunernas och landstingens rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt och att meddela föreskrifter finns bestämmelser i regeringsformen.

4 § Kommuner och landsting får inte särbehandla någon medlem utan lagstöd eller annan särskild grund.

5 § Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna utan att det finns synnerliga skäl till det.

Särskilt om förhållandet till näringslivet

6 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

7 § Kommuner och landsting får vidta åtgärder för att allmänt främja det enskilda näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet i kommunen eller landstinget och stödet kan antas ha avsevärd betydelse för att motverka arbetslösheten eller om det finns andra särskilda skäl till det.

Kommunalt partistöd

8 § Kommuner och landsting får lämna ekonomiskt bidrag till de politiska partier som är representerade i fullmäktige under den tid som avses i bidragsbeslutet. Bidraget skall fördelas så att varje parti får ett lika stort belopp för varje plats som partiet har i fullmäktige.

3 kap. Kommunernas och landstingens organ

Fullmäktige, nämnder och andra organ

1 § I varje kommun och i varje landsting finns en beslutande församling, nämligen kommunfullmäktige i kommunerna och landstingsfullmäktige i landstingen.

2 § Fullmäktige i en kommun skall tillsätta en kommunstyrelse och fullmäktige i ett landsting skall tillsätta en landstingsstyrelse. Fullmäktige skall också tillsätta de nämnder som behövs i övrigt samt nämnder som skall finnas enligt särskilda författningar.

Närmare föreskrifter om styrelsen och övriga nämnder finns i 6 kap. Om vissa lokala organ i kommunerna och särskilda organ i landstingen finns särskilda bestämmelser.

3 § För beredning av vissa ärenden får fullmäktige inrätta fullmäktigeberedningar. En sådan beredning skall bestå av en eller flera förtroendevalda.

4 § Inom en nämnds verksamhetsområde kan det finnas utskott, nämndberedningar och partssammansatta organ.

5 § För granskning av den verksamhet som bedrivs inom en nämnds verksamhetsområde och av en fullmäktigeberedning skall det finnas revisorer.

Fullmäktiges uppgifter

6 § Fullmäktige beslutar i ärenden om

1. budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder,
2. planer och riktlinjer för verksamheten,
3. nämndernas och andra organs organisation och verksamhetsformer, om inte något annat följer av lag,
4. val av ledamöter och suppleanter i nämnder och särskilda beredningar,
5. val av revisorer och revisorssuppleanter.

6. ersättning till förtroendevalda samt
7. årsredovisning och ansvarsfrihet.

Fullmäktige beslutar också i andra ärenden som inte skall avgöras av nämnderna enligt 10 § första stycket.

7 § Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 6 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna.

Föreskrifter om delegering av ärenden inom en viss nämnd finns i 6 kap. 23–27 §§.

8 § I kommunala delegationslagen (1954: 130) finns bestämmelser om rätt för kommuner och landsting att upp-dra beslutanderätten i vissa anställningsfrågor till en sammanslutning av kommuner eller landsting.

9 § I samband med att budgeten fastställs eller anslag annars beviljas får fullmäktige uppdra åt en nämnd att genomföra en viss verksamhet inom ramen för de riktlinjer eller andra generella beslut om verksamheten som fullmäktige har fastställt, om inte något annat följer av lag.

Nämndernas uppgifter

10 § Nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt särskilda författningar skall handha.

Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

11 § Nämnderna bereder fullmäktiges ärenden, om fullmäktige inte har inrättat fullmäktigeberedningar för detta ändamål. Nämnderna ansvarar också för att fullmäktiges beslut verkställs.

12 § Nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 7 § första stycket och 9 §. Fullmäktige skall besluta om omfattningen av redovisningen och i vilka former den skall ske.

Kommunala företag

13 § Om en kommun eller ett landsting för sin verksamhet använder aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag skall fullmäktige vidta åtgärder för att trygga inflytande och kontroll över verksamheten. Åtgärderna skall vidtas med hänsyn till andelsförhållandena i företaget, verksamhetens art och övriga omständigheter.

Om inte särskilda skäl finns emot det, skall fullmäktige

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,
2. utse styrelseledamöter i företaget och en revisor samt
3. se till att sådana beslut i företaget som är av principiell beskaffenhet godkänns av fullmäktige.

14 § I fråga om företag vari kommunen eller landstinget bestämmer ensam skall fullmäktige besluta vad som skall gälla i fråga om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar.

4 kap. De förtroendevalda

1 § Med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar. Med förtroendevalda avses också revisorer och revisorssuppleanter.

Rösträtt

2 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige har den som är kyrkobokförd i kommunen och har fyllt arton år senast på valdagen. Den som inte är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

Frågan om rösträtt enligt första och andra styckena avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

Valbarhet

3 § Ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs bland dem som har rösträtt enligt 2 § första och andra styckena. Detsamma gäller valet av ledamöter och suppleanter i nämnderna samt valet av revisorer och revisorssuppleanter. Den som har fyllt arton år senast på dagen för ett sådant val är dock valbar.

4 § Den som är anställd hos en kommun eller ett landsting och som på grund av sina uppgifter har den ledande ställningen bland de anställda är inte valbar.

Den som är chef för en förvaltning som hör till en nämnds ansvarsområde får inte väljas till ledamot eller suppleant i nämnden.

Uppdragets upphörande

5 § Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

6 § Fullmäktige skall befria en förtroendevald från uppdraget när han eller hon vill avgå, om det inte finns särskilda skäl som talar mot det.

7 § Fullmäktige får återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde

1. har vägrats ansvarsfrihet, eller
2. genom lagakraftvunnen dom har dömts för brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Ledighet från anställning

8 § Förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

Ekonomiska förmåner

9 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för reseckostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. ersättning för förlorad arbetsinkomst samt
3. arvode och pension.

Fullmäktige får också besluta om andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall betalas, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

De förtroendevaldas initiativrätt

10 § Ledamöterna i fullmäktige får väcka motioner. De får även ställa interpellationer och frågor enligt bestämmelserna i 5 kap. 30–32 §§.

Ledamöterna i nämnder får väcka ärenden i nämnderna.

Suppleanterna har samma rättigheter som ledamöterna när de tjänstgör. Närmare föreskrifter om suppleanternas tjänstgöring i fullmäktige och i nämnderna finns i 5 kap. 9–12 §§ och i 6 kap. 8 §.

Omröstning

11 § Varje ledamot i fullmäktige eller i en nämnd har en röst men har rätt att avstå från att delta i omröstning och beslut. En ledamot i en nämnd måste dock delta i omröstning och beslut, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Reservation

12 § En förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas.

Närvarorätt

13 § Fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller suppleant i en viss nämnd, skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Beslutet får även innebära att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

14 § Ett parti som erhållit mandat i fullmäktige men som inte är företrätt i styrelsen, har rätt att låta en ledamot eller suppleant som företräder partiet i fullmäktige närvara vid styrelsens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i besluten. Ledamoten eller suppleanten har i sådant fall också rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Fullmäktige utser den som skall ha närvarorätt i styrelsen.

Borgarråd

15 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet. Borgarråden väljs för tre år. Om det begärs skall varje borgarråd väljas särskilt.

I vallagen (1972:620)finns det bestämmelser om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på borgarrådens uppdrag.

16 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall bestämmelserna i 3 och 5–7 §§ tillämpas. I fråga om borgarrådens ekonomiska förmåner tillämpas bestämmelserna i 9 §.

17 § Om ett borgarråd avgår under tjänstgöringstiden, skall ett nytt borgarråd snarast väljas för återstoden av tjänstgöringstiden. För tiden tills detta har skett och när ett borgarråd är tjänstledigt får styrelsen förordna en vikarie.

18 § Borgarråd får inte väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen men skall närvara vid styrelsens sammanträden. De får delta i överläggningarna men inte i besluten.

Borgarråden skall bilda en borgarrådsberedning.

19 § Styrelsen skall utse varje borgarråd till ordförande i en nämnd, om inte något annat har föreskrivits i lag eller annan författning eller bestämts av fullmäktige. Borgarråden skall tjänstgöra som ordförande tills de avgår som borgarråd. Om ärendenas fördelning mellan borgarråden ändras, får styrelsen besluta att uppdraget att vara ordförande skall upphöra tidigare.

Om styrelsen har förordnat en vikarie för ett borgarråd, skall även vikarien utöva borgarrådets uppdrag som ordförande i en nämnd.

20 § Fullmäktige får meddela närmare föreskrifter om borgarråden.

Politiska sekreterare

21 § Kommuner och landsting får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet.

22 § Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller inte politiska sekreterare. De får inte anställas för längre tid än till utgången av det år när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet.

23 § En politisk sekreterare har rätt till den ledighet från anställning som behövs för tjänstgöringen som politisk sekreterare.

5 kap. Fullmäktige

Antalet ledamöter och suppleanter

1 § Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter som fullmäktige skall ha. Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder,

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare,

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare,

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare,

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

I Stockholms kommun och i landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall dock antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

Vid tillämpningen av första och andra styckena skall den som har upptagits i gällande röstlängd anses som röstberättigad.

Om fullmäktige beslutar att antalet ledamöter skall ändras, skall beslutet tillämpas först när val av fullmäktige förrättas nästa gång i hela landet. Beslutet skall fattas före utgången av mars månad valåret. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

2 § För ledamöterna skall det finnas suppleanter. I vallagen (1972:620) finns bestämmelser om antalet suppleanter.

Mandattider

3 § Ledamöterna och suppleanterna skall väljas för tre år räknat från och med den 1 november valåret. Om valprövningsnämnden har beslutat om omval enligt 15 kap. 7 § tredje stycket vallagen (1972:620), skall tjänstgöringstiden dock förlängas till dess omvalet har avslutats. I Stockholms kommun räknas mandattiden från och med den 15 oktober valåret.

Ordförande och vice ordförande

4 § Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller flera vice ordförande. Fullmäktige bestämmer tiden för uppdragen.

När sammanträdena skall hållas

5 § Fullmäktige bestämmer när ordinarie sammanträden skall hållas.

Sammanträde skall även hållas när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs.

Hur sammanträdena kungörs

6 § Ordföranden utfärdar kungörelse om fullmäktiges sammanträde. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdes-dagen. Kungörelsen skall på ett lämpligt sätt också sändas till varje ledamot och suppleant så att den når dem senast en vecka före sammanträdesdagen.

7 § Uppgift om tid och plats för sammanträdet skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i den eller de dagstidningar på orten som fullmäktige beslutar. Om ett förslag om att uppgiften skall införas i en viss tidning får minst en tredjedel av rösterna, skall uppgiften införas i den tidningen.

8 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 6 och 7 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen före sammanträdesdagen. Dessutom skall kungörelsen inom samma tid sändas till ledamöter och suppleanter på ett lämpligt sätt.

Suppleanternas tjänstgöring

9 § Om en ledamot är förhindrad att inställa sig till ett sammanträde eller att vidare delta i ett sammanträde, skall en suppleant tjänstgöra i ledamotens ställe.

Suppleanterna skall tjänstgöra enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. En suppleant som har börjat tjänstgöra har dock alltid företräde oberoende av turordning. En suppleant som avbryter tjänstgöringen på grund av jäv, får åter tjänstgöra sedan ärendet har handlagts.

10 § En ledamot som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde, har rätt att tjänstgöra även om en suppleant inträtt i ledamotens ställe. En ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av annat hinder än jäv, får därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

11 § I kommunfullmäktige har suppleanter från samma valkrets som ledamoten företräde till tjänstgöring. Närmare bestämmelser om företrädesordningen finns i vallagen (1972:620).

12 § Fullmäktige skall bestämma om suppleanternas tjänstgöring i övrigt.

Beslutförhet

13 § Fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige får dock bestämma att interpellationer och frågor får besvaras även om färre ledamöter är närvarande.

Om en ledamot enligt 14 § eller 9 kap. 3 § är jävig i ett ärende, får fullmäktige handlägga detta även om antalet deltagande på grund av jävet inte uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

Jäv

14 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 3 §.

Rätt och skyldighet för utomstående att medverka

15 § Fullmäktige får bestämma att även andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten.

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

Hur ärendena väcks

17 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd, om inte något annat är föreskrivet i lag,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 13 §, om fullmäktige för särskilt fall har föreskrivit det.

Hur ärendena bereds

18 § Innan fullmäktige avgör ett ärende skall det ha beretts av den nämnd dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en fullmäktigeberedning.

Styrelsen skall alltid yttra sig i ärenden som en annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har berett. Styrelsen skall lägga fram ett förslag till beslut i ärendet om inte någon annan nämnd eller fullmäktigeberedning har gjort det.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om hur ärendena skall beredas.

19 § Fullmäktige får förrätta val utan föregående beredning. Ett ärende som avser ändring av antalet leda-möter eller suppleanter i en nämnd, ändring av styrelsens mandattid eller avsägelse från uppdrag som förtroendevald behöver inte heller beredas.

Fullmäktige får behandla revisionsberättelsen utan föregående beredning. Om en förtroendevald har vägrats ansvarsfrihet, får fullmäktige också utan ytterligare beredning besluta enligt 4 kap. 7 § att den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas.

20 § Ett brådskande ärende får avgöras trots att styrelsen inte har yttrat sig eller att ärendet inte har beretts på annat sätt, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

21 § En motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut om den inom ett år från det att motionen väcktes. Om beredningen inte kan avslutas inom denna tid skall detta anmälas till fullmäktige inom samma tid. Fullmäktige får då avskriva motionen från vidare handläggning.

22 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.

Bordläggning

23 § Ett ärende skall bordläggas om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av mer än hälften av ledamöterna.

Ett bordlagt ärende skall behandlas på fullmäktiges nästa sammanträdesdag, om inte fullmäktige beslutar något annat.

Offentlighet och ordning vid sammanträdena

24 § Fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar. Suppleanterna får närvara vid en sådan överläggning även om de inte tjänstgör.

25 § Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för

ordningen vid sammanträdet. Ordföranden får utvisa den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse.

Hur ärendena avgörs

26 § Ordföranden skall se till att endast sådana ärenden avgörs som har kungjorts enligt föreskrifterna i 6–8 §§. Ett brådskande ärende får dock avgöras utan hinder av dessa föreskrifter, om samtliga närvarande ledamöter beslutar det. Att brådskande ärenden i vissa fall får avgöras utan beredning framgår av 20 §.

27 § När överläggningen avslutats lägger ordföranden fram förslag till beslut. Förslaget skall utformas så att det kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden redovisar därefter sin uppfattning om vad som har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om inte omröstning begärs.

Om omröstning begärs, skall den genomföras efter upprop och ske öppet utom i ärenden som avser val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Om inte något annat är föreskrivet gäller som fullmäktiges beslut den mening som mer än hälften av ledamöterna är ense om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst utom i ärenden som avser val eller tillsättning av tjänst. I sådana ärenden fattas beslutet genom lottning.

28 § Ordföranden får vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om han eller hon anser att förslaget skulle leda till ett beslut som strider mot lag eller annan författning. Fullmäktige får dock besluta att förslaget ändå skall läggas fram.

Ordföranden skall vägra att lägga fram ett förslag till beslut, om han eller hon anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks. Detta gäller dock inte i fråga om ärenden som inte behöver beredas.

Proportionella val

29 § Följande val skall vara proportionella under de förutsättningar som anges i andra stycket:

1. val av ledamöter och suppleanter i nämnder och beredningar,
2. val av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 9 kap. 1 §, och
3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning.

Ett val skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som man får om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Bestämmelser om förfarandet vid ett sådant val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Om fullmäktiges val av ledamöter och suppleanter i vissa statliga styrelser och andra organ finns särskilda bestämmelser.

Interpellationer och frågor

30 § Interpellationer skall avse ärenden som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning. De får dock inte avse ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Interpellationerna skall ha ett bestämt innehåll och vara försedda med motivering. De bör ställas endast i angelägenheter av större intresse för kommunen respektive landstinget.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om en interpellation får ställas.

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

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. 13 §.

32 § För att inhämta upplysningar får ledamöterna ställa frågor. Bestämmelserna i 30 § första stycket och i 31 § skall då tillämpas.

En fråga skall ha ett bestämt innehåll. Den får vara försedd med en kort inledande förklaring.

När en fråga besvaras får endast den som ställer frågan och den som svarar delta i överläggningen.

Protokollet

33 § Vid sammanträde skall protokoll föras på ordförandens ansvar. Protokollet skall redovisa vilka ledamöter och suppleanter som har tjänstgjort och vilka ärenden som fullmäktige har handlagt. Protokollet skall för varje ärende redovisa

1. vilka förslag och yrkanden som har lagts fram och inte tagits tillbaka,
2. i vilken ordning ordföranden lagt fram förslag till beslut,
3. genomförda omröstningar och hur de har utfallit,
4. vilka ledamöter som har deltagit i besluten och hur de har röstat vid öppna omröstningar samt
5. vilka reservationer som anmälts mot besluten.

I protokollet skall även anges vilka interpellationer och frågor som ställts och vilka interpellationer och frågor som besvarats.

34 § Protokoll skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt.

Senast andra dagen efter justeringen skall denna tillkännages på anslagstavlan. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande enlig 10 kap. Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särsilt. I landstingen skall tillkännagivandet även införas i de tidningar som avses i 7 §.

Arkivering

35 § I arkivlagen (1990:000) finns bestämmelser om de kommunala arkiven.

Arbetsordningen

36 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendens handläggning.

Arbetsordningen skall alltid innehålla föreskrifter om
1. antalet ledamöter i fullmäktige,
2. när sammanträden skall hållas,
3. rätten att delta i fullmäktiges överläggningar,
4. formerna för ärendenas beredning,
5. handläggningen av motioner, interpellationer och frågor samt
6. formerna för protokollens justering.

6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

Styrelsens uppgifter

1 § Styrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs.

Styrelsen får från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller landstinget begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

I arkivlagen (1990:000) finns bestämmelser om styrelsens uppgifter när det gäller de kommunala arkiven.

2 § Det åligger styrelsen särskilt att
1. bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av fullmäktige med de begränsningar som framgår av 5 kap. 19 och 20 §§,
2. ha hand om den ekonomiska förvaltningen,
3. verkställa fullmäktiges beslut,
4. ansvara för kommunens eller landstingets informationsverksamhet samt
5. i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har överlämnat till styrelsen.

Fullmäktige får besluta att en annan nämnd helt eller delvis skall ha hand om uppgifterna under 2, 3 och 4.

3 § Styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Detta gäller även mål där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet.

Nämndernas ansvar för verksamheten

4 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

5 § Nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Centraliserad förvaltning

6 § Fullmäktige får besluta att en nämnd i kommunen eller landstinget helt eller delvis skall

1. sköta förvaltningen och verkställigheten i fråga om egendom,
2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor som rör anställda i kommunen eller landstinget.

Antalet ledamöter och suppleanter

7 § Ledamöter och suppleanter i en nämnd väljs av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer om inte annat framgår av särskilda bestämmelser. I styrelsen får antalet ledamöter inte vara mindre än fem och antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ledamöter.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall fullmäktige även bestämma i vilken ordning som de skall tjänstgöra.

8 § Fullmäktige skall besluta om suppleanternas tjänstgöring i nämnderna.

Även de suppleanter som inte tjänstgör får närvara vid nämndernas sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträdena. Fullmäktige skall besluta om i vad mån suppleanterna skall ha rätt att delta i överläggningarna och få sin mening antecknad i protokollet.

Mandattider

9 § Ledamöterna och suppleanterna i styrelsen och övriga nämnder väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Fullmäktige får bestämma att styrelsens tjänstgöringstid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde.

10 § Om en ledamot avgår under tjänstgöringstiden, skall fyllnadsval förrättas. Om ledamoten har utsetts vid proportionellt val, inträder i stället en suppleant enligt den ordning som har bestämts för suppleanternas tjänstgöring.

I vallagen (1972:620) finns det bestämmelser om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på ledamöternas och suppleanternas uppdrag.

Ordförande, vice ordförande och ersättare

11 § Fullmäktige skall för den tid som fullmäktige bestämmer bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.

Fullmäktige skall meddela föreskrifter om vem som skall fullgöra ordförandens uppgifter när varken ordföranden eller en vice ordförande kan tjänstgöra.

I Stockholms kommun gäller föreskrifterna i första och andra styckena inte för andra nämnder än styrelsen.

När sammanträdena skall hållas

12 § Nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas när minst en tredjedel av nämndens ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs.

Närvarorätt för utomstående

13 § En nämnd får kalla en ledamot eller en suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid nämndens sammanträde för att lämna upplysningar. Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

Utskott och nämndberedningar

14 § Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott. En nämnd får också själv bestämma att utskott skall finnas.

Av 23 § framgår att nämndens beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden. En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs.

15 § Nämnden skall välja utskotten bland ledamöterna och suppleanterna i nämnden. Därvid skall bestämmelserna i 5 kap. 29 § om proportionella val tillämpas.

Beslutförhet

16 § Nämnden får handlägga ärenden endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Jäv

17 § Den som skall handlägga ett ärende hos en nämnd är jävig

1. om saken angår honom själv eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående,
2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. om han har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

18 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 17 § 2 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt än anknuten dit.

Hur ärendena avgörs

19 § I fråga om förfarandet när en nämnd fattar beslut skall bestämmelserna i 5 kap. 27 § tillämpas.

För bordläggning av ett ärende krävs beslut av mer än hälften av de närvarande ledamöterna.

Protokollet

20 § Vid sammanträde skall protokoll föras. I fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages skall bestämmelserna i 5 kap. 33 och 34 §§ tillämpas. Tillkännagivandet behöver inte införas i någon tidning.

Delgivning

21 § Delgivning med en nämnd sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att ta emot delgivning.

Reglementen

22 § Fullmäktige skall anta reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Delegering av ärenden inom en nämnd

23 § En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte delegeras. Detsamma gäller framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att nämndens eller fullmäktiges beslut har överklagats. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda får inte delegeras om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Om förbud att delegera vissa ärenden finns särskilda bestämmelser.

24 § Nämnderna skall besluta om i vilken utsträckning beslut som har fattats med stöd av ett uppdrag enligt 23 § skall anmälas till dem.

Beslut som inte anmäls skall protokollföras särskilt om beslutet får överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap.

25 § Om ett ärende är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas, får ordföranden eller en annan ledamot som nämnden har förordnat ändå avgöra ärendet. Ett sådant beslut skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

26 § Om en nämnd med stöd av 23 § uppdrar åt en förvaltningschef inom nämndens verksamhetsområde att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen eller landstinget att besluta i stället. Sådana beslut skall anmälas till chefen.

27 § Om en nämnd med stöd av 23 § uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslutet fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

En nämnd får även i övrigt uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras.

7 kap. Medbestämmandeformer för de anställda

Partssammansatta organ

1 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får det i en kommun eller ett landsting överlämnas till partssammansatta organ att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet. Detta gäller endast ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda.

Partssammansatta organ får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. De får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

2 § Partssammansatta organ inrättas av fullmäktige.

Fullmäktige skall fastställa ett partssammansatt organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer i ett reglemente.

3 § Ett partssammansatt organ skall bestå av företrädare för kommunen eller landstinget och av företrädare för de anställda.

Kommunens eller landstingets företrädare väljs av fullmäktige eller, om fullmäktige bestämmer det, av styrelsen eller någon annan nämnd.

De anställdas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har slutit kollektivavtal med om partssammansatta organ.

4 § På ett partssammansatt organ skall följande bestämmelser i denna lag tillämpas:

1. 4 kap. 12 § om reservation,
2. 6 kap. 17–18 §§ om jäv,
3. 6 kap. 20 § om protokollföring, protokolls innehåll, justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen.

5 § En nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ har tillsatts får återkalla uppdrag som har överlämnats till organet, om det finns synnerliga skäl för det.

Närvarorätt för de anställda

6 § Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (personalföreträdare) får, i den omfattning som anges i 7 – 9 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Närvarorätt föreligger inte i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

7 § 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 i särskilda fall besluta att personalföreträdarna får närvara även vid behandlingen av andra ärenden.

8 § Personalföreträdarna har dock inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter,
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation.

9 § Personalföreträdarna har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten.

En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

10 § Personalföreträdarna utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstinget, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare och en ersättare för var och en av dem får finnas för varje nämnd.

11 § Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer som kommunen eller landstinget har bundits till genom kollektivavtal.

12 § Vad som föreskrivs i denna lag eller annan författning om jäv för ledamot eller någon annan som handlägger en nämnds ärenden skall också gälla för personalföreträdare i nämnden.

Dock skall jäv enligt 11 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986: 223) inte anses föreligga enbart på den grunden att personalföreträdaren

1. är förtroendeman eller funktionär hos en arbetstagarorganisation som har intressen att bevaka i ärendet eller
2. har, i den egenskap som anges i 1, företrätt organisationen i en sådan förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet.

13 § Personalföreträdarna skall kallas till sammanträden på samma sätt som gäller för ledamöterna i nämnden. Ersättarna kallas endast då de skall tjänstgöra som personalföreträdare.

Beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde blir inte ogiltigt på den grund att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

8 kap. Ekonomisk förvaltning

Mål för den ekonomiska förvaltningen

1 § Kommuner och landsting skall eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Kommunernas och landstingens medelsförvaltning bör ske på sådant sätt att krav på god avkastning och tillfredsställande säkerhet kan tillgodoses.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

Om en kommun eller ett landsting uppbär försäljningsvederlag eller försäkringsersättning för en anläggningstillgång, skall kommunen eller

landstinget använda medel till motsvarande belopp för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala långfristiga skulder. Om det finns särskilda skäl till det, får medlen användas även för andra ändamål.

Hur medelsbehovet täcks

2 § Medelsbehovet skall täckas med skatt när det inte täcks på annat sätt.

Självkostnadsprincipen

3 § Avgifter skall bestämmas så att överskott av verksamheten undviks, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Budgetens innehåll

4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Vidare skall det framgå hur utgifterna skall finansieras.

Budgetarna skall i perioder om tre år upprättas så att de sammantaget ger täckning för samtliga anslag som skall utgå under perioden. Den första budgeten i varje sådan period skall avse budgetåret efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

Budgetprocessen

5 § Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesats för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året.

Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen.

6 § Budgeten fastställs av fullmäktige före november månads utgång. År då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall budgeten fastställas av de nyvalda fullmäktige.

Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa annan skattesats än den som har bestämts tidigare, om det finns skäl till det.

7 § Styrelsens förslag till budget skall vara tillgängligt för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då budgeten skall fastställas. Platsen där förslaget hålls tillgängligt skall anges i kungörelsen.

Utgiftsbeslut under budgetåret

8 § Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, skall beslutet även innefatta anvisning om hur utgiften skall finansieras.

Fondavsättning

9 § Kommuner och landsting får avsätta medel till fonder.

Lån och borgen

10 § Kommuner och landsting får ta upp lån och ingå borgen.

Förbud mot pantsättning

11 § Kommuner och landsting får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran. Vid förvärv av egendom får de dock överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Räkenskapsföring och redovisning

12 § Styrelsen och övriga nämnder skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som de förvaltar. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna redovisning till styrelsen för sin medelsförvaltning under föregående kalenderår.

13 § När styrelsen fått övriga nämnders redovisningar, skall den avsluta räkenskaperna med ett årsbokslut och sammanfatta detta i en årsredovisning.

I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut.

Årsredovisningen skall även omfatta sådan verksamhet som kommunen eller landstinget bedriver i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

Årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god kommunal redovisningssed.

Årsredovisningen skall senast den 1 april året efter det år som redovisningen avser överlämnas till fullmäktige och revisorerna.

14 § Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

9 kap. Revision

Val av revisorer och revisorssuppleanter

1 § Under år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet skall de nyvalda fullmäktige välja revisorer och revisorssuppleanter för granskning av verksamheten under de tre följande åren. Vid samlad revision av hela verksamheten skall minst tre revisorer och motsvarande antal revisorssuppleanter väljas. Vid delad revision, som innebär att särskild revision anordnas för granskning av en viss eller vissa nämnders verksamhet, skall minst tre revisorer och motsvarande antal suppleanter väljas för varje nämnd eller grupp av nämnder.

2 § I vallagen (1972:620) finns det bestämmelser om hur omval eller förnyad sammanräkning som innebär ändrad mandatfördelning mellan partierna i fullmäktige inverkar på revisorernas uppdrag.

Om en revisor som inte har utsetts vid proportionellt val avgår under

tjänstgöringstiden, får fullmäktige förrätta fyllnadsval för återstoden av denna tid.

Jäv

3 § Den som är redovisningsskyldig till kommunen eller landstinget får inte

1. vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten,
2. delta i val av en revisor eller revisorssuppleant som skall granska sådan verksamhet, eller
3. delta i handläggningen av ärenden om ansvarsfrihet för verksamheten.

Bestämmelserna i första stycket gäller även make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige.

Enskilda förtroendevalda mot vilka anmärkning kan riktas enligt 8 § tredje stycket får dock delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen över verksamhet som de har deltagit i behandlas. Ordföranden och vice ordförandena i styrelsen eller annan nämnd får också delta i fullmäktiges överläggning när verksamhet inom den egna nämnden behandlas. Vad som nu har sagts gäller även om de förtroendevalda inte är ledamöter i fullmäktige.

Revisorernas ställning

4 § Varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

Revisorernas uppgifter

5 § Revisorerna granskar all verksamhet som bedrivs inom styrelsens och övriga nämnders ansvarsområden. De prövar om verksamheten har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har gjorts inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorernas granskning omfattar inte ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild i annat fall än då beslut i sådana ärenden vållat kommunen eller landstinget ekonomisk förlust eller då granskningen är motiverad från allmänna synpunkter.

Vad som nu har sagts om nämnder gäller i tillämpliga delar även fullmäktigeberedningar.

Revisorernas rätt till upplysningar m. m.

6 § Nämnderna och de anställda är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet. De skall också ge revisorerna tillfälle att när som helst inventera de tillgångar som nämnderna har hand om och ta del av de räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet.

Vad som nu har sagts om nämnder gäller i tillämpliga delar även fullmäktigeberedningar.

Revisorernas förvaltning

7 § Revisorerna svarar själva för den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, om inte fullmäktige bestämmer något annat. Beslut

som revisorerna fattar om förvaltningen skall tas upp i protokoll. Bestämmelserna i 6 kap. 20 § om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen tillämpas även på revisorernas protokoll.

Revisionsberättelse

8 § Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året.

Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna anges i revisionsberättelsen.

Anmärkningar får riktas mot

1. styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar samt
2. de enskilda förtroendevalda i sådana organ.

Berättelsen skall även innehålla ett särskilt uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

Prövning av frågan om ansvarsfrihet

9 § 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.

Om ansvarsfrihet vägras, får fullmäktige besluta att skadeståndstalan skall väckas. Talan som inte grundas på brott skall väckas inom ett år från det att beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades. Annars är rätten till sådan talan förlorad.

Revisionsreglemente

10 § Fullmäktige kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

10 kap. Laglighetsprövning

Tillämpningsområde

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

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,
3. beslut som har fattats efter delegering från en nämnd med stöd av bestämmelserna i 6 kap., samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 7 §.

3 § Om det i en lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om hur beslut överklagas, får beslutet inte överklagas enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Hur laglighetsprövningen skall göras

4 § Kammarrätten skall upphäva ett överklagat beslut

1. om det inte har tillkommit på föreskrivet sätt,

2. om det inte avser en angelägenhet för kommunen eller landstinget.
3. om det organ eller den person som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. om beslutet på annat sätt strider mot lag eller annan författning.

Kammarrätten får inte sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe.

5 § Vid prövningen får kammarrätten inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har åberopat före klagotidens utgång.

Hur besluten överklagas

6 § Ett beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och de omständigheter som han eller hon stöder sitt överklagande på.

7 § Skrivelsen med överklagandet skall ges in till kammarrätten.

Klagotid

8 § Skrivelsen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens eller landstingets anslagstavla att man justerat protokollet över beslutet.

I fråga om beslut som har fattats med stöd av ett delegeringsuppdrag från en nämnd och som inte har protokollförts särskilt, räknas tiden från den dag då det tillkännagavs på anslagstavlan att man justerat protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmäldes för nämnden.

Anslaget om protokollsjusteringen måste vara uppsatt på anslagstavlan under hela klagotiden.

9 § Om skrivelsen före klagotidens utgång har kommit in till kommunen eller landstinget i stället för till kammarrätten, skall överklagandet ändå prövas.

Rättelse av beslut

10 § Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den mån det är möjligt.

Hur kammarrättens beslut överklagas

11 § I förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om hur kammarrättens beslut överklagas hos regeringsrätten.

Om kammarrättens beslut har gått klaganden emot, får bara klaganden själv överklaga beslutet. Om kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får kammarrättens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av dess medlemmar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991, då kommunallagen (1977:179), lagen (1977:180) om införande av kommunallagen och lagen (1983:565) om politiska sekreterare skall upphöra att gälla.
2. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till föreskrifter som har ersatts genom föreskrifter i denna lag, tillämpas i stället de nya föreskrifterna.

3. I Stockholms kommun får drätselnämnden behållas.

Utan hinder av 6 kap. 2 § 2 skall drätselnämnden ha hand om den ekonomiska förvaltningen, om fullmäktige inte har överlåtit åt en annan nämnd att helt eller delvis ha hand om sin ekonomiska förvaltning. Drätselnämnden skall fullgöra de uppgifter i fråga om räkenskapsföringen som kommunstyrelsen annars skall fullgöra. Bestämmelserna i 8 kap. 12 § skall därvid i stället gälla drätselnämnden.

På drätselnämnden skall bestämmelserna i 6 kap. tillämpas i övrigt. Ordföranden i borgarrådsberedningen skall vara ordförande i drätselnämnden.

4. Föreskriften i 3 kap. 14 § skall tillämpas först från och med den 1 juli 1993 i fråga om sådana företag som finns vid lagens ikraftträdande.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp att rubriken till lagen och lagen skall ha följande lydelse.

Lag (1975:494) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Kommun och landstingskommun får i samband med krig, farsot, översvämning, jordbävning, vulkanutbrott, torka eller liknande händelse i annat land eller återuppbyggnadsarbete efter sådan händelse bistå med utrustning som kommunen eller landstingskommunen kan avvara. Utrustning som nu sagts får också överlämnas till internationell hjälporganisation för att användas, om sådan händelse skulle inträffa.	Kommuner och landsting får lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det inträffar en katastrof eller på annat sätt uppstår en nödsituation där. Biståndet får ges i form av utrustning som kommunerna och landstingen kan avvara. Utrustningen lämnas direkt till det andra landet eller genom en internationell hjälporganisation. Sådan utrustning får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en sådan nödsituation senare skulle inträffa.
Kommun eller landstingskommun som har beslutat att lämna bistånd med utrustning får i skälig omfattning anvisa medel för iordningställande och transport av utrustningen samt tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk.	Kommuner eller landsting som har beslutat att lämna bistånd med utrustning får i skälig omfattning anvisa medel för iordningställande och transport av utrustningen samt tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk.

3 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1968: 131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet.

Härigenom föreskrivs att lagen (1968: 131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Kommun får vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.	Kommuner och landsting får vidta åtgärder för att turistanläggningar skall kunna uppföras och drivas, om det behövs för att främja turistväsendet inom kommunen eller landstinget.

4 Förslag till

Lag om upphävande av lagen (1962: 638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande.

Härigenom föreskrivs att lagen (1962: 638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1991.

Förteckning över remissinstanser över betänkandet (SOU 1990: 24) Ny kommunallag

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av:

Riksdagens ombudsmän (JO), regeringsrätten, kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, överstyrelsen för civil beredskap, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Uppsala universitet, plan- och bostadsverket, statens engergiverk, kammarkollegiet, länsstyrelserna i Kronobergs, Västmanlands och Norrbottens län, statskontoret, riksrevisionsverket, näringsfrihetsombudsmannen (NO), Haninge, Huddinge, Järfälla, Nacka, Sollentuna, Stockholms, Österåkers, Uppsala, Östhammars, Eskilstuna, Nyköpings, Strängnäs, Boxholms, Linköpings, Motala, Norrköpings, Vadstena, Eksjö, Gnosjö, Jönköpings, Tranås, Värnamo, Tingsryds, Växjö, Borgholms, Högsby, Kalmar, Nybro, Oskarshamns, Västerviks, Gotlands, Karlskrona, Ronneby, Bromölla, Kristianstads, Osby, Ängelholms, Bjuvs, Helsingborgs, Lunds, Malmö, Ystads, Falkenbergs, Halmstads, Varbergs, Göteborgs, Munkedals, Orusts, Strömstads, Uddevalla, Ale, Borås, Dals-Eds, Tranemo, Trollhättans, Vänersborgs, Åmåls, Falköpings, Gullspångs, Lindköpings, Mariestads, Skara, Filipstads, Hagfors, Karlstads, Hällefors, Karlskoga, Örebro, Arboga, Heby, Köpings, Västerås, Falu, Malungs, Mora, Vansbro, Gävle, Nordanstigs, Sandvikens, Härnösands, Kramfors, Örnsköldsviks, Bergs, Bräcke, Östersunds, Nordmalings, Robertsfors, Skellefteå, Umeå, Videlns, Kinna, Luleå och Piteå kommuner, Stockholms läns, Uppsala läns, Östergötlands läns, Kristianstad läns, Göteborgs och Bohus läns, Skaraborgs läns, Värmlands läns, Örebro läns, Kopparbergs läns, Jämtlands läns och Norrbottens läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges industriförbund, Småföretagens riksorganisation, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Handikappförbundens centralkommitté, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, Skattebetalarnas förening, Statsvetenskapliga förbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges kommunaljuridiska förening samt Sveriges Villaägareförbund.

Yttranden har vidare kommit in från:

Göteborgs universitet-Förvaltningshögskolan, Botkyrka, Norrtälje, Nynäshamns, Täby, Upplands Väsby, Gislaveds, Alvesta, Perstorps, Östra Göinge, Sjöbo, Svalövs, Svedala, Vellinge, Kungsbacka, Kungälvs, Mölndals, Partille, Sotenäs, Lerum, Vårgårda, Götene, Habo, Hjo, Vara, Grums, Kumla, Fagersta, Norbergs, Borlänge, Leksands, Orsa, Rättviks, Smedjebackens, Ovanåkers, Härjedalens, Strömsunds, Åre och Arjeplogs kommuner, referensgruppen i redovisningsfrågor, Sveriges socionomers personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, kommunförbundet Skaraborg, Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Svenska Annonsbladsutgivareföreningen, Sveriges bostadsrättsföreningars centralorganisation, Svensk Chefsförening, Svenska tidningsutgivareföreningen, Hyresgästernas Riksförbund samt fullmäktigeledamoten i Borgholms kommun Per Lublin.

Sammanfattning av betänkandet (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men...

Förtroendeuppdragsutredningen föreslår att det från och med den 1 januari 1992 blir en kommunal skyldighet att ersätta de förtroendevalda med kommunala uppdrag för den arbetsförtjänst de går miste om på grund av uppdraget. Det blir även i fortsättningen helt frivilligt för kommuner och landsting om de utöver ersättningen för förlorad arbetsförtjänst vill ersätta de förtroendevalda med ett arvode för det arbete de lägger ner på själva uppdraget.

Bakgrund

I Sverige rådde länge den uppfattningen att de kommunalt förtroendevalda skulle fullgöra sina uppdrag utan någon som helst ersättning. 1923 infördes regler som medgav en viss blygsam ersättning för resor och uppehälle i samband med uppdraget. Vissa förtroendevalda med särskilt omfattande uppdrag kunde då också beviljas arvode av kommunerna.

Först genom en ändring i kommunallagen 1983 blev det tillåtet för kommuner och landsting att betala ut ersättning för förlorad arbetsförtjänst till de förtroendevalda. I mitten av år 1986 hade mindre än hälften av alla kommuner och landsting begagnat sig av möjligheten att besluta om någon form av ersättning för förlorad arbetsförtjänst till de förtroendevalda.

Våra nordiska grannländer

Sverige är nu det enda av de nordiska länderna som inte har obligatoriska regler om ersättning åt de kommunalt förtroendevalda. Danmark, Finland och Norge har samtliga infört regler som gör det till en skyldighet att ersätta de förtroendevalda.

Problemen

Det har under lång tid varit ett önskemål från flera av arbetsmarknadens organisationer att förbättra de ekonomiska villkoren för de kommunalt förtroendevalda. Medan de offentligt anställda genom kollektivavtal oftast inte gör någon ekonomisk förlust då de utför ett kommunalt förtroendeuppdrag, så drabbas anställda inom den privata sektorn i allmänhet av löneavdrag då de måste ta ledigt för förtroendeuppdrag. I de kommunala församlingarna är bl. a. anställda inom den privata sektorn underrepresenterade.

Förutom anställda inom den privata sektorn så kan även småföretagare av ekonomiska skäl ha svårt att ta på sig kommunala förtroendeuppdrag. Problemen för småföretagare är delvis lika och delvis annorlunda dem som de anställda har. Gemensamt är att de ofta kan förlora ekonomiskt på att engagera sig i kommunalpolitiken.

Den kommunala demokratin förutsätter att de förtroendevalda kan

rekryteras från bredast möjliga befolkningsgrupper. Ingen skall behöva avböja ett kommunalt förtroendeuppdrag av ekonomiska skäl. Detta medför att en förtroendevald som ett minimum åtminstone måste ersättas för de ekonomiska förluster i form av förlorad arbetsförtjänst som han eller hon gör på grund av uppdraget.

Särskilt om pensionsförmåner, semesterlön och andra anställningsförmåner

Förtroendevalda vars engagemang uppgår till heltid eller minst 40 % av ett heltidsengagemang kan av kommunen beviljas pension enligt ett särskilt pensionsreglemente. För övriga förtroendevalda finns det däremot för närvarande ingen laglig möjlighet för kommunen att genom pensionsreglemente sörja för att deras pensionsförmåner inte försämras på grund av uppdraget.

Förtroendevalda med uppdrag som måste utföras på ledig tid från det ordinarie arbetet kan under vissa förhållanden gå miste om pensionsförmåner. Det förhållandet har varit uppmärksammat länge och kommunförbunden har också rekommenderat kommuner och landsting att ersätta de förtroendevalda som går miste om pensionsförmåner på grund av uppdraget.

I det föreslagna lagändringsförslaget ingår mistade pensionsförmåner, semesterförmåner och andra anställningsförmåner (huvudsakligen olika former av försäkringar) i den förlorade arbetsförtjänst som kommunen obligatoriskt skall ersätta.

De nuvarande reglernas tillämpning i kommunerna

Utredningen har låtit kommunförbundet undersöka hur de nuvarande reglerna tillämpas genom en enkät till ett femtiotal kommuner som beslutat om ersättning. Även landstingsförbundet har genom en enkät till samtliga landsting undersökt tillämpningen av ersättningsreglerna.

Av svaren från kommunerna framgår att de i huvudsak tillämpar tre olika system för ersättning för förlorad arbetsförtjänst, nämligen

- Skillnaden mellan arvode och styrkt faktisk förlorad arbetsförtjänst.
- Faktisk förlorad arbetsförtjänst utöver arvode.
- Relaterad till den förtroendevaldes sjukpenning.

Endast tre av de landsting som besvarat enkäten har uppgett att de beslutat om ersättning för förlorad arbetsförtjänst, men intresse och planer för sådana ersättningssystem finns i flera landsting.

Förslag

Förslaget innebär att de nuvarande ersättningsreglerna i kommunallagen ändras så att kommunerna blir obligatoriskt skyldiga att ersätta de förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst som de går miste om på grund av uppdraget. Däremot blir det även i fortsättningen helt frivilligt för kom-

munerna om de vill ersätta de förtroendevalda med t. ex. arvode för själva uppdraget. De bestämmelser som berörs i kommunallagen (1977: 179) är 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § femte stycket.

Kommunerna ges genom förslaget stor frihet att själva utforma sina ersättninssystem beroende på lokala förhållanden och enskilda förtroendevaldas speciella situation. Utredningen har avstått från att rekommendera något speciellt ersättningssystem framför något annat men gett exempel på olika tänkbara metoder.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1992 varigenom kommunerna får god tid på sig att planera för ett godtagbart system för ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Utredningen anser att vinsten med att fler bereds möjlighet att ta på sig kommunala uppdrag mer än väl uppväger det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som förslaget kan anses innebära. I betänkandet ges också en utförlig redogörelse för den kommunala självstyrelsens princip och det aktuella förslaget anses inte gå ut över vad som kan accepteras enligt den principen.

Med förlorad arbetsförtjänst menas i utredningen inkomst av jordbruksfastighet, inkomst av rörelse och inkomst av tjänst enligt de definitioner som finns i kommunalskattelagen. En förutsättning för att kommunen skall vara skyldig att betala ut ersättning är dock naturligtvis att den förtroendevalde verkligen har förlorat någon arbetsförtjänst på grund av uppdraget.

I princip blir det enligt förslaget en kommunal skyldighet att täcka de förtroendevaldas inkomstförluster fullt ut. Skyldigheten inskränks dock genom en skälighetsregel som omfattar vanliga inkomstlägen. Skälighetsregeln innebär att kommunen inte är skyldig och heller inte berättigad att ersätta inkomstförluster som vida överstiger vad som kan betraktas som normalt. Helt tillfälliga eller obetydliga inkomstförluster blir kommunen inte heller skyldig att ersätta.

I förslaget har utredningen också försökt lösa problemet med att ersätta egna företagare som visserligen drabbas av inkomstförlust på grund av förtroendeuppdraget, men där det av olika skäl kan vara svårt att beräkna förlusten. Till den nämnda kretsen kan som exempel räknas jordbrukare, hantverkare, konstnärer, privatpraktiserande läkare, advokater, köpmän m. fl. En ersättningsform som utredningen visar på i sådana fall är en schablonersättning baserad på medelinkomsten för t. ex. en industiarbetare på orten, en viss sjukpenningklass eller ett schablonbelopp i kronor. Ersättningen kan fastställas per år eller för valfri, kortare tidsperiod. I utredningen visas också på möjligheten för en förtroendevald att välja mellan fast ersättning och ersättning för faktisk förlorad arbetsinkomst.

Den ersättningsberättigade inkomstförlusten får enligt förslaget avse all tid som behövs för att ta sig mellan arbetsplatsen och förrättningslokalen, ackordsersättning, skifttillägg och liknande förmåner samt rimlig ledighet i anslutning till sammanträden för bl. a. skiftarbetande, ombordanställda m. fl. som har obekväma arbetstider eller säregna arbetsförhållanden i övrigt.

Kostnader för förslaget

Utredningen utgår ifrån att förslaget kommer att kosta mer pengar för kommunerna men har inte kunnat beräkna storleken av merkostnaderna. Principen att den som ger upphov till en kostnad också skall bära den anses av utredningen vara riktig.

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977: 179) att 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § femte stycket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	29 §
Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.	Till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning betalas ersättning för förlorad arbetsförtjänst som föranleds av uppdraget. Fullmäktige bestämmer enligt vilka grunder ersättningen skall betalas. Med förlorad arbetsförtjänst avses i denna lag kontant lön, pensions- och semesterförmåner och andra anställningsförmåner. Fullmäktige får också besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning betalas ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode samt pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar om arvode skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.
	3 kap.
16 §	
Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.	Till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skälig omfattning betalas ersättning för förlorad arbetsförtjänst som föranleds av uppdraget. Fullmäktige bestämmer enligt vilka grunder ersättningen skall betalas. Med förlorad arbetsförtjänst avses i denna lag kontant lön, pensions- och semesterförmåner samt andra anställningsförmåner. Fullmäktige får också besluta att till ledamot och suppleant i styrelsen eller annan nämnd skall i skälig omfattning betalas ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar om ar-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	vode skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.
	5 kap.
	1 §
	femte stycket
Fullmäktige får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, förlorad arbetsförtjänst samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar att arvode skall utgå, skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.	Till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning betalas ersättning för förlorad arbetsförtjänst som föranleds av uppdraget. Fullmäktige bestämmer enligt vilka grunder ersättningen skall betalas. Med förlorad arbetsförtjänst avses i denna lag kontant lön, pensions- och semesterförmåner samt andra anställningsförmåner.
	Fullmäktige får också besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälig omfattning betalas ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Om fullmäktige beslutar om arvode skall arvodet bestämmas till lika belopp för lika uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

Förteckning över remissinstanser över betänkandet (Ds 1988: 46) Pengar är inte allt men.....

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), kammarrätten i Jönköping, försäkringsrätten för Mellansverige, statens arbetsgivarverk, Botkyrka, Stockholms, Uppsala, Linköpings, Gnosjö, Jönköpings, Karlshamns, Malmö, Svedala, Göteborgs, Torsby, Faluns, Sollefteå, Strömsunds och Umeå kommuner, Södermanlands läns, Kristianstads läns, Göteborgs och Bohus läns, Skaraborgs läns och Västerbottens läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Statsanställdas förbund, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Industritjänstemannaförbundet, Svenska Kommunalarbetareförbundet och Svenska Metallindustriarbetareförbundet.

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Åsbrink

---

Statsrådet Johansson anmäler fråga om *en ny kommunallag.*

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om en ny kommunallag i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:
Maud Melin

Propositionens huvudsakliga innehåll ... 3
1 Inledning ... 5
2 Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling ... 6
2.1 Den kommunala sektorns framväxt och betydelse ... 6
2.2 1977 års kommunallag ... 8
2.3 Utvecklingen efter år 1977 ... 9
2.3.1 Strukturella och organisatoriska förändringar ... 9
2.3.2 Förhållandet stat-kommun ... 11
2.3.3 Den politiska styrningen utvecklas – Nya villkor för politikerna ... 12
2.3.4 Den enskildes intresse och engagemang ... 13
3 Reformbehovet – principer för en ny kommunallag ... 14
3.1 Inledning ... 14
3.2 Bättre villkor för förtroendevalda ... 15
3.3 Lagen öppnar väg för målstyrning ... 16
3.4 Medborgarinflytandet utvecklas ... 17
3.5 Lagen medger ett ökat handlingsutrymme ... 19
3.6 Nya former för ekonomistyrning ... 20
4 Regeringens förslag till en ny kommunallag ... 22
4.1 Indelning, medlemskap ... 22
4.1.1 Indelning i kommuner och landsting m. m ... 22
4.1.2 Medlemskap i kommuner och landsting ... 24
4.2 Kommunernas och landstingens befogenheter ... 26
4.2.1 Tydligare regler ... 26
4.2.2 Näringslivsfrågor ... 31
4.2.3 Den specialreglerade kompetensen ... 35
4.3 Kommunernas och landstingens organisation ... 37
4.3.1 Samlade regler om de politiska organen ... 37
4.3.2 En friare nämndorganisation ... 38
4.3.3 Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder ... 45
4.3.4 Nya regler om kommunala företag ... 49
4.3.5 Inflytande i och kontroll över kommunala företag ... 51
4.3.6 Handlingars offentlighet i kommunala företag ... 55
4.4 De förtroendevalda ... 57
4.4.1 Ett särskilt kapitel om de förtroendevalda ... 57
4.4.2 Benämningen förtroendevald ... 58
4.4.3 Valbarhetshinder ... 59
4.4.4 Entledigande av förtroendevalda ... 60
4.4.5 Ekonomiska förmåner ... 64
4.4.6 Initiativrätt ... 69
4.4.7 Omröstning ... 71
4.4.8 Närvarorätt ... 73
4.4.9 Politiska sekreterare ... 77
4.5 Fullmäktige ... 78
4.5.1 Antalet ledamöter och ersättare ... 78
4.5.2 Hur sammanträdena kungörs ... 79
4.5.3 Hur ärendena bereds ... 81
4.5.4 Kommunala folkomröstningar ... 83
4.5.5 Interpellationer och frågor ... 85
4.6 Styrelsen och övriga nämnder ... 88
4.6.1 Förtroendevalda och anställda i nämnderna ... 88
4.6.2 Nämndernas ansvar för verksamheten ... 89

4.6.3 Nämndernas mandattider ... 91
4.6.4 Utskott och nämndberedningar ... 94
4.6.5 Ersättarnas rättigheter ... 95
4.6.6 En ny jävsregel ... 96
4.6.7 Bordläggning ... 100
4.6.8 Delegering av ärenden ... 101
4.7 Medbestämmandeformer ... 106
4.8 Ekonomisk förvaltning ... 108
4.8.1 Mål för den ekonomiska förvaltningen ... 108
4.8.2 Hur medelsbehovet täcks ... 111
4.8.3 Självkostnadsprincipen ... 112
4.8.4 Budgetens innehåll ... 114
4.8.5 Utgiftsbeslut under budgetåret ... 118
4.8.6 Reservationsanslag ... 119
4.8.7 Fondbildning, lånerätt och rätt att ingå borgen ... 119
4.8.8 Räkenskapsföring och redovisning ... 120
4.9 Revision ... 125
4.9.1 Revisorernas ställning ... 125
4.9.2 Revisorernas uppgifter ... 125
4.9.3 Revisorernas rätt till upplysningar m. m ... 127
4.9.4 Kretsen revisionsansvariga m. m ... 128
4.10 Laglighetsprövning ... 131
4.10.1 Ny terminologi och redaktionell utformning ... 131
4.10.2 Kopplingen medlemskap-rätt att överklaga ... 133
4.10.3 Prövningsgrunderna ... 135
4.10.4 Besluts verkställbarhet ... 136
4.10.5 Besvärsnämnderna avskaffas ... 137
5 Ändringar i annan lagstiftning ... 138
6 Ett internationellt perspektiv ... 139
6.1 Förhållandet till internationella överenskommelser ... 139
6.1.1 Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse ... 139
6.1.2 Ett kommande EES-avtal eller svenskt medlemskap i Europeiska gemenskapen ... 141
6.2 Kommunernas och landstingens internationella engagemang ... 142
6.2.1 Humanitärt bistånd ... 142
6.2.2 Bistånd till utländska studerande ... 144
6.2.3 *Bojkottåtgärder mot Sydafrika* ... 144
7 Ekonomiska konsekvenser av regeringens förslag ... 145
8 Upprättade lagförslag ... 146
9 Specialmotivering: förslaget till kommunallag ... 146
10 Ärendet till riksdagen ... 229
Propositionens lagförslag ... 230

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 1990: 24) Ny kommunallag ... 267
Bilaga 2 Kommunallagskommitténs lagförslag ... 271
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser över betänkandet (SOU 1990: 24) Ny kommunallag ... 295
Bilaga 4 Sammanfattning av betänkandet (Ds 1988: 46) Pengar är inte allt men ... 296
Bilaga 5 Förtroendeuppdragsutredningens lagförslag ... 300

Bilaga 6 Förteckning över remissinstanser över betänkandet (Ds 1988:46) Pengar är inte allt men 302

Utdrag ur regeringsprotokollet 1991-03-07 303

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1991