

---

# NY KOMMUNALLAG

---

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

SOU<sup>1990:24</sup>

Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté

---

---

# NY KOMMUNALLAG

---

SOU 1990:24

Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté

---

80U A  
1990:24

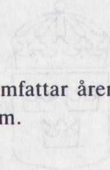


Statens offentliga utredningar  
1990:24  
Civildepartementet

# Ny kommunallag

Betänkande av 1988 års kommunallagskommitté  
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981–1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 Stockholm.  
Best. nr. 38-12078-X.



Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8.10–12.00 (externt och internt)

08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10535-7

ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1990

## Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 8 september 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utforma förslag till en ny kommunallag.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 15 november 1988 som ordförande riksdagsledamoten Hans Gustafsson (s) och som ledamöter riksdagsledamoten Ylva Annerstedt (fp), f.d. kommunalrådet Åke Edin (s), riksdagsledamoten Margit Gennser (m), advokaten Göran Hellberg (vpk), riksdagsledamöterna Bengt Kindbom (c) och Arne Kjörnsberg (s), landstingsrådet Ove Löfgren (s) samt riksdagsledamöterna Ulla Pettersson (s) och Claes Roxbergh (mp). Samtidigt förordnades departementsrådet Carl-Gunnar Peterson, direktören Curt Riberdahl och professorn Nils Stjernquist som sakkunniga.

Som experter förordnades den 24 februari 1989 kanslirådet Gunnar Hermanson och den 17 oktober 1989 sakkunnige i finansdepartementet Dan Johansson.

Till sekreterare åt kommittén förordnades den 20 december 1988 kamrarrättsassessorn Ingvar Paulsson och hovrättsrådet Per Westerling. Den 21 juni 1989 förordnades fil.kand. Bo Hallin att för speciella uppgifter biträda kommittén som sekreterare på halvtid. I sekretariatets arbete har även assistenten Anita Olsson deltagit.

Vi har antagit namnet 1988 års kommunallagskommitté.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1990:24) Ny kommunallag.

Reservationer och särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Annerstedt, Edin, Gennser, Hellberg, Kindbom och Roxbergh. Ett särskilt yttrande har också avgivits av sakkunnige Riberdahl.

Vårt uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 1990

**Hans Gustafsson**

**Ylva Annerstedt**

**Göran Hellberg**

**Ove Löfgren**

**Åke Edin**

**Bengt Kindbom**

**Ulla Pettersson**

**Margit Gennser**

**Arne Kjörnsberg**

**Claes Roxbergh**

**/ Ingvar Paulsson**

**Per Westerling**

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	9
<i>Författningsförslag</i> .....	15
1 <i>Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling</i> .....	43
2 <i>Vårt uppdrag</i> .....	49
3 <i>Principer för en ny kommunallag</i> .....	53
4 <i>Allmän motivering</i> .....	59
4.1 <i>Inledande bestämmelser (1 kap.)</i> .....	59
4.1.1 <i>Vårt förslag i sammanfattning</i> .....	59
4.1.2 <i>Indelningen i kommuner och landsting</i> .....	59
4.1.3 <i>Medlemskap</i> .....	61
4.2 <i>Kommunernas och landstingens befogenheter (2 kap.)</i> ....	64
4.2.1 <i>Vårt förslag i sammanfattning</i> .....	64
4.2.2 <i>Kompetensreglerna är i dag spridda på flera håll</i> ...	64
4.2.3 <i>Allmänt om förslaget</i> .....	66
4.2.4 <i>Den lagtekniska utformningen</i> .....	74
4.3 <i>Kommunernas och landstingens organ (3 kap.)</i> .....	77
4.3.1 <i>Vårt förslag i sammanfattning</i> .....	77
4.3.2 <i>Direktvalda lokala organ</i> .....	79
4.3.3 <i>Nya termer för landstingens organ</i> .....	80
4.3.4 <i>Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder</i> .....	81
4.3.5 <i>Nya regler om kommunala företag</i> .....	84
4.4 <i>De förtroendevalda (4 kap.)</i> .....	90
4.4.1 <i>Vårt förslag i sammanfattning</i> .....	90
4.4.2 <i>Inga regler om kommunalråd och landstingsråd</i> ....	91
4.4.3 <i>Valbarhetshindret för förvaltningschefer behålls</i> ....	92
4.4.4 <i>Entledigande av förtroendevalda</i> .....	93
4.4.5 <i>Omröstningsreglerna</i> .....	97
4.4.6 <i>Närvarorätt</i> .....	98
4.4.7 <i>De förtroendevaldas initiativrätt</i> .....	100



	4.4.8	Borgarråden i Stockholm	100
	4.4.9	Politiska sekreterare	102
4.5		Fullmäktige (5 kap.)	102
	4.5.1	Vårt förslag i sammanfattning	102
	4.5.2	Antalet ledamöter och suppleanter i fullmäktige	103
	4.5.3	Hur sammanträdena kungörs	104
	4.5.4	Hur ärendena bereds	105
	4.5.5	Kommunala folkomröstningar	107
	4.5.6	Interpellationer och frågor	109
4.6		Styrelsen och övriga nämnder (6 kap.)	112
	4.6.1	Vårt förslag i sammanfattning	112
	4.6.2	Förtroendevalda och anställda i nämnderna	112
	4.6.3	Nämndernas ansvar för verksamheten	114
	4.6.4	Nämndernas mandattider	114
	4.6.5	Utskott och nämndberedningar	117
	4.6.6	Suppleanternas rättigheter	118
	4.6.7	En ny jävsregel	118
	4.6.8	Delegering av ärenden	122
4.7		Medbestämmandeformer för de anställda (7 kap.)	127
4.8		Ekonomisk förvaltning (8 kap.)	129
	4.8.1	Vårt förslag i sammanfattning	129
	4.8.2	Inledning	129
	4.8.3	Mål för den ekonomiska förvaltningen	132
	4.8.4	Hur medelsbehovet täcks	136
	4.8.5	Självkostnadsprincipen	137
	4.8.6	Budgetens innehåll	139
	4.8.7	Utgiftsbeslut under budgetåret	142
	4.8.8	Reservationsanslag	143
	4.8.9	Fondbildning, lånerätt och rätt att ingå borgen	143
	4.8.10	Räkenskapsföring och redovisning	144
4.9		Revision (9 kap.)	147
	4.9.1	Vårt förslag i sammanfattning	147
	4.9.2	Rätten att delta i debatten om ansvarsfrihet	148
	4.9.3	Revisorernas ställning	148
	4.9.4	Revisorernas uppgifter	149
	4.9.5	Revisorernas rätt till upplysningar m.m.	150
	4.9.6	Kretsen revisionsansvariga	151
4.10		Laglighetsprövning (10 kap.)	154
	4.10.1	Vårt förslag i sammanfattning	154
	4.10.2	Laglighetsprövning i stället för kommunalbesvär	155
	4.10.3	Vilka skall ha rätt att klaga?	155
	4.10.4	Vilka beslut får överklagas?	156
	4.10.5	Prövningsgrunderna	157
	4.10.6	Vart skall klagoskrivelsen skickas?	159
	4.10.7	Besluts verkställbarhet	160
	4.10.8	Besvärsnämnderna avskaffas	162

5	<i>Specialmotivering</i> .....	165
5.1	1 kap. Inledande bestämmelser .....	165
5.2	2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter .....	166
5.3	3 kap. Kommunernas och landstingens organ .....	176
5.4	4 kap. De förtroendevalda .....	183
5.5	5 kap. Fullmäktige .....	187
5.6	6 kap. Styrelsen och övriga nämnder .....	196
5.7	7 kap. Medbestämmandeformer för de anställda .....	201
5.8	8 kap. Ekonomisk förvaltning .....	203
5.9	9 kap. Revision .....	208
5.10	10 kap. Laglighetsprövning .....	211

	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i> .....	215
--	--	-----

	<i>Bilaga</i> .....	243
--	---------------------	-----



# Sammanfattning

## 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. Där- emot föreligger en terminologisk nyhet genom att vi slopar ordet "lands- tingskommun" och i stället använder ordet "landsting" för det geografiska området och den juridiska personen.

Det *andra kapitlet* är helt nytt. Det behandlar kommunernas och lands- tingens befogenheter och syftar till att ge en bättre överblick över vad kommunerna och landstingen får syssla med. Den grundläggande kompe- tensbestämmelsen är mera omfattande och innehåller mera konkreta be- sked 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. Grän- serna för den kommunala kompetensen på näringslivsområdet ändras 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 hänvisningsbe- stämmelse. I en särskild bestämmelse erinras om kommunernas och lands- tingens 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. kata- strofhjälpslagen 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. Full- mäktige får större frihet att delegera ärenden och nämndernas redovisnings- skyldighet inför fullmäktige markeras i en ny bestämmelse. Kapitlet inne- håller 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 kommu- nallagen på flera kapitel. Enligt en ny bestämmelse får fullmäktige, på vissa grunder, återkalla uppdraget för en förtroendevald under löpande mandat- period. 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 arbets- former. Exempel på detta är reglerna om när sammanträden skall hållas, hur sammanträdena kungörs och rätten att närvara vid fullmäktiges sam- manträden. Beredningstvånget för fullmäktiges ärenden behålls, men reg-

lerna 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 kommunal-

besvär 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 besvärskommittéer avskaffas.

Vi föreslår att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 1991.





# Författningsförslag

## 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 uppdra 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 uppdraget.

#### *Ekonomiska förmåner*

9 § Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få

1. ersättning för resekostnader 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 borgarrådets uppdrag.

16 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall bestämmelserna i 3 och 5–7 §§ tillämpas. I fråga om borgarrådets 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 sammanträdesdagen. 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 ledamotens 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 ledamöter 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 avskryva 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 lottnig.

**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 enligt 10 kap. Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. 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 biträdd 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 bestämmelser-

na 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*

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.

Kommun eller landstingskommun som har beslutat att lämna bistånd med utrustning får i skälig omfatt-

### *Föreslagen lydelse*

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 landstingens 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.

Kommuner eller landsting som har beslutat att lämna bistånd med utrustning får i skälig omfattning

*Nuvarande lydelse*

ning 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.

*Föreslagen lydelse*

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*

Kommun får vidtaga åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den mån det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen.

*Föreslagen lydelse*

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.

Högskolan i Uppsala  
 Institutionen för  
 Historiska vetenskaperna  
 Historiska museet  
 751 03 Uppsala  
 Tel: 018-4714000  
 Fax: 018-4714001  
 E-post: [historiska@historiska.uu.se](mailto:historiska@historiska.uu.se)

### 3. Föreläsning till

## Lag om ändring i lagen (1988:1159) om värdepappershandel

Högskolan i Uppsala  
 Institutionen för  
 Historiska vetenskaperna  
 Historiska museet  
 751 03 Uppsala  
 Tel: 018-4714000  
 Fax: 018-4714001  
 E-post: [historiska@historiska.uu.se](mailto:historiska@historiska.uu.se)

Kommunala myndigheter  
 Kommunerna i  
 Västra Götalands län  
 Kommunerna i  
 Östergötlands län  
 Kommunerna i  
 Jämtlands län  
 Kommunerna i  
 Gästriklands län  
 Kommunerna i  
 Västmanlands län  
 Kommunerna i  
 Örebro län  
 Kommunerna i  
 Dalarnas län  
 Kommunerna i  
 Småland  
 Kommunerna i  
 Blekinge län  
 Kommunerna i  
 Skåne län  
 Kommunerna i  
 Västra Götalands län  
 Kommunerna i  
 Östergötlands län  
 Kommunerna i  
 Jämtlands län  
 Kommunerna i  
 Gästriklands län  
 Kommunerna i  
 Västmanlands län  
 Kommunerna i  
 Örebro län  
 Kommunerna i  
 Dalarnas län  
 Kommunerna i  
 Småland  
 Kommunerna i  
 Blekinge län  
 Kommunerna i  
 Skåne län

### Föreläsning till

## Lag om ändring i lagen (1988:1159) om värdepappershandel

Högskolan i Uppsala  
 Institutionen för  
 Historiska vetenskaperna  
 Historiska museet  
 751 03 Uppsala  
 Tel: 018-4714000  
 Fax: 018-4714001  
 E-post: [historiska@historiska.uu.se](mailto:historiska@historiska.uu.se)

Kommunala myndigheter  
 Kommunerna i  
 Västra Götalands län  
 Kommunerna i  
 Östergötlands län  
 Kommunerna i  
 Jämtlands län  
 Kommunerna i  
 Gästriklands län  
 Kommunerna i  
 Västmanlands län  
 Kommunerna i  
 Örebro län  
 Kommunerna i  
 Dalarnas län  
 Kommunerna i  
 Småland  
 Kommunerna i  
 Blekinge län  
 Kommunerna i  
 Skåne län

# 1 Kommunal självstyrelse och demokrati i utveckling

## Inledning

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 parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse."

Frågan om kommunernas och landstingens roll i samhällsutvecklingen har med tiden fått en alltmer framskjuten plats. I Sverige liksom i andra västerländska industristater har det varit nödvändigt att se över den kommunala strukturen och att överväga förhållandet mellan den centraliserade och den decentraliserade delen av det offentliga livet. Önskemålet om lokalt självbestämmande har fått vägas mot kraven på samordning, lika tillgång till samhällsservice och rättssäkerhet. Samtidigt har vi haft en process som har lett till en demokratisering av det politiska livet och allt större krav på samhällets förvaltningsorganisation.

Den kommunala verksamheten har expanderat kraftigt. Siffermässigt betyder det bl.a. att mer än en femtedel av landets samlade resurser nu används för kommunala angelägenheter. Andra mått är att mer än en miljon människor är anställda hos kommuner och landsting och att uppskattningsvis ca 70 000 personer har kommunala förtroendeuppdrag.

Den kommunala expansionen har främst förorsakats av ett totalt sett vidgat ansvar för det allmänna för medborgarnas levnadsförhållanden. Med tiden har en ökad andel av detta ansvar lagts på kommuner och landsting. Ansvaret och den därpå följande volymmässiga ökningen av verksamheten är en grundläggande förklaring till de efter hand allt tätare kommunallagsreformerna. Det har således framstått som alltmer nödvändigt att finna formeln för balansen mellan statsuppsikt och kommunal självstyrelse. En målsättning i sig har också varit att åstadkomma en förenkling av den kommunalrättsliga regleringen och en ökad frihet för kommuner och landsting. Ytterst handlar det om sambandet mellan kommunallagstiftningen och samhällsutvecklingen.

Det står helt klart att villkoren för offentlig verksamhet har förändrats påtagligt under senare år. Den sociala och tekniska utvecklingen har skapat

nya förutsättningar för verksamhetens innehåll och former. Tillgången på reala och finansiella resurser är begränsad. Detta leder till krav på ökad effektivitet, vilket i sin tur påverkar lagstiftningen. Till detta kommer att många människor anser att avståndet mellan dem och samhällsorganen har ökat på grund av en alltmer invecklad organisation och de komplicerade regelverken.

Inom det kommunala området präglas utvecklingen av sådana tendenser som ökad decentralisering, bättre service åt medborgarna, nya styrsystem, tydligare ansvarsförhållanden och bättre uppföljning. Det finns också en stark värdegemenskap kring målet att minska sektoriseringen. För att rätt förstå vilken betydelse detta har för den grundläggande kommunallagstiftningen är det av intresse att anlägga ett historiskt perspektiv.

## Kommunal självstyrelse utifrån 1862 års principer

För den kommunala verksamheten gäller den kommunala självstyrelsens princip, dvs. den princip som säger att kommuner och landsting själva inom sitt område skall bestämma över sin verksamhet. Ett system med kommunal självstyrelse innebär en decentralisering – ett system där besluten i princip inte fattas centralt utan lokalt eller regionalt. Självbestämmanderätten kan dock inte vara total. Den kommunala självstyrelsen är därför till sin natur begränsad. Staten kan genom lagstiftning begränsa och reglera den kommunala verksamheten och genom villkor för statsbidrag rikta densamma. I själva verket finns det ett ömsesidigt beroendeförhållande och därför också ett samspel mellan stat och kommun.

Den lokala självstyrelsen var omfattande redan i äldre tid. Tidigt fanns en indelning i häradet och i socknar. Ideologin bakom våra dagars kommunala självstyrelse är dock närmast att söka i en reformrörelse som växte fram under förra delen av 1800-talet och som hade till syfte att skapa ett nätverk av fria kommuner. Rörelsen byggde på en decentraliseringsideologi, enligt vilken en lokal självförvaltning – skött av förtroendevalda – var ändamålsenlig och billig och ett värdefullt led i en medborgarfostran.

## 1862 års kommunalförordningar

En milstolpe i utvecklingen av den svenska kommunalstyrelsen är vad som brukar benämnas som 1862 års kommunalförordningar. Då lades grunden till den kommunallag som gäller 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 kommutyp på regional nivå, nämligen landstingen.

Studerar man tankegångarna bakom reformen visar det sig att det fanns en tydlig decentraliseringsideologi. Huvudprincipen var kommunal självstyrelse genom valda förtroendemän. Det centrala i den kommunala självstyrelsen var enligt motiven den kommunala självbestämmanderätten. Utan

en förvaltande självverksamhet kunde man, som det sades, inte tala om en kommun.

Enligt 1862 års synsätt vilar den kommunala självstyrelsen på tre hörn- pelare: den kommunala kompetensen, den kommunala beskattningsrätten och det kommunala besvärsinstitutet.

För de borgerliga kommunerna uttrycktes kompetensen på så sätt att de "ägde vårda gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Tekniken med en så allmänt formulerad kompetensregel kan jämföras med senare tiders ramlagstiftningsteknik. Det innebär att utfallet i hög grad ligger i händerna på tillämparen och kontrollinstanserna.

## Den fortsatta utvecklingen

Framför allt tre drag karaktäriserar utvecklingen efter 1862: expansionen av den kommunala verksamheten, kommunernas och landstingens ökade frihet i organisatoriskt hänseende och deras vidgade kompetens samt den strukturella omdaning på kommunal nivå.

1862 års kommunallagsstiftning stod kvar praktiskt taget oförändrad till 1930 års revidering. Denna var i allt väsentligt av teknisk natur.

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

Med den allmänna och lika rösträttens införande ökade aktiviteterna i kommunerna. De kom därvid inte sällan i konflikt med regeringsrättens praxis, vilken innebar en relativt restriktiv tolkning av gemensamhetskravet i den allmänna kompetensformeln. År 1948 genomfördes en reform inom kompetensrätten. Den gamla formeln "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter" utbyttes mot "sina angelägenheter". Det slogs fast att allmänintresset skulle vara avgörande för bedömningen i kompetensfrågor. Den nya formeln åtföljdes av mycket utförliga motiv, som i hög grad styrte rättstillämpningen och som ofta åberopas alltjämt.

Kommunernas ökade verksamhet ledde till att de många små landskommunerna fick svårigheter att fullfölja sina åtaganden. Av denna anledning beslöts en indelningsreform avseende landskommunerna, den s.k. storkommunreformen. Den genomfördes 1952 och innebar att antalet landskommuner minskade från 2.281 till 816.

Utvecklingen ledde till att en ny kommunallag antogs 1953. Den var gemensam för land och stad. Nästa år antogs en ny landstingslag och hela den nya lagstiftningen trädde i kraft 1955. Ett genomgående drag var att kommunernas och landstingens frihet på det organisatoriska området ökades.

Den kommunala verksamhetens fortsatta utveckling innebar att storkommunreformen snart ansågs otillräcklig. Det rådde emellertid partipolitisk oenighet om detta. 1962 togs dock ett principbeslut om en ny indelnings-



reform som avsåg även städerna. Riksdagens majoritet beslutade 1969 att sammanläggningen skulle vara slutgiltigt genomförd 1974. Antalet kommuner nedbragtes ytterligare och i dag har vi 284 kommuner. En konsekvens av reformen blev en minskning av antalet förtroendevalda och en ökning av antalet tjänstemän. Bara mellan åren 1965 och 1979 ökade antalet anställda i förvaltningen från cirka 65 000 till 116 000. Konsekvenserna av detta för den kommunala demokratin var en fråga som diskuterades livligt både i samband med riksdagsbeslutet och senare.

### 1977 års kommunallag

Kommunsammanläggningarna gav upphov till ytterligare en revidering av kommunallagstiftningen. 1977 antogs en ny lag som i mycket innebar en minskad detaljreglering. I propositionen med förslag till den nya lagen (prop. 1975/76:187) anförde föredragande statsrådet att statsmakterna borde ange ramarna för de samlade samhällsinsatserna. Inom dessa ramar borde kommunerna och landstingen ha stor frihet att utifrån de lokala förutsättningarna forma och förverkliga samhällsbyggandet. Ett viktigt inslag i reformen var att man ville stärka de förtroendevaldas ställning.

Bland nyheterna i 1977 års lag märks reglerna om ekonomisk förvaltning och revision och det kommunala styrelseskicket. Närmast rörde det sig om lagregler som skulle göra det möjligt att föra in ett begränsat majoritetsstyre. Debatten under 1970-talets början rörde mycket just frågor om samlingsstyre och majoritetsstyre.

### Utvecklingen efter 1977

Kommunerna och landstingen har i hög grad varit berörda av samhällsutvecklingen efter 1977. Sådana honnörsord som decentralisering, avbyråkratisering och medborgerligt deltagande har fått en framträdande plats i samhällsdebatten. Detta har fått åtskilliga effekter på kommunallagstiftningen.

Det råder nog ingen tvekan om att den kommunala verksamheten har politiserats och att partiprofileringen har ökat. Massmedierna uppmärksammar kommunalpolitiken i betydligt större utsträckning och mer intensivt än tidigare. 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.

### Strukturella och organisatoriska förändringar

Den decentraliseringstanke som utgör grundvalen för den kommunala självstyrelsen har fortsatt att utvecklas även om den har förts in i något andra banor. Värt att notera är att det kring skiftet 1970/80-talen genomfördes några delningar av kommuner. Mest märkbar har dock varit den förändring som har skett i fråga om synen på den kommunala nämndförvaltningen.

Riksdagen antog 1979 en ny lagstiftning som gör det möjligt att tilldela lokala organ förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

Ett syfte med utvecklingsarbetet kring decentraliseringen har varit att inom "storkommunens" ram försöka återskapa den närhet mellan medborgare och förtroendevalda som tidigare fanns i de många småkommunerna. Försöken med övergripande lokala nämnder har också till syfte att samordna verksamhet mellan olika sektorer.

Ett hinder i verksamheten med lokala organ har varit lagstiftningen om den specialreglerade nämndorganisationen. En öppning har dock tillskapats inom ramen för det s.k. frikommunförsöket. De deltagande kommunerna har fått en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Även i fråga om lokala organ har frikommunerna fått ökad organisationsfrihet. Denna försöksverksamhet skall enligt riksdagsbeslut pågå till utgången av år 1991.

## Förhållandet stat-kommun

I dag delar kommuner och landsting ansvaret för den samhällliga servicen med staten på en mängd områden. Den fortlöpande delegeringen av allt fler uppgifter har medfört ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan staten å ena sidan och kommunerna och landstingen å den andra. Under civildepartementet har stat-kommunberedningen tillsatts som ett samverkansorgan i övergripande frågor rörande förhållandet stat-kommun.

En allmän strävan har varit att vidga kommunernas och landstingens handlingsfrihet. Vi har kunnat se en minskad statsuppsikt, bl.a. genom att underställningskravet på flera områden har tagits bort.

Inom frikommunförsöket prövas bl.a. frågor om ökat kommunalt ansvar inom olika områden.

Frågor om den statliga regelstyrningen av den kommunala verksamheten inrymmer såväl sektorsövergripande aspekter som sektorsspecifika. De senare har länge dominerat debatten och diskussionerna. På senare tid har emellertid de mer övergripande strategiska styrfrågorna kommit i blickpunkten. Det handlar då mindre om administrativa och tekniska aspekter på styrningen och mer om grundläggande synsätt på förhållandet mellan den centrala och den lokala nivån i ett utvecklat demokratiskt samhälle.

Kommunerna och landstingen har genom frikommunförsöket fått möjlighet att redovisa motiv för att förändra i de statliga myndigheternas normgivning. I försöksverksamheten prövas t.ex. frågor som rör myndigheternas föreskrifter och allmänna tillsyn.

I takt med utvecklingen mot minskad statlig detaljreglering av den kommunala sektorn har behovet av att bryta mot sektorsprincipen gjort sig alltmer gällande. Detta har kommit att leda till ett ökat behov av samordning av olika kommunala verksamheter utifrån bl.a. funktionella och ekonomiska krav. Det har också bidragit till att frågor om uppföljning och utvärdering har fått ökad betydelse. Strävan mot bättre uppföljning och

utvärdering syftar ytterst till att värna den kommunala självstyrelsen genom ökad effektivitet och kvalitet.

## Summering

Den kommunala självstyrelsen har både som princip och realitet mer och mer kommit att ställas i centrum under senare tid. Statsmakterna har vid upprepade tillfällen understrukit dess stora värde. Argumenten är i stort sett desamma som gjordes gällande i samband med 1862 års kommunalförordningar. Ett decentraliserat system är effektivt. Det är kostnadsbesparande och smidigt. Vidare ger det förutsättningar för att ge bättre kännedom om lokala förhållanden. Inte minst är det värdefullt ur demokratisynpunkt. Insynen ökar eftersom besluten fattas nära dem det gäller, vilket ger förutsättningar för en livligare debatt. Om man får ett aktivt engagemang från kommunmedlemmarnas sida ger det förutsättningar för en medborgarfostran som ökar känslan för gemensamt ansvar för det allmännas väl.

Grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en styrelse av folket, genom folket och för folket på det lokala och det regionala planet. På så sätt ges innehåll åt stadgandet i regeringsformens portalparagraf att den svenska folkstyrelsen förverkligas även genom kommunal självstyrelse.

## 2 Vårt uppdrag

### Bakgrund

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.

I januari 1984 fick 1983 års demokratiberedning (C 1983:03) regeringens uppdrag att utarbeta en principskiss till en ny kommunallag (dir. 1984:1). Beredningen lämnade något år senare ett förslag till en sådan skiss i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Förslaget innehöll såväl sakliga som språkliga och redaktionella ändringar. Ett viktigt syfte var att kommunallagen, mer heltäckande än i dag, skulle ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. Beredningen föreslog att principskissen blev föremål för en juridisk-teknisk bearbetning.

Demokratiberedningens betänkande remissbehandlades (Ds 1988:53), varefter regeringen år 1986 tillsatte en arbetsgrupp – kommunallagsgruppen (C 1986:A) – med uppdrag att göra den juridisk-tekniska översynen. 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. Förslaget till ny kommunallag syftade till att underlätta utvecklingen mot en mer målstyrd och mindre detaljreglerad kommunal verksamhet. Lagen skulle vidare göra det lättare att delegera ansvar till nämnder och personal. Ett övergripande syfte var också att göra kommunallagen mer lättläst och överskådlig. Delbetänkandet om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning remissbehandlades (Ds 1988:10).

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

Mot denna bakgrund tillsattes 1988 års kommunallagskommitté för att på grundval av demokratiberedningens och kommunallagsgruppens betänkanden lämna förslag till en ny samlad kommunallag.

Vi har också haft att överväga de frågor som har tagits upp i statkommunberedningens betänkanden om kommunala företag (Ds C

1985:13), kommunal medverkan i internationella frågor (Ds C 1986:10) samt kommunal näringslivspolitik (Ds C 1986:16).

Slutligen har för vårt uppdrag gällt de allmänna direktiv (Dir. 1988:43) som finns om att beakta EG-aspekter i utredningsverksamheten. Denna fråga behandlas i bilagan till betänkandet.

## Riktlinjer för utredningsarbetet

I enlighet med direktiven för vårt utredningsuppdrag (dir. 1988:50) har de riktlinjer som gavs till demokratiberedningen tjänat som utgångspunkt för arbetet.

Enligt dessa riktlinjer borde kommunallagsöversynen leda till en enhetligare struktur för den mest grundläggande kommunallagstiftningen. Ett övergripande mål borde vara att stärka de förtroendevaldas ställning. Det var vidare väsentligt att den nya kommunallagen utformades så att viktiga principer för kommunal verksamhet kunde utläsas ur själva lagen. Den borde utgöra själva grunden i regelsystemet och därför på ett mera heltäckande sätt än i dag ange ramarna för hela den kommunala verksamheten. Lagstiftningen borde också präglas av stor frihet för kommunerna och landstingen att själva organisera sin verksamhet. Hänsyn borde tas till den helhetssyn som alltmer styr den kommunala verksamheten och som medför att gränserna mellan olika sektorer blir mindre skarpa. Slutligen borde den nya kommunallagen vara uppbyggd så att den medgav smidiga förändringar i verksamheten.

Vidare har de uttalanden som riksdagen gjort om det fortsatta kommunallagsarbetet legat till grund för arbetet.

I dessa uttalanden framhölls det som viktigt att beakta erfarenheterna av lokalorganslagen och försöksverksamheten i de s.k. frikommunerna. I det sammanhanget kunde det enligt riksdagen vara naturligt att överväga frågan om behovet av en generell organisationsfrihet för kommunerna. Samtidigt borde de jävs- och sekretessregler som bör gälla för den kommunala verksamheten ses över.

Detta sades emellertid inte hindra att det i avvaktan på utvärderingen av frikommunförsöket läggs fram förslag till en ny kommunallag med tills vidare oförändrade bestämmelser om nämndorganisationen. Ingenting hindrade heller att det görs delreformer om detta bedöms angeläget.

Riksdagen tog även upp frågan om direktvalda lokala organ och de mindre partiernas situation. Enligt riksdagen borde det inte föreligga något hinder mot att överväga direktvalsfrågan under det fortsatta beredningsarbetet med en ny kommunallag. Beredningsarbetet borde också omfatta frågan om möjligheterna att ytterligare förbättra de mindre partiernas insyn och arbetsförhållanden i kommunalpolitiken.

Slutligen ansåg riksdagen att det i det fortsatta arbetet med en ny kommunallag fanns anledning att ta upp frågan om den kommunala personalens ställning. Även frågan om de förtroendevaldas uppgifter m.m. bedömdes ha

ett direkt samband med de frågor som skulle övervägas i det fortsatta kommunallagsarbetet.

## Underhandskontakter med utomstående

Under arbetets gång har vi i viss utsträckning haft kontakter med personer och organ utanför kommittén.

Sålunda har vi besökt indenrigsministeriet i Danmark och kommunal- och arbetsdepartementet i Norge för att få en inblick i det förändringsarbete på det kommunala området som pågår i dessa länder och utbyta erfarenheter med de personer och organ som arbetar med dessa frågor där.

Några personer i kommittén har också besökt indenrigsministeriet, Direktoratet for Statens Indkøb och Kommunernes Landsforening i Köpenhamn för att få information om vad EG-samarbetet har inneburit för de danska kommunerna. Vidare har några genom en studieresa till Bryssel inhämtat närmare information i EG-frågan.

Sveriges Villaägareförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation, Sveriges Fastighetsägareförbund och Skattebetalarnas förening har vid ett sammanträffande med ordföranden och sekretariatet framfört synpunkter på frågan om beräkning av kapitalkostnader för kommunala investeringar.

Ordföranden och sekretariatet har vidare samrått med 1988 års leasingutredning (Ju 1988:01) när det gäller frågan om fastighetsleasing är förenlig med grunderna för den kommunalrättsliga lagstiftningen och med Svenska kommunförbundet i fråga om i första hand kommunalekonomiska frågor.

Slutligen kan här också nämnas att vi från kommuner och andra har fått motta ett flertal skrivelser med begäran om ändringar och ställningstaganden beträffande olika kommunala frågor.



### 3 Principer för en ny kommunallag

#### Lagen öppnar väg för målstyrning

I många kommuner och landsting förs i dag en intensiv diskussion om hur den politiska styrningen kan förändras. Förändringen beskrivs ofta som en övergång från en traditionell centraliserad styrning till en mer decentraliserad styrning. Man talar också om en förskjutning från regelstyrning till målstyrning och från detaljstyrning till styrning med hjälp av ramar.

Frågor om styrning och ledning diskuterades inte särskilt ingående vid tillkomsten av 1977 års kommunallag. Däremot har särskilt frågan om målstyrning tagits upp av en del utredningar vid senare tillfällen.

I diskussionsbetänkandet (SOU 1984:83) Folkstyret i kommunerna redovisade 1983 års demokratiberedning sin syn på de förtroendevaldas roll i styrningen av den kommunala beslutsprocessen. Beredningen återkom till frågorna i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Där framhöll beredningen bl.a. att de förtroendevaldas arbete i ökad usträckning måste inriktas på att formulera tydliga mål för verksamheten och se till att målen omsätts i den praktiska verksamheten. I förhållande till de anställda bör de förtroendevalda lägga fast målen för verksamheten medan förvaltningen väljer metoder och arbetsformer för att nå de uppsatta målen.

Kommunallagsgruppen fullföljde demokratiberedningens tankegångar och föreslog en del lagändringar som syftade till att underlätta en övergång till målstyrning. Gruppen uttalade därvid att lagen i sig inte kan ange lämpliga metoder för att uppnå ett mer målstyrt system och att den inte heller kan garantera effektiviteten i systemet. Lagens roll är enbart att tillhandahålla sådana instrument som kan behövas.

Senast har frågan om nya styrformer tagits upp av förtroendeuppdragsutredningen i betänkandet (SOU 1989:108) Förtroendevald på 90-talet. I betänkandet beskrivs politikernas roll i ett system med nya styrformer. Utredaren säger bl.a.:

Att gå från detaljstyrning är en process, där olika kommuner/landsting och olika nämnder inom samma kommun/landsting befinner sig i olika faser. Det är inte möjligt att säga att en kommun tillämpar den ena eller den andra styrformen. Förhoppningsvis kommer utvecklingen att innebära att vi får se en flora av olika styrformer anpassade till de lokala förutsättningarna och olika verksamhetsårdrag.

Detta innebär också att det inte är möjligt eller lämpligt att lagstifta om en ny politisk styrning. Men vi kan undanröja hinder i lagstiftningen.



## Nya rättsliga instrument

Från rättsliga utgångspunkter är en övergång till målstyrning frivillig. Politikerna kan välja att utnyttja reglerna eller att låta bli. Vad vi har funnit angeläget är att tillskapa de rättsliga instrument som kan underlätta för kommuner och landsting att gå över till en mera målstyrd verksamhetsform.

Det är enligt vår uppfattning nödvändigt att betona att de förtroendevaldas grundläggande ställning rättsligt sett inte förändras i ett målstyrt system. En nämndledamot kan ta upp ett ärende av detaljkaraktär och nämnden kan besluta i sådana ärenden. Alltjämt är det nämnderna som svarar för beredning, verkställighet och förvaltning. Den principiella gränsdragningen mellan förtroendevalda och anställda ligger alltså fast. En annan sak är att det med de nya instrumenten ges vidgade möjligheter för de anställda att ta ansvar för delar av verksamheten.

Vårt förslag till lagreglering som har samband med övergången till nya styrformer är följande.

- Vidgade delegeringsmöjligheter från fullmäktige till styrelsen och övriga nämnder.
- Krav på att nämnderna skall redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort de uppdrag som fullmäktige delegerat till dem.
- En förtroendevalds uppdrag skall under vissa förutsättningar kunna återkallas under löpande mandatperiod.
- Skyldighet för nämndpresidier att redovisa nämndens verksamhet inför fullmäktige.
- Nämndernas ansvar för verksamheten lagregleras.
- Vidgade delegeringsmöjligheter inom nämnder.
- Möjlighet att vägra ansvarsfrihet för enskilda nämndledamöter samt att återkalla uppdraget på denna grund.
- Krav på årsredovisning.
- Revisionens roll betonas.

Det kan diskuteras om styrelsens ledningsfunktion påverkas i ett målstyrt system. Detta beror bl.a. på frågan om vem som fastställer målen för verksamheten.

Alldeles klart är att riksdagen genom lagstiftning kan ange mål, vilket i hög grad har skett på den specialreglerade sektorn, t.ex. inom skolväsendet, plan- och byggväsendet, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Fullmäktige fastställer regelmässigt målen för sådan verksamhet som ligger inom ramen för den allmänna kompetensen, t.ex. inom kulturområdet. Fullmäktige kan också besluta om lokala anpassningar till de allmänna mål som riksdagen angett för en obligatorisk verksamhet.

De olika nämndernas uppgift är att var och en inom sitt verksamhetsområde bryta ner och konkretisera de mer allmänt uppställda mål som riksdagen eller fullmäktige kan ha ställt upp. Vad gäller styrelsen har den fortfarande en ledningsfunktion. Styrelsens roll kan t.ex. vara att göra avstämningar mellan olika mål för olika sektorer på ett liknande sätt som nu

sker i budgetprocessen. Styrelsen har också ansvar för uppföljningen på alla områden som inte enligt lag är förbehållna en viss nämnd.

Mot denna bakgrund ser vi, lika lite som kommunallagsgruppen, ingen anledning att i själva lagtexten ge en ändrad beskrivning av styrelsens uppgifter i ett mer målstyrt system. 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. Några nya rättsliga instrument behöver dock enligt vår mening inte ställas till styrelsens förfogande.

## Ökade möjligheter att delegera

Kommunallagen erbjuder i dag begränsade möjligheter att delegera ärenden.

Kommunallagsgruppen ansåg att det bör vara en friare arbetsfördelning mellan fullmäktige och nämnder och att en sådan kan nås bl.a. genom vidgade möjligheter för fullmäktige att delegera ärenden till nämnderna. Vi har tagit detta som utgångspunkt för vårt förslag.

Vi föreslår att uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder beskrivs på ett nytt sätt som anger respektive organs primära ansvarsområde. Det innebär ingen ändring av fullmäktiges roll som det högsta beslutande organet. Nyheten ligger i att fullmäktige mera fritt får bestämma att ärenden skall delegeras till nämnderna. Ett viktigt undantag rör ärenden om budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder. Genom att sådana ärenden inte får delegeras rubbas inte fullmäktiges finansmakt.

När det gäller möjligheten att delegera ärenden inom nämnderna innehåller vårt förslag väsentliga nyheter.

- Det delegeringsbara området utvidgas i viss mån.
- Nämnderna får själva, utan fullmäktiges tillstånd, besluta om delegering.
- Nämnderna får själva besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skall anmälas.
- Brådskande ärenden får delegeras.
- Förvaltningschefer får vidaredelegera till andra anställda.

I ett målstyrt system kan de anställda få ökade befogenheter och ett större ansvarstagande i fråga om hur verksamheten skall bedrivas. Detta är viktigt också för att förbättra servicen och effektiviteten. Med utgångspunkt i detta synsätt har vi utformat de nya reglerna om delegering. Bl.a. innebär vårt förslag att det blir lättare att till de anställda delegera uppgifter inom t.ex. gatuförvaltningen eller annan teknisk verksamhet.

## Bättre systematik och förenklingar

En av riktlinjerna för kommunallagsarbetet har varit att sträva efter bättre systematik och förenklingar av reglerna. Det sägs att lagen oförmedlat bör

kunna användas av de förtroendevalda i deras arbete. Vidare bör lagen utformas så att viktiga principer för kommunal verksamhet kan utläsas ur själva lagen.

### Hur tydlig kan lagen vara?

För att i dag förstå kommunalrättens innehåll krävs inte bara kunskap om själva lagtexten. Det är också nödvändigt att känna till innehållet i lagförarbeten och domstolspraxis. Detta lär bli förhållandet också i framtiden. Vi instämmer därmed med kommunallagsgruppen när den säger att det inte är möjligt att utforma en ny kommunallag så att den i alla lägen kan användas direkt av tillämparna. Den kommunala verklighet som skall beskrivas är komplicerad och mångfasetterad. Man kan inte göra en lag som t.ex. täcker in samtliga de fall där frågan om kommunal kompetens kan bli aktuell eller som entydigt löser alla procedurfrågor. Även i framtiden kommer man att ställas inför tolkningsproblem där förarbeten och rättspraxis har stor betydelse.

Vad vi nu har sagt hindrar givetvis inte att man går vidare med den minskning av deltaljregleringen som inleddes genom 1977 års kommunallag. Vi menar också att kommunallagsgruppens förslag är bra vad gäller systematik och ökad läsbarhet. Vi fullföljer därför förslagen om att i särskilda kapitel beskriva den kommunala kompetensen (2 kap.), kommunernas och landstingens organ (3 kap.) och de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter (4 kap.). Härigenom får läsaren ett bra grepp om hur den kommunala organisationen är uppbyggd och vad kommuner och landsting huvudsakligen får syssla med.

Kommunallagsgruppen har föreslagit omfattande tekniska och språkliga justeringar av lagtexten, bl.a. innefattande en strävan att åstadkomma en enhetlig terminologi. Justeringarna är enligt vår mening i stort sett ändamålsenliga på så sätt att de bör leda till en mera lättläst lagtext och på sikt till en ökad kunskap om kommunalrättens innehåll. Vi vill t.ex. peka på det pedagogiska värde som ligger i att ett stort antal mellanrubriker har införts.

När det gäller terminologiska nyheter anser vi det vara av stort värde att kunna ensätta ordet "landstingskommun" med "landsting" för att beskriva det geografiska området och den juridiska personen. Ordet "landstingskommun" har aldrig vunnit gehör hos allmänheten. Vi menar, i likhet med kommunallagsgruppen, att det är lämpligt att i lagen använda det ord som är väl förankrat i det allmänna språkbruket och som används av landstingen själva. Med regeringsformens terminologi finns det i riket primärkommuner och landstingskommuner. Eftersom det redan i dag saknas en samstämmighet mellan regeringsformen och andra författningar när det gäller de kommunala termerna, bör det inte vara nödvändigt med en grundlagsändring för att genomföra ändringen i kommunallagen. Det är dock angeläget att man i samband med någon översyn av regeringsformen överväger en ändring av de kommunala termerna.

## Samordning med annan lagstiftning

För att förenkla kommunallagen föreslog kommunallagsgruppen att vissa bestämmelser skulle flyttas till annan lagstiftning. Vi instämmer i de bedömningar som gruppen gjorde och det innebär följande.

I 6 kap. KL finns *regler om skatt* till kommuner och landsting. Reglerna är huvudsakligen av teknisk natur och saknar därför primärt intresse för både förtroendevalda och allmänhet. Reglerna kan därför mycket väl utgå ur kommunallagen och i stället införlivas med skattelagstiftningen. Att kommunerna och landstingen har beskattningsmakt framgår redan av 1 kap. 7 § regeringsformen och det bör räcka med att kommunallagen innehåller en hänvisning om detta. Vi föreslår att en sådan föreskrift tas in i det nya kapitlet om kommunernas och landstingens befogenheter.

Vissa regler kan flyttas till *vallagen* (1972:620, omtryckt 1987:1334). Det gäller bestämmelserna om vilken verkan det får att val av fullmäktige blir upphävt. Dessa bestämmelser är spridda på flera håll i kommunallagen och tillämpas sällan. De ger uttryck för vad som händer rättsligt när val upphävs efter överklagande. Därför försvarar de väl en plats i vallagen. Likaså finns det skäl att till den lagen flytta över kommunallagens regler om beräkning av antalet suppleanter i kommunfullmäktige. Motsvarande regler om antalet suppleanter i landstinget finns redan intagna i vallagen.

Vissa regler om processen när kommunala beslut överklagas med stöd av kommunallagen kan med fördel föras över till *förvaltningsprocesslagen* (1971:291).

Vi vill i detta sammanhang peka på att den nya lagen kräver ett stort antal följdändringar i annan lagstiftning. Det gäller, förutom de särskilda lagar som vi nyss angett, bl.a. speciallagstiftningen, t.ex. socialtjänstlagen, plan- och bygglagen och hälso- och sjukvårdslagen. Inom den tid som har stått oss till buds har det inte varit möjligt att göra en genomgång av detta område.



## 4 Allmän motivering

### 4.1 Inledande bestämmelser (1 kap.)

#### 4.1.1 Vårt förslag i sammanfattning

Det inledande kapitlet i den nya lagen innehåller grundläggande bestämmelser om indelningen i kommuner och landsting samt bestämmelsen om medlemskap. Den kommunala självstyrelsens princip framgår direkt av lagtexten.

Reglerna innehåller inte några nyheter i sak.

Kommunallagen inleds i dag med ett kapitel som har rubriken Allmänna bestämmelser. Kapitlet innehåller den grundläggande bestämmelsen om indelningen i kommuner och landsting. Vidare finns bestämmelser om medlemskap, den kommunala kompetensen och om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder. Det finns också en hänvisningsbestämmelse som anger att det finns särskilda lagar om kommunalförbund och om ändring i kommunal och landstingskommunal indelning.

Kapitlet bör enligt vår mening reduceras betydligt och i stället bör två helt nya kapitel tillskapas, nämligen ett om kommunala befogenheter och ett om kommunernas och landstingens organ. Inledningskapitlet kan här efter utgöras av bestämmelserna om indelningen och om medlemskap.

Kommunallagsgruppen föreslog att kapitlet skulle inledas med en paragraf som utgjordes av en innehållsförteckning till lagen. Vi anser för vår del att lagen inte har större omfattning än att det går att överblicka den och hitta i den utan en sådan innehållsförteckning, särskilt om man som kommunallagsgruppen har föreslagit inför många och tydliga mellanrubriker.

#### 4.1.2 Indelningen i kommuner och landsting

I 1 kap. 7 § regeringsformen (RF) slås det fast att det i riket finns kommuner och landsting (primärkommuner och landstingskommuner enligt regeringsformens terminologi). Riksdagen har tillförsäkrats ett inflytande på den kommunala indelningen genom att grunderna för ändringar i indelningen skall bestämmas i lag (8 kap. 5 § RF).

En motsvarighet till regeringsformens bestämmelse i 1 kap. 7 § finns i 1 kap. 1 § KL, där det sägs att riket är indelat i kommuner och landsting. I kommunallagen fyller bestämmelsen närmast syftet att ange på vilka kommuntyper som lagen är tillämplig.

I 1 kap. 1 § KL finns också en bestämmelse om sambandet mellan den landstingskommunala indelningen och länsindelningen. Varje län utgör en landstingskommun, om inte något annat är särskilt föreskrivet. För närvarande står tre kommuner utanför landstingsindelningen, nämligen Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner.

De grundläggande bestämmelserna om den kommunala indelningen har enligt vår mening en självklar plats som inledande bestämmelser i kommunallagen. Vi föreslår inte någon ändring i sak. Däremot bör, som vi har redovisat tidigare, en terminologisk förändring göras på så sätt att ordet "landstingskommun" ersätts av "landsting".

#### *Principen om kommunal självstyrelse får plats i lagen*

En bärande princip för relationen mellan stat och kommun är kommunal självstyrelse. Principens betydelse framgår bl.a. av uttalanden om att "den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för vårt nuvarande demokratiska samhällsskick" (se konstitutionsutskottets utlåtande 1962:1 s. 26 f). Ett liknande uttalande har samma utskott fällt i samband med tillkomsten av 1977 års kommunallag. Utskottet uttalade att "den kommunala självstyrelsen har lång tradition och stark förankring i vårt land och utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket i Sverige. Genom denna har det varit möjligt att decentralisera viktiga samhällsuppgifter till kommuner och landsting. Medborgarna har tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter" (KU 1976/77:25 s.6).

Den kommunala självstyrelsens princip uttrycker att kommunerna själva skall bestämma inom sina områden. De värden den vill främja är dels demokrativärden, dels effektivitetsvärden. Bärande element är framför allt den kommunala självbestämmanderätten, den kommunala självbeskattningsmakten och det kommunala besvärsinstitutet.

Termen "kommunal självstyrelse" har aldrig använts i kommunallagstiftningen trots att den förekom redan i förarbetena till 1862 års kommunalförordningar. Över huvud taget togs termen in i lagtext först i 1974 års regeringsform och där i själva portalparagrafen, som anger att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den kommunala självstyrelsen har i olika sammanhang diskuterats i ordalag som närmast för tankarna till att den egentligen endast avser den "allmänna kompetensens område". Det skulle innebära att den verksamhet som regleras av speciallagstiftningen tas undan. Detta synsätt präglar motiven till regeringsformens portalparagraf.

Under senare år har ett omfattande utredningsarbete och en intensiv försöksverksamhet bedrivits med det yttersta syftet att stärka villkoren för

kommunal självstyrelse. Villkoren för uppgiftsfördelningen mellan stat och lokal nivå övervägs. Demokrati- och effektivitetsvärden diskuteras livligt; de värden som den kommunala självstyrelsens princip vill främja. Med hänsyn härtill är det enligt vår mening helt naturligt att bereda plats i en ny kommunallag för begreppet kommunal självstyrelse. Detta bör ske genom att det i lagens inledningsparagraf anges att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda bestämmelser.

Härigenom markeras att begreppet "den kommunala självstyrelsen" är beteckningen på en princip, nämligen principen att kommunerna och landstingen själva skall bestämma inom sina områden. Med vårt förslag blir det också klart att den kommunala självstyrelsen är en princip som gäller för hela den kommunala verksamheten.

Samtidigt står det givetvis klart att genomslaget av självstyrelsen kan variera från sektor till sektor. Tvingande lagstiftning – som bl.a. finns på skolans, socialtjänstens och sjukvårdens områden – är en begränsande faktor liksom det kommunala besvärsinstitutet. De kommunala resurserna har också en avgörande betydelse för graden av kommunal självstyrelse. Var man hamnar är en avvägningsfråga vad gäller samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

### 4.1.3 Medlemskap

#### *Begreppets innebörd*

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 där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Medlemskapsregeln innebar nyheter på två punkter i 1977 års kommunallag. Dels lades kyrkobokföringen, inte mantalsskrivningen, till grund för medlemskap och dels krävdes äganderätt till fast egendom. Tidigare kunde det räcka med nyttjanderätt.

Kyrkobokföringen som anknytningsmoment har som bakgrund det gamla sambandet mellan medlemskap, rösträtt och representationsrätt. Kommuninnevånarnas roll i den kommunala demokratiska beslutsprocessen gör sig gällande i detta sammanhang.

Förhållandet att medlemskap erhålls genom skattskyldighet till kommunen framhåller kommunens karaktär av ekonomisk gemenskap.

Vi återkommer till frågan om fastighetsinnehav som grund för medlemskap.

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. Flera av de kommunalrätts-



liga principerna anknyter till medlemskap, t.ex. lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen. Ett annat exempel på begreppets funktion är att det har betydelse för vem som får väcka en fråga om ändring i rikets indelning i kommuner.

#### *Kopplingen till besvär rätt*

När man diskuterar vad som bör utgöra grunden för medlemskap i en kommun är det främst kopplingen till besvär rätt i kommunalbesvärsmål som är av intresse. Denna koppling har upprätthållits sedan gammalt inom kommunallagstiftningen och i rättstillämpningen. Den grundläggande tanken är att en medlem av kommunen har delaktighet i de kommunala angelägenheterna och därmed också en rätt att få beslut som rör sådana angelägenheter prövade. Den andra sidan av saken är att de som inte tillhör den kommunala gemenskapen inte har någon rätt att begära en rättslig prövning.

Principiellt anser vi att kopplingen mellan medlemskap och klagorätt i kommunalbesvärsmål bör behållas. Motivet för detta är vad vi nyss har sagt om att medlemmarna i en kommun är delaktiga i hur de kommunala angelägenheterna sköts och att de därmed har ett berättigat intresse av att få till stånd en laglighetskontroll av beslutsorganen.

Däremot skulle man kunna överväga att ändra medlemskapsbegreppet i syfte att vidga kretsen av klagoberättigade. Vi återkommer till denna fråga i kapitlet om laglighetsprövning (10 kap.). Här tar vi endast upp en särskild fråga om fastighetsinnehav som grund för medlemskap.

#### *Fastighetsinnehav som grund för medlemskap behålls*

Som har sagts tidigare räknas den som äger fast egendom i en kommun som kommunmedlem där.

Före 1977 års ändringar innefattade grunden förutom ägande även brukande av fast egendom. Ursprungligen medförde ägande eller brukande av fast egendom i och för sig inte medlemskap i en kommun. Först då innehavare av fast egendom, som det hette, blev för egendomen uppförd till allmän bevillning uppkom medlemskap. Regeln ändrades sedan till att medlemskap tillkom den som ägde eller brukade fast egendom. Man ansåg att ägare eller brukare av fast egendom borde få utöva rösträtt för egendomen redan innan han blev taxerad för densamma. Sedan den till fastighetsinnehav knutna rösträtten upphört, har det ursprungliga skälet för att låta blotta innehavet av fast egendom grunda medlemskap förfallit.

Frågan om fastighetsinnehav som anknytningsmoment till medlemskap har tidigare övervägts i kommunallagssammanhang, senast vid tillkomsten av 1977 års kommunallag. Departementschefen fann att någon ändring inte borde göras på denna punkt och lämnade följande motivering. Visserligen blev en fastighetsägare i regel taxerad till kommunalskatt i kommunen och därmed kommunmedlem. Den som förvärvat en fastighet i en annan kom-

mun 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).

Det kan nu diskuteras om frågan har kommit i ett annat läge sedan den ändringen gjordes fr.o.m. 1988 års taxering att fysiska personer beskattas för all inkomst endast 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.

Hos kommunallagskommittén har några kommuner gjort framställningar om att medlemskapsbegreppet inte längre bör vara knutet till ägande av fast egendom. Syftet skulle bl.a. vara att sätta likställighetsprincipen ur spel för fritidshusägare med annan hemortskommun än den där fastigheten är belägen. Därmed skulle kommunerna kunna ta ut högre avgifter av dessa för viss teknisk service.

Vi vill för vår del upprepa vad vi tidigare anfört om att kopplingen mellan medlemskap och klagorätt i kommunalbesvärs mål bör bestå. Grunden för detta är att medlemmarna i en kommun är delaktiga i hur angelägenheterna sköts. Den starkaste anknytningen i detta hänseende finns givetvis till de som är kyrkobokförda i kommunen eller är skattskyldiga till den. Intressegemenskapen för dessa grupper är påtaglig. Men enligt vår mening finns även till viss del en sådan intressegemenskap för den som äger fast egendom i en kommun utan att ha annan anknytning dit. Även i ett sådant fall kan det finnas berättigade intressen av att kunna utlösa en laglighetskontroll av kommunala beslut. Vi vill betona att frågan inte enbart berör ägare av fritidsfastigheter utan också de fall när enskilda juridiska personer samt stat, kommun och landsting äger fastigheter. Vi vill inte utesluta att det i dessa fall kan finnas behov av att anföra kommunalbesvär.

Vår slutsats är att fastighetsinnehav som grund för medlemskap i en kommun är en viktig komplettering till de båda andra grunderna, kyrkobokföring och skattskyldighet. Medlemskapsbegreppet bör därför inte ändras. Det finns dock skäl att i annan ordning pröva hur man kan lösa de problem som finns i vissa kommuner till följd av att fastighetsinnehav grundar medlemskap.

## 4.2 Kommunernas och landstingens befogenheter (2 kap.)

### 4.2.1 Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår ett särskilt kapitel om kommunernas och landstingens befogenheter som syftar till att ge en bättre överblick över vad kommunerna och landstingen får syssla med. Kapitlet saknar motsvarighet i den nuvarande kommunallagen.

Förutom den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens föreslår vi att det i kapitlet tas in bestämmelser som ger uttryck för flertalet av de kommunalrättsliga grundprinciperna och den praxis som har utbildats i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet.

Vidare föreslår vi att reglerna i lagen om kommunalt partistöd skrivs in i kapitlet. När det gäller övriga s.k. smålagar och andra speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens kompetens föreslår vi en hänvisningsbestämmelse som allmänt talar om att dessa lagar finns. I samband med detta föreslås några sakliga ändringar beträffande vissa av dessa speciallagar.

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

Förslaget överensstämmer – utom såvitt avser kommunernas och landstingens beskattnings- och normgivningsrätt, antalet smålagar som skrivs in och behandlingen av de smålagar och andra speciallagar som inte skrivs in – i huvudsak med kommunallagsgruppens förslag.

I det följande lämnar vi först en orientering om vilka regler som styr kommunernas och landstingens kompetens och var man finner dessa i dag (avsnitt 4.2.2). Därefter ger vi en allmän redovisning för vårt förslag (avsnitt 4.2.3). I avsnitt 4.2.4 redogör vi slutligen för den lagtekniska utformningen av förslaget.

### 4.2.2 Kompetensreglerna är i dag spridda på flera håll

De regler som talar om vad kommunerna och landstingen får och i vissa fall skall syssla med är i dag spridda på flera håll. För att få kunskap om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter räcker det inte att läsa kommunallagen. Där står visserligen den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Av

avgörande betydelse för tolkningen av denna bestämmelse är emellertid motiven för bestämmelsen och den omfattande rättspraxis som har utvecklats i anslutning till den. Vid sidan om bestämmelsen i kommunallagen om den allmänna kompetensen finns dessutom en rikhaltig lagstiftning med regler om befogenheter och skyldigheter för kommunerna och landstingen.

Denna spridning av rättskällorna för den kommunala kompetensen gör det svårt att få överblick över vad kommunerna och landstingen får eller inte får göra respektive måste göra.

### *Den allmänna kompetensen i gällande lag och i praxis*

Den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens finns i 1 kap. 4 § första stycket KL, där det sägs att kommuner och landsting själva får vårda sina angelägenheter.

Bestämmelsen, som fick sitt nuvarande sakliga innehåll genom lagändring år 1948 (SOU 1947:53, prop. 1948:140) och sin nuvarande utformning vid 1977 års kommunallagsreform, är allmänt avfattad. Avsikten med detta är att de kommunala befogenheterna fortgående skall kunna anpassas efter samhällsutvecklingens krav. Det är rättstillämpningens uppgift att närmare ange gränserna för kommunernas och landstingens verksamhet.

Enligt lagrummet fordras för att en kommunal åtgärd skall vara lagenlig att den tar till vara ett allmänt intresse som är knutet till kommunen respektive landstinget.

Bestämmelsen innebär också att en kommuns eller ett landstings kompetens inte omfattar angelägenheter som ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att handha.

Vid sidan om den grundläggande kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket KL har det i rättspraxis 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.

Utmärkande för de kommunalrättsliga grundprinciperna är att de på grund av sin beskaffenhet och de mycket skiftande förhållanden för vilka de är avsedda att gälla inte kan medge någon långtgående exakthet i tillämpningen. I rättspraxis har principerna därför också behandlats som allmänna målsättningsprinciper.

Till de kommunalrättsliga grundprinciperna räknas ibland också objektivitetsprincipen eller förbudet mot s.k. illojal maktanvändning. Denna rättsgrundsats, som avser att förhindra att en myndighet som formellt handlar inom sitt behörighetsområde lägger ovidkommande hänsyn till grund för sitt beslut, gäller emellertid inte bara inom den kommunala världen. Den är i stället tillämplig på all offentlig förvaltning. Principen finns inskriven i 1 kap. 9 § RF.

En särskild fråga när det gäller den allmänna kompetensen är vilka befogenheter kommunerna och landstingen har med avseende på närings-

livet. Sådana befogenheter finns i några få undantagsfall reglerade i särskild lag. I övrigt är man hänvisad till den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § första stycket KL. Av särskilt intresse i detta sammanhang är därvid de tidigare omtalade förbuden mot att ge understöd åt enskilda och mot att driva spekulativa företag. En del uttalanden om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet finns i förarbetena till 1948 års kompetensreform. För att få en bild av de kommunala befogenheterna med avseende på näringslivet är man dock i dag huvudsakligen hänvisad till den rättspraxis som har utbildats på området.

#### *Den specialreglerade kompetensen*

Den specialreglerade kompetensen är omfattande och till sin art mycket skiftande. Två typer av specialreglerad kompetens kan urskiljas.

Den ena typen är inriktad på att ge ett visst tillskott till den allmänna, oreglerade kompetensen. Bestämmelserna på detta område har tillkommit av den anledningen att de gränser för den kommunala kompetensen som har dragits upp i kommunallagarna, förarbetena till dessa och i rättspraxis i vissa avseenden kommit att framstå som alltför snäva. Exempel på sådan lagstiftning – lagarna brukar ibland gå under beteckningen smålagar – är lagen (1969:596) om kommunalt partistöd, 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.

Den andra typen av specialreglering tar sikte på att göra vissa angelägenheter obligatoriska för kommunerna och landstingen. Exempel på sådan lagstiftning är lagarna om plan- och byggnadsärenden, skolorna, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

Flertalet av de lagar som skapar förpliktelser för kommunerna och landstingen innehåller emellertid också bestämmelser om vissa kommunala befogenheter på vederbörande sakområde.

#### 4.2.3 Allmänt om förslaget

Den nuvarande spridningen av kompetensreglerna innebär som vi tidigare har sagt att det är svårt att få överblick över kommunernas och landstingens uppgifter, vad de får och inte får göra. Det är därför angeläget att man på något sätt försöker förbättra överskådligheten.

Det bästa vore om man kunde ändra regelsystemet så att man på ett ställe eller i ett sammanhang kan utläsa allt om den kommunala kompetensen. Detta torde dock inte vara möjligt.

Kommunallagsgruppen föreslog att kommunallagen skulle innehålla ett särskilt kapitel om kommunernas och landstingens befogenheter. Förutom den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens föreslog gruppen att det i detta kapitel skulle tas in bestämmelser som gav uttryck för flertalet av de kommunalrättsliga grund-

principerna och den praxis som utbildats i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet. Vidare föreslog gruppen att reglerna i vissa av de s.k. smålagarna skulle skrivas in i kapitlet. Slutligen innehöll förslaget också en bestämmelse där de viktigaste av de övriga speciallagar som reglerar kommunernas och landstingens kompetens räknades upp. Förslaget grundade sig på demokratiberedningens förslag som fått ett positivt mottagande av majoriteten av remissinstanserna.

Enligt vår mening utgör kommunallagsgruppens förslag en rimlig avvägning av vad man kan och bör göra för att bättre åskådliggöra vilka befogenheter kommunerna och landstingen har. Vi har därför stannat för att föreslå i huvudsak samma ändringar som kommunallagsgruppen har gjort. På några punkter avviker dock vårt förslag från gruppens.

### *Riskerna med en kodifiering får inte överdrivas*

I tidigare sammanhang har det från något håll hävdats att en kodifiering av de kommunalrättsliga grundprinciperna kan medföra en risk för att man oavsiktligt ändrar rättsläget. För vår del anser vi i likhet med kommunallagsgruppen att man inte bör överdriva denna risk.

Visserligen är det inte möjligt att helt invändningsfritt i lagtext kortfattat men ändå uttömmande uttrycka de kommunalrättsliga grundprinciper som under lång tid utvecklats i praxis. Det är svårt att ta till vara alla de nyanser som rättspraxis visar upp.

Enligt vår mening bör det emellertid inte bli några problem med att skriva in grundprinciperna i lagen, om man i motiven klart påpekar att några sakliga ändringar inte är åsyftade och dessutom i lagtexten utformar bestämmelserna så att deras karaktär av målsättningsprinciper inte ändras.

Det som vi nu har sagt gäller i tillämpliga delar även den rättspraxis som har utvecklats i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet.

Stat-kommunberedningen ansåg i betänkandet (Ds C 1986:16) Kommunal näringslivspolitik – samverkan med staten och näringslivet att det inte var lämpligt att i lagtext närmare precisera gränserna för den kommunala kompetensen på näringslivsområdet. Grunden för detta ställningstagande var att en allmän kompetensregel med motivuttalanden ger möjlighet att smidigt anpassa rättspraxis till förändringar i samhällsutvecklingen. Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig över stat-kommunberedningens förslag i denna del lämnade beredningens bedömning utan erinran. Några av remissinstanserna uttalade sig dock till förmån för en precisering av kommunernas och landstingens befogenheter på området eller pekade på olägenheter med den nuvarande regleringen.

Vi anser för vår del att inte heller de problem som stat-kommunberedningen antydde bör överdrivas. Avsikten med att skriva in kompetensreglerna i kommunallagen är inte på något sätt att ändra rättstillämpningen. Meningen är att de kommunala befogenheterna också i fortsättningen skall

kunna anpassas efter samhällsutvecklingens krav. Bestämmelserna får utformas så att detta är möjligt.

*Gränserna för den kommunala kompetensen på näringslivsområdet bör inte ändras*

Statsmakterna har genom åren intagit den ståndpunkten att det är staten som skall ha det övergripande ansvaret för näringslivspolitiken. I sitt betänkande om den kommunala näringslivspolitiken uttalade stat-kommunberedningen som sin mening att det inte borde ske någon ändring i detta avseende. Vi delar denna uppfattning. Det måste väsentligen vara en statlig uppgift att medverka till en från samhällets synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet.

Vi instämmer också i stat-kommunberedningens förslag i nyssnämnda betänkande om att det inte skall göras några ändringar när det gäller kommunernas och landstingens befogenheter med avseende på näringslivet.

I konsekvens med statens övergripande ansvar för näringslivspolitiken bör man inte utvidga den kommunala kompetensen på näringslivsområdet genom att frångå principen om att direkt eller indirekt ekonomiskt stöd till enskilda företag i syfte att påverka företagens lokalisering och utveckling inte bör ingå i kommunernas och landstingens befogenheter. Det finns flera skäl till detta. Samhälleligt stöd till företag brukar mest bli aktuellt i regioner där man finner de ekonomiskt svagare kommunerna, som är mindre attraktiva för näringslivet och som kännetecknas av vikande befolkningsunderlag med 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 förväntas bli effektivt när det gäller att vända en ogynnsam utveckling i kommunen eller landstinget. 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 ekonomiska bidrag till företagen, vägleda av sina egna intressen.

Å andra sidan finns det inte heller någon anledning att minska ner kommunernas och landstingens befogenheter med avseende på näringslivet. Enligt vår uppfattning har kommunernas och landstingens allmänt näringslivsfrämjande insatser stor betydelse för företagens utveckling och som komplement till statliga åtgärder.

Stat-kommunberedningen framhöll i sitt näringslivsbetänkande vikten av att det i kommunerna utvecklas en nära samverkan mellan olika näringslivsintressenter. Formerna för detta borde enligt beredningen byggas upp med hänsyn till lokala förhållanden och behov. Beredningen fann därför inte skäl att föreslå lagstiftning om exempelvis kommunal representation i

företags styrelse. Däremot ansåg beredningen det vara angeläget att det ges fortlöpande information om regeringsrättens domar i kommunalbesvärsmål som rör näringslivsfrågor.

Vi har inget att erinra mot dessa ställningstaganden.

#### *Objektivitets- och självkostnadsprinciperna tas inte in i kompetenskapitlet*

Som framgår av vårt förslag kommer kompetenskapitlet inte att innehålla någon bestämmelse om objektivitetsprincipen. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att denna princip inte bör skrivas in i kommunallagen, eftersom den inte är speciell för kommunerna och landstingen. Dessutom finns den redan inskriven i regeringsformen och försvarar därför inte en plats i kommunallagen.

När det gäller självkostnadsprincipen föreslår vi på samma sätt som kommunallagsgruppen att den skrivs in i kapitlet om den ekonomiska förvaltningen.

#### *Flertalet s.k. smålagar skrivs inte in i kompetenskapitlet*

Kommunallagsgruppen uttryckte sin tveksamhet mot att skriva in bestämmelserna i de s.k. smålagarna i kommunallagen men stannade slutligen för att föreslå en sådan inskrivning.

Enligt vår mening bör dessa bestämmelser inte ingå i kompetenskapitlet, i vart fall inte i den omfattning som kommunallagsgruppen föreslog. Kommunallagen har i detta sammanhang i huvudsak karaktären av ramlag. Den bör därför inte förses med sådana detaljföreskrifter som många av bestämmelserna i smålagarna utgör. Flera av smålagarna rör dessutom verksamhetsområden som är udda och som sällan är föremål för kommunernas och landstingens intresse. Ett avsnitt i kommunallagen med bestämmelser från smålagarna kan därför kanske också ge en felaktig bild av vad kommunerna och landstingen egentligen sysslar med.

Ett av huvudsyftena med den nya kommunallagen är visserligen att den skall vara mer informativ än vad den nuvarande kommunallagen är. Enligt vår mening bör emellertid informationsintresset i detta fall få stå tillbaka för de synpunkter som vi har redovisat i föregående stycke.

Ett undantag bör dock göras för bestämmelserna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd. Dessa bestämmelser är av sådant centralt och organisatoriskt intresse att de bör tas in i kompetenskapitlet. Vi föreslår att bestämmelserna förs över oförändrade i sak men erinrar samtidigt om att frågan om hur det kommunala partistödet i fortsättningen skall vara utformat för närvarande är föremål för överläggningar mellan företrädare för de politiska partierna i riksdagen.

När det gäller lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner ansluter vi oss till kommunallagsgruppens förslag att bestämmelserna, med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning, skrivs in i kapitlet om de förtroendevalda.



*Några smålagar föreslås ändrade i sak*

I samband med att vi nu behandlar smålagarnas placering vill vi också beröra några materiella ändringsförslag som vi har beträffande en del av dessa.

I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi att lagen (1962:638) om rätt för kommun att bistå utländska studerande upphävs, eftersom det får ses som en statlig uppgift att bistå utländska studerande och det inte längre tycks finnas något behov av lagen.

Vidare föreslår vi på samma sätt som kommunallagsgruppen att bestämmelserna i lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet görs tillämpliga även på landstingen. Anledningen till detta är att landstingen ju redan har vissa befogenheter på området med stöd av den grundläggande, allmänna kompetensbestämmelsen (RÅ 1979 Ab 320).

Slutligen föreslår vi i fråga om lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp att denna utvidgas så att kommuner och landsting får rätt att lämna humanitärt bistånd till andra länder även i fall då det inte inträffat någon katastrof där. Något hinder från utrikes- och biståndspolitisk synpunkt mot en sådan utvidgning torde inte föreligga.

Enligt de nuvarande reglerna i katastrofhjälpslagen får kommunerna och landstingen skänka utrustning som de kan avvara för att användas i ett annat land i samband med krig, naturkatastrof, epidemi eller någon annan liknande händelse eller i samband med återuppbyggnadsarbete efter en sådan händelse. Vårt förslag innebär att kommunerna och landstingen får möjlighet att lämna humanitärt bistånd för att hjälpa även människor som rent allmänt befinner sig i nöd utan att deras nödsituation behöver ha något samband med någon katastrofliknande händelse. Vi föreslår ingen ändring beträffande frågan om vem som får vara mottagare av det bistånd som lämnas. Det måste alltså fortfarande vara ett annat land som är slutlig mottagare av biståndet. Inte heller föreslås någon ändring när det gäller frågan om i vilken form biståndet kan ges. Det måste alltså även i fortsättningen också röra sig om utrustning som kommunerna och landstingen kan avvara.

Av en enkät som stat-kommunberedningen gjort om katastrofhjälpslagen framgår att den kommunala biståndsverksamheten enligt denna lag haft en ganska liten omfattning (se Ds C 1986:10 s. 21 – 23). En förklaring till detta är säkert att kommunerna och landstingen endast får bistå med sådan utrustning som de kan avvara.

En utvidgning av den kommunala kompetensen till att omfatta en rätt för kommunerna och landstingen att även utan samband med katastrofer bistå med utrustning som kan avvaras synes kanske därför inte kunna påverka omfattningen av den kommunala biståndsverksamheten i någon större utsträckning.

Vi anser emellertid att det skulle vara värdefullt för kommunerna och landstingen att ha den valmöjlighet som en sådan utvidgning skulle inne-

bära. Vidare skulle den föreslagna ändringen av katastrofhjälpslagen kunna bidra till att öka förståelsen för arbetet med att främja solidariteten över gränserna.

I motsats till kommunallagsgruppen föreslår vi att det nuvarande andra stycket i katastrofhjälpslagen behålls. Gruppens motiv för att ta bort stycket, nämligen att bestämmelserna är alltför detaljerade för att placeras i en allmänt hållen ramlag som kommunallagen, är inte längre relevant, eftersom katastrofhjälpslagen enligt vårt förslag inte skall flyttas in i kommunallagens kompetenskapitel. Till skillnad från kommunallagsgruppen anser vi dessutom att det inte kan ses som naturligt att hjälpen enligt katastrofhjälpslagen också får omfatta kostnader för transporter och instruktörer.

#### *Ingen annan ändring när det gäller kommunal medverkan i internationella frågor*

I övrigt ansluter vi oss till de bedömningar som stat-kommunberedningen gjorde i betänkandet (Ds C 1986:10) Kommunal medverkan i internationella frågor. Det innebär att vi anser att man bör iakttä stor försiktighet när det gäller att göra avsteg från lokaliseringsprincipen. Endast om det finns mycket starka skäl för ett sådant avsteg bör detta kunna komma i fråga. Vidare innebär det att man enligt vår mening bör vara mycket återhållsam med att blanda in kommunerna och landstingen i utrikespolitiken. Ansvaret för Sveriges internationella relationer bör vila på statsmakterna. Slutligen innebär det också att det enligt vår mening inte bör ske någon generell vidgning av kommunernas och landstingens möjligheter att avge internationella opinions- och solidaritetsyttringar.

Om det i framtiden skulle uppstå ett behov av kommunal medverkan i en avgränsad internationell fråga och en sådan medverkan inte står i strid med den svenska utrikespolitiken, får man då ta ställning till om den kommunala kompetensen skall utvidgas till att omfatta en sådan medverkan.

I skrivelser som har överlämnats till oss har det bl.a. framställts önskemål om att kommunerna och landstingen skall ges möjlighet att undvika affärsuppgörelser med företag som har ekonomiska intressen i Sydafrika. Frågan har även berörts i flera motioner till riksdagen. Enligt utrikesutskottet (1988/89:UU 20) är det väsentligt att de konstitutionella och andra omständigheter som gör sig gällande på detta område får sin belysning. Utskottet har förutsatt att vi skulle komma att överväga hithörande frågor.

Vi gör följande bedömning.

Enligt lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika får kommuner och landsting vidta solidaritetsaktioner mot den sydafrikanska apartheidpolitiken genom att i sin upphandlingsverksamhet vägra att köpa varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung. Lagen ansågs vid dess tillkomst möjlig, eftersom den låg i linje med den av riksdag och regering beslutade Sydafrikapolitiken och således inte innebar någon risk för att kommunernas och landstingens beslut skulle hamna i konflikt med den svenska utrikespolitiken (UU 1985/86:12).

Sverige har genom åren vidtagit en rad åtgärder mot den Sydafrikanska apartheidpolitiken. Här kan särskilt nämnas det år 1987 införda förbudet mot handel med Sydafrika och Namibia (prop. 1986/87:110, UU 1986/87:20, SFS 1987:474, 476 och 477). Handelsblockaden omfattar förbud mot införsel av varor med sydafrikanskt eller namibiskt ursprung och förbud mot utförsel av varor till Sydafrika och Namibia. Vidare omfattar blockaden vissa andra åtgärder som kan bidra till uppkomsten av brott mot in- och utförsel förbuden såsom lastning, lossning och transport av varor liksom tillhandahållande av transportmedel och lämnande eller förmedlande av uppdrag avseende sådana åtgärder. Handelsblockaden innebär ett unikt avsteg från Sveriges åtaganden enligt det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT). Enligt bestämmelserna i GATT skall såväl export som import styras av regeln om mest gynnad nationsbehandling. Det innebär att inget land skall ges bättre eller sämre behandling än andra länder.

När det gäller handel med tjänster mellan Sverige och Sydafrika är endast vissa former av sådan handel förbjudna. Detta gäller alla sådana tjänster som innebär teknologiöverföring i form av t.ex. patent- och tillverkningsrättigheter. Vidare är som nämnts ovan vissa tjänster som har anknytning till varuhandel förbjudna.

I sin inköpsverksamhet är statliga myndigheter bundna av reglerna i upphandlingsförordningen (1986:366), vilken i sin tur bygger på GATT:s upphandlingskod. Enligt 3 § upphandlingsförordningen skall myndigheten utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt iakttä affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Reglerna i upphandlingsförordningen har dock ansetts ge visst utrymme för att avstå från upphandling i Sydafrika. I enlighet härmed har regeringen i en rekommendation till de statliga myndigheterna uppmanat dessa att avstå från sådan upphandling.

Kommuner och landsting är inte skyldiga att följa upphandlingsförordningen. Inom Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har emellertid antagits ett upphandlingsreglemente som nära ansluter till den statliga förordningen. Kommunernas och landstingens rörelsefrihet på detta område torde för övrigt liksom på andra områden begränsas av kravet i 1 kap. 9 § RF på saklighet och opartiskhet i den kommunala förvaltningen.

I den av riksdagen och regeringen beslutade Sydafrikapolitiken finns inga inslag av bojkott mot utländska eller svenska företag endast av det skälet att de har ägarintressen i eller direkta eller indirekta affärsrelationer med Sydafrika. En bojkott i upphandlingsförordningen från statliga myndigheters sida av svenska och utländska företag som, utan att sälja eller förmedla varor som har sitt ursprung i Sydafrika, har ägarintressen i eller handel med Sydafrika synes strida mot reglerna i upphandlingsförordningen.

Det kan mot den bakgrunden inte vara rimligt att gå längre när det gäller kommuner och landsting och införa regler som ger dessa rätt att genomföra en sådan bojkott.

De framförda propåerna om en utvidgad rätt för kommunerna och landsting i detta avseende bör därför inte tillmötesgå.

*Bestämmelsen i 1 kap. 4 § andra stycket KL tas inte med i den nya lagen*

I motsats till kommunallagsgruppen behåller vi i vårt förslag inte den särbestämmelse för Stockholms läns landsting som för närvarande finns i 1 kap. 4 § andra stycket KL.

Bestämmelsen togs ursprungligen in i den numera upphävda lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun. Vid 1977 års kommunallagsreform överfördes den i sak oförändrad till kommunallagen.

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

Frågan om kollektivtrafiken regleras numera i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Beträffande regionplanering finns det bestämmelser i lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

På bostadsförsörjningsområdet har bestämmelsen aldrig kommit att tillämpas.

Vid dessa förhållanden tycks det inte längre finnas något behov av bestämmelsen. Kommunallagsgruppen föreslog ändå att bestämmelsen skulle behållas under hänvisning till att det är osäkert om bestämmelsen i framtiden kan behöva användas på andra områden än de som var aktuella vid bestämmelsens tillkomst.

Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att försöka begränsa antalet regler. Mot den bakgrunden är det enligt vår mening inte försvarligt att behålla den nu ifrågavarande bestämmelsen av det skälet att den eventuellt kan behövas i framtiden. Vi föreslår därför för vår del att bestämmelsen slopas.

*En allmän hänvisningsbestämmelse ersätter tidigare förslag om en uppräkningslista av olika speciallagar*

Kommunallagsgruppen föreslog en bestämmelse i kompetenskapitlet där man räknade upp de viktigaste av de speciallagar som inte skrevs in i kommunallagen.

Enligt vår mening medför den föreslagna bestämmelsen att lagtexten betungas på ett olämpligt sätt. En annan nackdel med bestämmelsen är att den kan behöva ändras så snart en ny speciallag kommer till eller en gammal faller bort. Vidare är bestämmelsens värde från informations-synpunkt begränsat, eftersom den inte tar upp alla de lagar utanför kommunallagen som innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter.

För vår del anser vi därför att det inte bör göras någon uppräkningslista av olika speciallagar i kompetenskapitlet. I stället föreslår vi att det i kapitlet

tas in en allmän hänvisningsbestämmelse som gör läsaren uppmärksam på att dessa lagar finns.

*I kompetenskapitlet erinras om kommunernas och landstingens rätt att ta ut skatt och meddela föreskrifter*

Kommunerna och landstingen har som ett led i den kommunala självstyrelsen en egen beskattningsrätt. Bestämmelser om detta finns i regeringsformen. I regeringsformen ges kommunerna och landstingen också vissa möjligheter att meddela föreskrifter.

Enligt vår mening utgör kommunernas och landstingens beskattnings- och normgivningsmakt ett så centralt och viktigt inslag i den kommunala kompetensen att kompetenskapitlet i den nya lagen bör innehålla en upplysning om dessa maktbefogenheter. Vi föreslår därför en bestämmelse av denna innebörd.

#### 4.2.4 Den lagtekniska utformningen

Vi föreslår att den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens förtydligas och att den placeras tillsammans med *dels* de bestämmelser som skall upplysa om de speciallagar utanför kommunallagen som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden och de maktbefogenheter som kommunerna och landstingen har med avseende på skatter och föreskrifter, *dels* de bestämmelser som skall ge uttryck för likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan.

Någon särskild samlande rubrik för dessa bestämmelser föreslås inte.

Vissa av de kommunalrättsliga grundprinciper som har fastställts i praxis är egentligen inget annat än utflöden från den grundläggande kompetensbestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket KL. Sålunda följer lokaliseringsprincipen direkt av denna bestämmelse. I bestämmelsen ligger också förbudet mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det i princip inte kan vara av allmänt intresse att sådant understöd lämnas.

I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att det därför kan ge ett något märkligt intryck, om man, såsom andra, tidigare utredningar har föreslagit, behåller den grundläggande kompetensbestämmelsen i sin nuvarande utformning och utan urskiljning radar upp alla de kommunalrättsliga grundprinciperna vid sidan om denna.

När det gäller lokaliseringsprincipen anser vi på samma sätt som kommunallagsgruppen det vara naturligare att denna arbetas in i den grundläggande kompetensbestämmelsen. I den nuvarande lydelsen av kompetensbe-

stämelsen ger orden "sina angelägenheter" uttryck för denna princip. Om lokaliseringsprincipen i stället uttryckligen beskrivs i den grundläggande kompetensbestämmelsen, måste ordet "sina" utgå ur texten.

Av uttrycket "sina angelägenheter" följer också 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. Om ordet "sina" tas bort, bör därför även denna begränsning uttryckligen beskrivas.

Slutligen anser vi i likhet med kommunallagsgruppen att också kravet på att en kommunal åtgärd skall vara av allmänt intresse bör skrivas in i den grundläggande kompetensbestämmelsen. Detta krav kan för närvarande endast utläsas ur motiven till den grundläggande kompetensbestämmelsen. Kravet på allmänintresset ger tillsammans med lokaliseringsprincipen och den begränsning som innebär att kommuner och landsting inte får ta sig an sådana uppgifter som det ankommer på andra att ha hand om den huvudsakliga yttre ramen för vad kommunerna och landstingen får syssla med. För att man skall få en klar bild av denna yttre ram bör därför även kravet på allmänintresset framgå av själva lagen.

Den grundläggande kompetensbestämmelse som vi föreslår har på samma sätt som den nuvarande kompetensbestämmelsen karaktären av generalklausul. Ändringarna innebär inte mer än att det som anses ligga i den nuvarande kompetensbestämmelsen nu uttrycks direkt i lagtexten. Även med den nya utformningen skall de kommunala befogenheterna alltså fortgående kunna anpassas efter samhällsutvecklingens krav.

Likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan är mera fristående från den grundläggande kompetensbestämmelsen. De begränsar kommunernas och landstingens handlingsfrihet inom ramen för deras kompetens. Liksom kommunallagsgruppen anser vi därför att de bör tas in i kompetenskapitlet som självständiga bestämmelser.

Bestämmelserna som skall ge uttryck för likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan har ett nära samband med den grundläggande kompetensbestämmelsen och bör därför, såsom också kommunallagsgruppen föreslog, placeras i anslutning till denna. Vidare ser vi det som naturligt att man i anslutning till denna bestämmelse också placerar de bestämmelser som vi föreslår skall upplysa om de speciallagar utanför kommunallagen som reglerar kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter på vissa områden och de maktbefogenheter som kommunerna och landstingen har i fråga om skatter och föreskrifter.

#### *Särskilt om förhållandet till näringslivet*

De bestämmelser som reglerar kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet föreslås samlade under rubriken Särskilt om förhållandet till näringslivet.

Bestämmelserna som reglerar kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet är av delvis annat slag än den allmänna kompetensen i övrigt. Kommunernas och landstingens engagemang i näringslivet är en speciell gren av den kommunala verksamheten. I huvudsak styrs detta engagemang som vilken annan kommunal verksamhet som helst av den grundläggande kompetensbestämmelsen. Men vid sidan om denna bestämmelse har det i rättspraxis utvecklats vissa speciella regler för det kommunala engagemanget i näringslivet. Av dessa skäl anser vi i likhet med kommunallagsgruppen att bestämmelserna om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet bör samlas under en särskild rubrik.

Såsom kommunallagsgruppen framhöll bör förbudet mot att ge understöd åt enskilda inte alls skrivas in i kommunallagen som en allmän och självständig regel. Detta förbud ligger i den grundläggande kompetensbestämmelsen som en följd av att varje åtgärd som en kommun eller ett landsting vidtar måste ta till vara ett allmänt intresse.

Det är inget som hindrar att en kommun eller ett landsting lämnar ekonomiskt stöd till en enskild, om det är av allmänt intresse att så sker. Att skriva in en särskild bestämmelse i kompetenskapitlet om detta är emellertid enligt vår mening inte tillfredsställande ur lagteknisk synpunkt. Såsom vi har föreslagit att den grundläggande kompetensbestämmelsen skall utformas bör denna ge tillräckligt besked.

Med denna lösning bortfaller också det problem som vissa tidigare utredningars förslag till kodifiering av förbudet mot att ge understöd åt enskilda inneburit med avseende på de kommunala kulturstipendierna, vilka grundar sig enbart på allmänintresset.

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. När det gäller ekonomiskt understöd till enskilda näringsidkare kommer också riksintressena in i bilden, eftersom det är en statlig angelägenhet att försöka åstadkomma en ändamålsenlig lokalisering av näringslivet. Enligt rättspraxis fordras det därför en särskild grund för att en kommun eller ett landsting skall få understödja en enskild näringsidkare. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att denna situation bör regleras i samband med de bestämmelser som rör kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet.

Inte heller bör förbudet mot att driva spekulativa företag få en självständig plats i lagen. Förbudet syftar till att dra en skiljelinje mellan det område som traditionellt är att hänföra till det privata näringslivet och sådan kommunal verksamhet som bärs upp av ett allmänt, samhälleligt intresse.

Vi föreslår liksom kommunallagsgruppen att det bland bestämmelserna om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet tas in en bestämmelse som i positiva ordalag talar om när kommunerna och landstingen själva får driva näringsverksamhet. Att vid sidan om en sådan bestämmelse också ha en negativt utformad bestämmelse som allmänt säger ifrån att kommunerna och landstingen inte får driva näringsverksamhet i

syfte att gå med ekonomisk vinst är enligt vår mening inte någon bra lagteknisk lösning. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att det är bättre att i den positivt utformade bestämmelsen skjuta in att näringsverksamheten inte får drivas med vinstsyfte.

Härigenom markeras också den grundläggande olikheten mellan den näringsverksamhet som kommunerna och landstingen får bedriva och som ytterst beror på ett allmänintresse och den näringsverksamhet som det privata näringslivet bedriver, grundat på ett vinstintresse.

#### *Kommunalt partistöd*

Bestämmelserna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd bör enligt vår mening skrivas in i kompetenskapitlet under just rubriken Kommunalt partistöd.

## 4.3 Kommunernas och landstingens organ (3 kap.)

### 4.3.1 Vårt förslag i sammanfattning

I detta kapitel finns bestämmelser som beskriver kommunernas och landstingens viktigaste politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem.

Kapitlet saknar motsvarighet i kommunallagen.

Reglerna om fullmäktiges och nämndernas uppgifter är nya. Reglerna är utformade så att fullmäktige får större frihet att delegera ärenden. I en ny bestämmelse markeras nämndernas redovisningskyldighet inför fullmäktige.

I kapitlet har även tagits in några nya grundläggande bestämmelser om kommunala företag.

I kommunallagen finns inte någon samlad reglering av kommunernas och landstingens organisation. En grundläggande bestämmelse finns i 1 kap. 5 § KL om att kommunernas och landstingens beslutanderätt utövas av fullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder.

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 och i lagen (1985:127) om särskilda organ i landstingskommunerna.

Enligt vår mening är det en brist att det i kommunallagen inte finns någon samlad reglering av kommunernas och landstingens organisation. För läsaren måste det vara värdefullt att redan inledningsvis få ett grepp om den kommunala organisationens grunddrag. Med anledning härav föreslår vi det nya kapitlet om kommunernas och landstingens organ.



*Frågan om en friare nämndorganisation*

De kommunala nämnderna utgörs av dels nämnder som skall finnas enligt speciallagstiftningen, s.k. specialreglerade nämnder (3 kap. 13 § första stycket KL), dels nämnder som behövs för övrigt (3 kap. 13 § andra stycket KL). De senare brukar kallas kommunallagsreglerade nämnder. Till dessa räknas också styrelsen.

Av specialreglerade nämnder finns det såväl obligatoriska som fakultativa. Kommunerna är skyldiga att ha en byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, skolstyrelse, socialnämnd och valnämnd. I de författningar som reglerar dessa nämnder anges också vilka uppgifter de skall sköta. Kommunfullmäktige får inte flytta över dessa uppgifter till någon annan nämnd.

Genom lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare kommunal nämndorganisation har det för de kommuner som ingår i frikommunförsöket getts en nästan fullständig frihet att organisera de centrala nämnderna. Skolstyrelse, socialnämnd, byggnadsnämnd och miljö- och hälsoskyddsnämnd är inte längre obligatoriska nämnder i frikommunerna.

Uppgifter som tidigare har legat på dessa nämnder kan föras över till en annan central nämnd eller på kommundelsnämnder. Man kan t.ex. slå samman byggnadsnämnden med miljö- och hälsoskyddsnämnden.

I propositionen (1986/87:91) om aktivt folkstyre i kommuner och lands- ting fanns förslag som syftade till att ge kommunerna i allmänhet större frihet att organisera nämndarbetet. Riksdagen godtog emellertid inte förslagen i denna del utan förordade i stället att fler kommuner skulle få tillfälle att pröva en friare nämndorganisation inom ramen för frikommunförsöket, som samtidigt skulle förlängas till utgången av år 1991. Lagändringar i enlighet med riksdagsbeslutet trädde i kraft den 1 maj 1988 och därefter har regeringen utsett nya frikommuner.

När det gällde frågan om förhållandet mellan kommunallagsöversynen och försöket med en friare nämndorganisation uttalade konstitutionsutskottet att det inte bör finnas hinder mot att i avvaktan på utvärderingen av det utvidgade frikommunförsöket lägga fram förslag till en ny kommunallag med tills vidare oförändrade bestämmelser om nämndorganisationen eller mot delreformer.

Mot bakgrund av detta gör vi den bedömningen att det förslag till ny kommunallag som vi nu lägger fram bör utgå från den nuvarande regleringen av nämndorganisationen och att det får bli en senare uppgift att göra de justeringar som kan behövas till följd av en generell organisationsfrihet för alla kommuner. I ett sådant läge är det förhållandevis enkla lagändringar som behöver göras. Det blir då också aktuellt att överväga vilka sekretessregler som bör gälla för verksamheten.

Med hänsyn till nämndfrågans läge i dag har vi inte funnit skäl att i kommunallagen arbeta in lagarna om lokala och särskilda organ. Dessa bör alltså tills vidare vara fristående.

### 4.3.2 Direktvalda lokala organ

I samband med behandlingen av propositionen om aktivt folkstyre tog konstitutionsutskottet upp motioner vari yrkades att det bör införas en möjlighet att välja lokala organ direkt. Utskottet anförde att hinder inte bör föreligga att överväga direktvalsfrågan under beredningsarbetet med en ny kommunallag (KU 1987/88:23 s. 14).

De lokala organen – av vilka kommundelsnämnder är vanligast – är kommunalrättsligt sett nämnder, som med några undantag följer kommunallagens regler för nämnderna. De väljs liksom andra nämnder av fullmäktige. Genom tillämpning av proportionella val blir den politiska majoriteten i de lokala organen normalt i överensstämmelse med majoritetsförhållandena i fullmäktige. Lokal representativitet kan emellertid uppnås, om partierna i fullmäktige är överens om det.

I olika sammanhang har frågan om direktval av lokala organ tagits upp. Kommunaldemokratiska kommittén presenterade ett diskussionsunderlag i betänkandet (Ds Kn 1981:8) Direktvalda lokala organ, en principdiskussion. Olika uppfattningar framfördes rörande värdet av en organisation med direktvalda lokala organ. Även remissopinionen var delad med en viss övervikt för de negativa instanserna.

1983 års demokratiberedning behandlade inte frågan. Ändå berördes den av ett antal remissinstanser i yttranden över beredningens huvudbetänkande (SOU 1985:28) Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. I propositionen som följde på betänkandet avvisades tanken på direktvalda lokala organ.

Slutligen kan nämnas att kommunallagskommittén har fått en hemställan från den landsbyggsriksdag som arrangerades våren 1989 om att möjligheterna till lokalt direktinflytande bör ökas.

Vi vill för vår del först deklarerat att vi ser positivt på den utveckling som pågår i fråga om decentralisering av den kommunala nämndverksamheten. Argumenten för en sådan utveckling är kända och vi avser inte att upprepa dem här. Vi vill endast allmänt framhålla den betydelse som en lokal nämndorganisation anses ha.

En förutsättning för att man skall få önskvärda positiva effekter för den kommunala demokratin är att de lokala nämnderna får arbetsuppgifter av tillräckligt stor betydelse. Ytterst bestäms detta av fullmäktiges intresse av att flytta ut uppgifter från central till lokal nämndnivå. Vi tror att det finns en betydande risk för att fullmäktige kommer att tveka inför att anförtro verkligt viktiga uppgifter till organ som de inte själva utsett och som i vissa fall kommer att få en partipolitisk sammansättning som inte svarar mot fullmäktiges egen. Även om de skulle vara beredda att i ett sådant läge ha en generös inställning till att flytta ut uppgifter, kan man tänka sig att uppgifterna åtföljs av så detaljerade föreskrifter om handhavandet att man egentligen bara uppnår en skendemokratisk lösning. Vår slutsats är därför att införandet av direktval skulle kunna verka hämmande på decentraliseringssträvandena.

Fullmäktiges beslut om kompetensfördelningen mellan olika organ sker under ett politiskt ansvar som kan utkrävas av samtliga kommunmedlemmar. Det går inte att komma ifrån att en decentraliserad organisation kan leda till vissa olikheter i serviceinriktning och arbetsformer. Fullmäktige kan dock aldrig avhända sig det yttersta ansvaret för att servicen i olika kommundelar blir rättvist fördelad eller ges en sådan inriktning som flertalet kommunmedlemmar önskar eller kräver. Detta blir särskilt tydligt i ett system där fullmäktige styr mer genom mål och allmänna riktlinjer. Skulle man införa direktvalda lokala organ skulle man enligt vår uppfattning bryta mot den viktiga kommunaldemokratiska principen om fullmäktiges odelade ansvar för den kommunala verksamheten i sin helhet.

Vi anser mot bakgrund av vad vi nu har sagt att något system med direktvalda lokala organ inte bör införas. Däremot finns det skäl som talar för att man i den vidareutveckling av decentraliseringstankarna som nu pågår ytterligare uppmärksammar frågan om hur man bäst kan uppnå en lokal anpassning av verksamheten i lokala organ.

### 4.3.3 Nya termer för landstingens organ

*Landstinget* är i dag beteckningen på det högsta beslutande organet i landstingskommunerna. Som vi har sagt tidigare föreslår vi att denna term skall ersätta *landstingskommun* som beteckning på det geografiska området och den juridiska personen. Frågan är om begreppet också fortsättningsvis kan beteckna den beslutande församlingen.

Det är främst författningstekniska invändningar som kan riktas mot att låta ordet landsting ha flera skilda betydelser. Oftast torde det väl framgå av sammanhanget vad som åsyftas i det enskilda fallet, men det är inte uteslutet att det kan uppstå förväxlingar. Om det t.ex. i en författning talas om att landstinget svarar för planering, organisation och utveckling av en viss verksamhet skulle det inte stå helt klart om det är den juridiska personen som sådan som avses eller om avsikten är att klara ut att uppgiften åvilar landstingets beslutande organ.

Om *landsting* kommer att få flera betydelser kommer man lagtekniskt att få hantera både *medlem av landsting* för att beteckna exempelvis dem som har besvärsmålsrätt i kommunalbesvärsmål och *ledamöter av landsting* för att beteckna de folkvalda representanterna. Det kan inte uteslutas att det kan uppstå förväxlingar.

Frågan är om *landstingsmöte* kan användas för att beteckna den beslutande församlingen.

Landstingsmöte är i dag en beteckning på det sammanträde som landstinget håller. Om landstingsmöte i stället skall beteckna den beslutande församlingen finns några stötestenar.

Det kan rent språkligt vara svårt att se vilka som möts vid ett landstingsmöte – det synes snarast syfta på ett möte med samtliga länsinnevånare än på ett sammanträde med den folkvalda beslutande församlingen.

I vallagen talas det i dag om val av landstingsledamöter och kommun-

fullmäktige. I andra sammanhang talar man om ledamöter av (i) landsting. Det blir antagligen svårt att finna ett lämpligt uttryck som kan ersätta ledamöter av landsting. Varken ledamöter vid landstingsmöte eller deltagare i landstingsmöte torde kunna godtas som en användbar valteknisk term.

Ett annat problem är att ordet fullmäktige inte kan användas genomgående i kommunallagen som beteckning på den beslutande församlingen i både kommuner och landsting utan en förvandlingsbestämmelse som den nuvarande i 1 kap. 2 § KL, vilket är opraktiskt och tyngande.

Mot bakgrund av vad vi nu har redovisat har vi stannat för att landstingsmöte inte lämpligen bör användas för att beteckna landstingens beslutande församling. I likhet med demokratiberedningen och kommunallagsgruppen anser vi i stället att det finns skäl för att införa beteckningen landstingsfullmäktige. Det kan visserligen riktas invändningar mot detta som tar sikte på att termen är klumpig och att den eventuellt inte kommer att få något genomslag i det allmänna språkbruket. Vi har dock tagit fasta på värdet av att öka begripligheten och av att skapa en enhetlig terminologi. Vi vill samtidigt framhålla att det givetvis inte är något som hindrar att man även fortsättningsvis använder sig av beteckningen landstingsmöte på fullmäktiges sammanträden.

Även när det gäller förvaltningsutskottet föreslår vi en ändrad benämning, nämligen *landstingsstyrelse*. På samma sätt som gäller för landstingsfullmäktige har benämningen landstingsstyrelse 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 förstå hur de både kommuntyperna är organiserade och vilken funktion organen har.

#### 4.3.4 Uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder

Nya regler beskriver fullmäktiges och nämndernas uppgifter. Det främsta syftet är att för läsaren på ett bättre sätt än i dag beskriva uppgiftsfördelningen.

Fullmäktige får större frihet att delegera ärenden, vilket kan underlätta utvecklingen mot en ökad målstyrning av den kommunala verksamheten.

Kompetensfördelningen mellan olika kommunala organ är grundlagsfäst genom bestämmelserna i 1 kap. 7 och 8 §§ RF om att beslutanderätten utövas av valda församlingar och att 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.

Innebörden av begreppen beslutanderätt, förvaltning och verkställighet, som har använts i kommunallagstiftningen sedan 1862 års kommunalförordningar, definieras inte i lagtexten. Det är dock ingen tvekan om att även nämnderna har en beslutanderätt inom ramen för sin förvaltande verksamhet och på grundval av delegeringsuppdrag från fullmäktige.

Fullmäktiges roll brukar beskrivas som det högsta beslutande organet. Förarbetena till regeringsformen anger att beslutsområdet omfattar beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd. Det är, sägs det, fråga om avgöranden där det politiska momentet är avgörande (prop. 1973:90 s. 231).

Till fullmäktiges beslutsområde hör först och främst beslut om budget och skatt. I princip är det också fullmäktige som fastställer avgifter. Andra exempel på sådant som fullmäktige regelmässigt beslutar om är viktiga förmögenhetsförfoganden, t.ex. köp och försäljning av fast egendom samt upptagande av lån och ingående av borgen. Den kommunala regelgivningen ankommer också i huvudsak på fullmäktige. Vidare är det fullmäktige som beslutar i sådana organisationsfrågor som vilka nämnder, beredningar eller lokala organ som skall finnas, vilka uppgifter de skall ha och hur de skall vara sammansatta.

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 att bestämmelsen infördes gjorde konstitutionsutskottet (KU) vissa uttalanden i syfte att begränsa möjligheten för fullmäktige att delegera beslutanderätt till nämnderna. 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 fullmäktiges möjligheter att ge vida anslagsbemyndiganden och därmed öka beslutsutrymmet för nämnderna. Den nya bestämmelsen, 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*

Ett syfte med revideringen av kommunallagen är att öka läsbarheten och förståelsen för hur den kommunala organisationen är uppbyggd. Vidare har det förutsatts att reglerna utformas på ett sätt som tillgodoser önskemålen om ökad målstyrning av verksamheten. Utformningen av de grundläggande reglerna om fullmäktige och nämnderna har en central betydelse för att möta dessa krav. 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 besluten fattas och genomförs.

Mot denna bakgrund anser vi, i likhet med kommunallagsgruppen, att de nuvarande reglerna om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder inte är tillräckligt klargörande. En brist är att det inte klart framgår att även nämnderna har en viss beslutanderätt inom ramen för den förvaltande verksamheten.

Ett skäl att ändra reglerna är också att det bör skapas ett ökat utrymme för fullmäktige att delegera ärenden och uppgifter till nämnderna. Syftet skulle närmast vara att få till stånd en friare arbetsfördelning mellan fullmäktige och nämnder, vilket kan underlätta för kommuner och landsting att välja de styrformer som bäst passar de lokala förhållandena.

Enligt vår mening, vilken stämmer med den uppfattning som kommunallagsgruppen redovisade, är det väsentligt att fullmäktiges finansmakt inte rubbas. Det är också nödvändigt att fullmäktige garanteras en exklusiv kompetens i fråga om den politiska organisationens utformning. Vi anser därför att det krävs en lagregel som otvetydigt anger att fullmäktige fattar alla viktiga finansiella beslut och beslut i organisationsfrågor.

En sådan huvudregel bör sedan kompletteras med en regel med den innebörden 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. Genom att ärenden om budget, skatt och andra viktiga finansiella åtgärder undantas är det garanterat att fullmäktiges finansmakt inte rubbas.

Friare delegeringsregler kan visserligen innebära en viss tyngdpunktsförskjutning mellan fullmäktige och nämnder, men det ligger i linje med uttalandena i förarbetena till regeringsformen. Vi vill peka på att fullmäktige i samband med ett delegeringsuppdrag alltid kan 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 uppgift för fullmäktige att se till att nämnderna genomför verksamheten i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Som vi har sagt tidigare bör det direkt av lagen framgå att nämnderna har en viss självständig beslutanderätt inom ramen för den förvaltande verksamheten. Självfallet bör också de rena berednings- och verkställighetsuppgifterna framgå.

Nämnderna ansvarar för sin verksamhet inför fullmäktige. I ett målstyrt system ställs det större krav på verksamhetsredovisningar. Uppföljningen är av väsentlig betydelse för att man skall kunna utläsa resultaten 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. Det finns också ett minoritets- och offentlighetsintresse av att en uppföljning sker.

Grundprincipen måste enligt vår mening vara att kommunerna och landstingen själva bestämmer i vilka former som uppföljningen bör ske. För att markera vikten av att fullmäktige får information om nämndernas verksamhet föreslår vi en ny regel om nämndernas redovisningsskyldighet inför fullmäktige. Hur omfattande redovisningen skall vara och i vilka former den skall ske bör fullmäktige bestämma om.

#### 4.3.5 Nya regler om kommunala företag

Fullmäktige åläggs att se till att sådana företag som en kommun eller ett landsting använder för sin verksamhet blir bundna av vissa villkor som skall trygga kommunens eller landstingets inflytande och kontroll över verksamheten i företaget. Detta skall i princip gälla också när en kommun eller ett landsting i samverkan med annan tillskapar och nyttjar ett privaträttsligt organ för sin verksamhet.

Fullmäktige åläggs också att i helägda företag besluta om vad som skall gälla i fråga om allmänhetens rätt att ta del av företagets handlingar.

#### *Några utgångspunkter*

Enligt senast tillgängliga uppgifter från Svenska kommunförbundet finns det 1377 kommunägda företag. Av dessa utgjorde 963 aktiebolag, 381 stiftelser, 20 ekonomiska föreningar, 8 kommanditbolag och 5 ideella föreningar.

Aktiebolaget är alltså den helt dominerande företagsformen (70 %). Stiftelseformen (28 %) har i huvudsak valts för produktion och förvaltning av bostäder.

De kommunala företagen fördelar sig på landets samtliga kommuner med något undantag. Man skulle kunna tänka sig att det framförallt är större kommuner som står för merparten av företagen. Så är dock inte fallet. I kommuner med under 20 000 invånare (170 st) finns 519 företag eller 38 procent av totala antalet. Sedan är det naturligtvis så att man i de allra största kommunerna har fler företag per kommun än i de små. Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner har t.ex. tillsammans över 100 företag.

De kommunala företagens sammanlagda omsättning uppgår till över 50

miljarder kr. Ser man till balansomslutningen är den ungefär lika stor i de kommunägda företagen som i kommunerna. Det finns ungefär 45 000 anställda i de kommunala företagen, vilket motsvarar knappt 1/10 av de kommunalt anställda i övrigt.

Kommunallagen saknar regler om kommuners och landstings rätt att driva verksamhet genom aktiebolag eller andra privaträttsliga juridiska personer. En sådan rätt är dock sedan längre erkänd i rättspraxis.

Frågan om och hur verksamheten i kommunala företag skall regleras har aktualiserats vid ett flertal tillfällen sedan början av 1960-talet. Diskussionerna har främst varit inriktade på möjligheterna att förbättra insynen i företagen.

Utredningen om den kommunala demokratin utfärdade i sitt betänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati ett antal rekommendationer om hur kommunerna och landstingen borde hantera företagsfrågorna. Utredningen rekommenderade bl.a. att fullmäktige borde välja ombud till bolagsstämman, välja företagets styrelse samt att fullmäktige skulle godkänna vissa beslut. I propositionen som föregick 1977 års kommunallag (prop. 1975/76:187) uttalades att rekommendationerna kunde utgöra en lämplig utgångspunkt för kommunernas och landstingens överväganden i fråga om kraven på insyn och inflytande. Till detta anslöt sig riksdagen (KU 1976/77:25 s. 39, rskr. 148).

I senare utredningssammanhang har bl.a. stat-kommunberedningen föreslagit att det i kommunallagen tas in en lagregel som syftar till att skapa garantier för att kommuner och landsting får inflytande och kontroll över de kommunala företagen. Förslagen har redovisats i betänkandet (Ds C 1985:13) Kommunala företag.

### *Behovet av en lagreglering*

I 8 kap. 5 § RF föreskrivs att grunderna för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag. Det har alltså ansetts vara en uppgift för lagstiftaren att ställa upp de grundläggande regler för kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer som kan behövas för att garantera en god demokratisk ordning i det lokala samhällslivet. Kommunallagen ger grunden till den kommunala organisationen och verksamheten. Den behandlar emellertid endast verksamhet som bedrivs i offentligrättsligt reglerade former och inte alls verksamhet i privaträttslig form.

I likhet med stat-kommunberedningen anser vi, att det finns skäl som talar för att man inför några grundläggande regler om kommunernas och landstingens förhållande till de kommunala företagen. Vi tänker närmast på den stora omfattning som kommunal verksamhet genom privaträttsliga organ har i dag och på det ansvar som staten har enligt regeringsformen för organisationen av kommunal verksamhet. Genom regler i kommunallagen kan man tillgodose berättigade krav på insyn i och kontroll av de kommunala företagen.



Den reglering som vi nu föreslår är alltså inriktad på att ge garantier för kommunernas och landstingens inflytande och kontroll över de särskilda rättssubjekten. Vi tar också upp frågan om handlingars offentlighet. Dessutom kommer vi i avsnittet om ekonomisk förvaltning (8 kap.) att behandla frågan om det skall införas krav på "koncernredovisning", dvs. ett krav på att ta in uppgifter om de kommunala företagens ekonomi i årsredovisningen.

Stat-kommunberedningen ansåg det angeläget att offentliga uppgifter i så stor utsträckning som möjligt handhas i offentlighetsrättsliga och demokratiska former. Beredningen fann det därför naturligt att betrakta nämndförvaltning som den primära formen. Vi ansluter oss till detta synsätt. Företrädet för nämndförvaltning får anses komma till uttryck genom kommunallagens regler om nämndernas uppgifter (3 kap. 10–12 §§ i vårt förslag).

I och för sig skulle man kunna överväga att införa en bestämmelse som reglerar i vilka situationer som kommuner och landsting får använda sig av privaträttsliga organ. Det är dock svårt att åstadkomma någon preciserad avgränsning av tillåtligheten. Vi menar därför att det även i fortsättningen bör anförtros åt den kommunala självstyrelsen att ge det företräde åt kommunal förvaltning genom kommunala nämnder som vi har funnit vara naturligt.

När reglerna utformas, är det nödvändigt att göra en avvägning mellan kommuners och landstings önskan att kunna utforma sin verksamhet på ett effektivt sätt och de önskemål om reglering i dessa frågor som finns i fråga om kontroll, styrning och insyn. Vi vill därför framhålla att det är nödvändigt att göra en rimlig avvägning mellan effektivitets- och demokratiaspekter.

### *Några avgränsningsfrågor*

Den reglering som vi föreslår avser fall där kommuner och landsting använder särskilda rättssubjekt för att fullgöra en kommunal uppgift, eventuellt i samverkan med annan. Däremot avser regleringen inte t.ex. entreprenadavtal med fristående privatägda rättssubjekt. Detta är en väsentlig utgångspunkt för hur lagreglerna skall utformas.

En annan avgränsningsfråga gäller vilka rättsliga typer av särskilda rättssubjekt som regleringen skall omfatta. Den svenska civilrättens särskilda rättssubjekt är aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse, handelsbolag och kommanditbolag (en form av handelsbolag). Av de kommunala företagen utgör aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar omkring 98 %. Det praktiska intresset av en reglering anknyter därför till dessa former av rättssubjekt. Å andra sidan är behovet av insyn inte mindre när en kommun engagerar sig t.ex. i ett handelsbolag. Det finns därför inte några sakliga skäl att göra undantag för vissa rättssubjekt.

En ytterligare avgränsningsfråga gäller graden av det kommunala andelsintresset i berörda rättssubjekt. Vi anser att regleringen bör avse sådana

rättssubjekt i vilka kommunerna och landstingen har ett andelsintresse, antingen detta är större eller mindre.

#### *Krav på insyn, inflytande och kontroll*

Vårt lagförslag innebär att det är en uppgift för fullmäktige att se till att det vidtas åtgärder som tryggar ett rimligt krav på inflytande och kontroll över verksamheten. De rättsliga kraven på kommunerna och landstingen måste dock ställas olika beroende på kommunens eller landstingets större eller mindre inflytande i det särskilda rättssubjektet. Kraven bör också påverkas av andra omständigheter såsom exempelvis arten av den verksamhet som bedrivs i det särskilda fallet.

Utöver en mer allmänt hållen bestämmelse om inflytande och kontroll anser vi att lagtexten också bör ange några specifika krav som, i de allra flesta fall, kan ställas på fullmäktige i fråga om åtgärder för att trygga insyn, inflytande och kontroll.

Ett sådant grundläggande krav är att fullmäktige fastställer det kommunala ändamålet med verksamheten i företaget.

Enligt 2 kap. 4 § aktiebolagslagen (1975:1385) skall varje bolagsordning ange bl.a. föremålet för bolagets verksamhet. Det kommunalrättsliga anspråket på ändamålsbestämning 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. Att det kommunala ändamålet preciseras får bl.a. 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. Även revisionen leds då in på en prövning av om det kommunala ändamålet har uppnåtts.

Ett annat krav som är väsentligt ur kontrollsynpunkt är att fullmäktige utser styrelseledamöter. Detta togs upp redan år 1975 av demokratiberedningen i dess betänkande Kommunal demokrati. För en kommunal nämnd gäller att en allsidig sammansättning av nämnden kan ske genom kommunallagens regler om proportionella val. När verksamhet genom ett helägt kommunalt bolag träder i stället för en nämndförvaltning på ett område bör det också finnas möjlighet att välja bolagsstyrelsen proportionellt i förhållande till mandatfördelningen i fullmäktige. Detta kan ske genom att fullmäktige utser styrelseledamöterna. Det finns inte något hinder i aktiebolagslagen mot att styrelseledamöter utses i annan ordning än på bolagsstämman. Bolagsordningen skall dock då innehålla en bestämmelse i ämnet.

Ett tredje krav gäller revisionens roll. Revisionen är ett viktigt instrument för kontroll av den kommunala verksamheten. Om inte särskilda skäl talar mot det kan det vara lämpligt att fullmäktige väljer en revisor utöver den som ombudet enligt aktiebolagslagen har att välja vid bolagsstämman. Därigenom kan fullmäktige komplettera yrkesrevisionen i bolaget med en förtroendemannarevision. Ett förtroendemannainslag i revisionen kan bli

av särskild betydelse med hänsyn till att det inte är vinstintressen utan lokala samhällsintressen som står i förgrunden för bolagets verksamhet.

De uppgifter som fullmäktige tilldelar ett företag får inte stå i konflikt med kravet på att fullmäktige skall besluta i alla viktiga principiella ärenden. Det kan t.ex. gälla ändringar i en bolagsordning för ett aktiebolag eller i stiftelsestadgar. Detta kan ge anledning för fullmäktige att i bolagsordningen eller i ett särskilt avtal med företaget ta in bestämmelser om att beslut i vissa styrelsefrågor hos företaget skall kräva fullmäktiges godkännande. Aktiebolagslagen hindrar inte att så sker.

Vi återkommer i specialmotiveringen med närmare kommentarer till den av oss föreslagna bestämmelsen om inflytande och kontroll över kommunala företag.

### *Handlingars offentlighet*

Principen om handlingsoffentlighet, dvs. att de handlingar som förvaras hos statliga eller kommunala myndigheter är allmänt tillgängliga, är fastslagen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Föreskrifter som begränsar handlingsoffentligheten finns i sekretesslagen (1980:100).

Alla organ som utövar verksamhet för det allmänna omfattas inte av principen om allmänna handlingars offentlighet. En handling är allmän endast om den förvaras hos en myndighet eller därmed jämställda beslutande församlingar, t.ex. riksdagen och kommunfullmäktige. Med myndighet avses enligt förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 134) organ inom den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. Om en förvaltningsuppgift har överlämnats till ett bolag eller till en förening, samfällighet eller stiftelse, faller detta organ utanför tillämpningsområdet för 2 kap. TF.

Frågan om att utsträcka offentlighetsprincipen till handlingar hos rättssubjekt som utanför myndighetsområdet har hand om förvaltningsuppgifter har tidigare behandlats i olika sammanhang. I fråga om det kommunala området har bl.a. stat-kommunberedningen behandlat ämnet i sitt betänkande (Ds C 1985:13) Kommunala företag.

Om man gör en jämförelse med det statliga området kan man konstatera att riksdagen våren 1988 beslutade om sådana ändringar i sekretesslagen att en ordning för handlingsoffentlighet utanför myndighetskretsen tillskapades. Härigenom blir bestämmelserna i 2 kap. TF tillämpliga på handlingar hos vissa enskilda organ. Det är fråga om vissa aktiebolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ som på statens uppdrag handhar förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning eller liknande. I ärendet har lagrådet understrukit vikten av att sådana lagförslag på området som rör den kommunala sektorn läggs fram inom en snar framtid.

### *Fakultativa regler om offentlighet*

Omfattningen av allmänhetens insyn i de kommunala företagen varierar i dag. Det finns många kommunägda aktiebolag som i sina bolagsordningar

har tagit in en bestämmelse om att offentlighet skall gälla beträffande bolagets handlingar. Det förekommer också bolag där bestämmelser om allmänhetens rätt till insyn saknas.

Utgångspunkten måste enligt vår mening vara att allmänhetens intresse av insyn i kommunal verksamhet är lika stort, vare sig verksamheten bedrivs i nämndform eller i form av privaträttsliga organ. Grundprincipen bör därför vara att offentlighet skall gälla i de kommunala företagen. När en kommun eller ett landsting bedriver verksamhet i konkurrens med enskilda, kan dock en fullständig öppenhet i ekonomiska frågor skada verksamheten. Kravet på effektivitet i sådan verksamhet får därför vägas mot vikten av offentlighet.

När frågan om handlingsoffentlighet har diskuterats tidigare har det bl.a. riktats invändningar mot en reglering, som går ut på att en sådan skulle vara överflödigt därför att fullmäktige redan i dag på frivillig väg kan göra offentlighetsprincipen tillämplig på kommunala företag. Som vi nyss nämnt har många kommuner redan i dag beslutat att allmänheten skall ha tillgång till kommunala bolagshandlingar. Det finns dock kommuner där rätt till sådan insyn saknas och det är i grunden inte bra med skilda system för offentlighet på området.

Vi anser oss dock inte kunna gå så långt att vi föreslår en generell utvidgning av offentlighetsprincipen till alla kommunala organ som drivs i privaträttslig form. Det är trots allt kommunerna och landstingen själva som, utifrån bl.a. verksamhetens art, bäst kan avgöra om omständigheterna är sådana att det finns skäl att undandra handlingar i kommunala företag från offentlighet. Däremot anser vi, i likhet med vad stat-kommunberedningen föreslog, att det bör införas en regel som ålägger fullmäktige att besluta i offentlighetsfrågan i samband med att en kommun eller ett landsting engagerar sig i ett privaträttsligt organ. Ett avgörande motiv för en sådan reglering är att offentlighetsfrågan oftare än för närvarande ställs under debatt i fullmäktige.

I likhet med vad stat-kommunberedningen uttalade menar vi att offentlighet bör kunna råda i flertalet kommunala företag utan att det uppstår problem. Offentlighetsfrågan blir i de fallen inte kontroversiell. Det kan visserligen finnas fall där meningsskiljaktigheter kan uppstå och där mot-sättningar möjligen kan skada det kommunala företaget. Vi anser dock att dessa risker inte bör överdrivas.

Enligt vår mening bör regleringen begränsas till sådana företag vari en kommun eller ett landsting bestämmer ensam. I fråga om sådana företag som även andra har del i skulle nämligen fullmäktiges beslut om offentlighet lätt bli verkningsslöst, eftersom kommunen eller landstinget har begränsade styrningsmöjligheter. I sådana företag är medbestämmanderätten delad och kommunen eller landstinget saknar normalt full kontroll. Det kan inte anses vara någon god ordning att ålägga kommuner och landsting en skyldighet att fatta ett beslut som de saknar praktisk möjlighet att verkställa.

De kommunala besluten om offentlighet kan behöva föregås av ett utredningsarbete som ger fullmäktige en samlad överblick över de kommunala

la företagsförhållandena i kommunen eller landstinget. Vi föreslår därför en särskild övergångstid för de redan befintliga kommunala företagen. En sådan tid kan enligt vår mening inte bestämmas till kortare tid än två år.

## 4.4 De förtroendevalda (4 kap.)

### 4.4.1 Vårt förslag i sammanfattning

Detta kapitel, som är nytt, innehåller sådana bestämmelser som är gemensamma för de förtroendevalda i kommuner och landsting och som i dag är spridda i kommunallagen i flera kapitel.

En nyhet i sak är att fullmäktige skall kunna återkalla uppdraget för en förtroendevald under löpande mandatperiod. Det har också införts en ny regel om närvarorätt i styrelsen för de mindre partierna.

Valbarhetshindret för kommunala förvaltningschefer behålls. Däremot slopas valbarhetshindret för vissa andra tjänstemän.

Kapitlet innehåller också vissa särbestämmelser om borgarråden i Stockholms kommun samt de regler om politiska sekreterare som i dag finns i en särskild lag.

#### *Utgångspunkter*

De förtroendevalda är folkets ombud i olika politiska samhällsorgan och de har till uppgift att omsätta medborgarnas behov och önskemål i praktisk verksamhet. På det kommunala området har de ett yttersta ansvar för beredning, beslut och uppföljning.

Under senare år har de förtroendevaldas roll och villkoren för deras arbete uppmärksamrats alltmer. En särskild utredare har tillkallats för att belysa frågeställningarna och han har redovisat sina överväganden i betänkandet (SOU 1989:108) Förtroendevald på 90-talet. Med hänsyn härtill går vi inte in på dessa mer övergripande frågor om de förtroendevalda. Vi vill dock starkt betona vikten av att deras ansvar och inflytande befästes och förstärks. Från kommunallagsperspektivet kan ett led i detta vara att det i en ny lag skapas ett särskilt kapitel där man samlar bestämmelserna om de förtroendevalda.

#### *Begreppet förtroendevald*

De bestämmelser i kommunallagen som avser de förtroendevalda tar sikte på ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och beredningar. Hit räknas också revisorerna och revisorssuppleanterna. Själva begreppet förtroendevald används dock inte i lagtexten.

Om nu begreppet införs i den nya lagen bör det avgränsas på ett sätt som ansluter till vad som gäller enligt kommunallagen, dvs. omfatta endast sådana uppdrag som fullgörs inom ramen för den kommunala organisationen.

Andra typer av förtroendeuppdrag är uppdrag i kommunala företag, t.ex. ett aktiebolags styrelse, eller i en taxeringsnämnd och andra statliga organ. Taxeringsnämnderna är en del av den statliga taxeringsorganisationen även om kommunerna fungerar som väljande organ. Sådana uppdrag som vi nu har gett exempel på faller med vår avgränsning utanför lagens definition av förtroendevald. Frågan om t.ex. tjänstledighet för sådana uppdrag får därför avgöras i annat sammanhang.

#### *Regler som har sammanförts*

Bestämmelser som är gemensamma för de förtroendevalda finns i dag spridda i kapitlen om fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder samt revision. Det gäller reglerna om

- valbarhet,
- obehörighet och avsägelse,
- ledighet från anställning,
- ekonomiska förmåner samt
- rätten att reservera sig.

Vi föreslår att dessa bestämmelser samlas i det nya kapitlet om de förtroendevalda. När det gäller frågan om valbarhet föreslår vi vissa justeringar av valbarhetshindren och vi kommenterar detta i det följande. I övrigt lämnar vi bestämmelserna i huvudsak orubbade.

Till kapitlet har vi också fört reglerna om rösträtt vid val av fullmäktige samt regler om omröstning och närvarorätt i styrelse och nämnder. Vidare har vi här samlat reglerna om borgarråd i Stockholms kommun och om politiska sekreterare. Vi återkommer strax till dessa ämnen; i fråga om rösträttsregeln först i specialmotiveringen.

Vi föreslår också några helt nya regler, nämligen en om entledigande av förtroendevalda och en om mindre partiets rätt till insyn i styrelsen. Även till dessa förslag återkommer vi. Först vill vi emellertid ta upp en fråga om en eventuell reglering av kommunalråd och landstingsråd.

#### 4.4.2 Inga regler om kommunalråd och landstingsråd

Det står sedan länge klart att kommuner och landsting har befogenhet att besluta att vissa förtroendeuppdrag skall utföras på hel- eller deltid. Gruppen har vuxit starkt under senare år. De heltidsengagerade förtroendevalda kallas i allmänhet för kommunalråd och landstingsråd. Praktiskt taget alla kommuner och landsting har hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda.

I kommuner och landsting med flera rådsposter är det inte ovanligt att det finns en eller flera företrädare för oppositionen (oppositionsråd). Fördel-

ningen görs vanligtvis vid de överenskommelser som de politiska partierna träffar efter de kommunala valen med en efterföljande bekräftelse genom fullmäktigebeslut. Systemet med oppositionsråd är helt accepterat och rätten att betala arvoden m.m. till dem är klarlagd (jfr SOU 1975:41 s. 393, prop. 1975/76:187 s. 268 samt RÅ 1982 2:43).

Kommunalråd och landstingsråd kan inte väljas utan att de har något annat förtroendeuppdrag. Det förutsätts att man först har valts till ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen, en annan nämnd eller beredning eller eventuellt till revisor eller revisorssuppleant. Råden kan alltså inte utses i ett särskilt val. Om basen för uppdraget är ledamotskap i styrelsen eller en annan nämnd, måste styrelsen eller nämnden väljas först innan råden kan utses till ordförande eller vice ordförande. Något annat är inte möjligt med hänsyn till det proportionella valsystemet och reglerna om majoritetsval.

Kommunallagen innehåller inte några regler som uttryckligen reglerar verksamheten för de hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda. Vissa regler har indirekt betydelse, nämligen regeln om närvarorätt i 3 kap. 15 §, om interpellationer i 2 kap. 24 § och ersättningsreglerna i 2 kap. 29 §.

Kommunallagsgruppen föreslog en allmänt hållen regel om kommunalråd och landstingsråd. Gruppen menade att detta var rimligt med hänsyn till den framträdande roll som råden spelar i kretsen av de förtroendevalda.

Gruppen föreslog också en regel som skulle öppna en möjlighet att välja kommunalråd och landstingsråd särskilt i ett val före valet av nämndledamöter. På så sätt skulle råden kunna börja sin tjänstgöring före nämndernas mandattid.

Vi anser för vår del att kommunallagsgruppens förslag i denna del utgör en onödig formalisering av en grupp förtroendevalda. Den representativa demokratins princip utgår från att alla förtroendevalda, oberoende av samsättningsgrad, ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. Att i lagen särskilt framhålla en grupp skulle kunna uppfattas som ett intrång i denna princip. På samma grund anser vi att regeln 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 hel- eller deltid är en regel inte heller nödvändig för att ge en sådan befogenhet. Vi är därför inte beredda att föreslå att en särskild bestämmelse om kommunalråd och landstingsråd införs i kommunallagen. Vi kan inte heller se något behov av en regel om förhandsval av råd, särskilt med tanke på att vi föreslår att kommuner och landsting får möjlighet att tillämpa en ordning med ett snabbare valgenomslag för styrelsen.

#### 4.4.3 Valbarhetshindret för förvaltningschefer behålls

De förtroendevalda väljs bland dem som har rösträtt i fullmäktigevalen. Enligt 2 kap. 4 § andra stycket och 3 kap. 3 § första stycket KL föreligger dock hinder för vissa ledande statliga och kommunala tjänstemän att väljas

till ledamot eller suppleant i fullmäktige eller en nämnd. Detta gäller landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid en länsstyrelse samt den ledande tjänstemannen i en kommun eller ett landsting. När det gäller nämndernas verksamhet finns det också ett valbarhetshinder för förvaltningscheferna i fråga om uppdrag i en nämnd inom det egna ansvarsområdet.

Demokratiberedningen föreslog att de nuvarande valbarhetshindren helt skulle tas bort, eftersom de enligt beredningens mening saknar betydelse. Förslaget mötte stark kritik vid remissbehandlingen och detta föranledde kommunallagsgruppen att göra vissa justeringar i förhållande till demokratiberedningens förslag. Dessa innebär att man skulle behålla valbarhetshindret för kommunala förvaltningschefer, men slopa det för länsstyrelsetjänstemän.

Vi vill för vår del poängtera att det i grunden måste vara en uppgift för de politiska partierna att vid nomineringarna till kommunala förtroendeuppdrag ta ställning till om vissa kategorier bör diskvalificeras på grund av sin tjänst. Åtminstone måste enligt vår mening i lag uppställda hinder för vissa personkategorier att åta sig förtroendeuppdrag begränsas till en så liten krets som möjligt.

När det gäller kategorin länsstyrelsetjänstemän anser vi, i likhet med kommunallagsgruppen, att det nuvarande valbarhetshindret knappast har någon praktisk betydelse. Länsstyrelsernas roll i förhållande till kommunerna har under senare år ändrats på flera områden, t.ex. på så sätt att de inte längre är besvärinstans i kommunalbesvärsmål. Vi föreslår därför att valbarhetshindret för vissa länsstyrelsetjänstemän tas bort.

Valbarhetshindren för de kommunala förvaltningscheferna fyller däremot enligt vår mening fortfarande en viktig funktion genom att de markerar principen om förvaltningens opartiskhet. En ändring skulle kunna uppfattas som ett ändrat ställningstagande i fråga om skiljelinjen mellan förtroendevalda och anställda. Vi föreslår därför att valbarhetshindren för förvaltningscheferna behålls.

#### 4.4.4 Entledigande av förtroendevalda

Enligt en ny regel skall fullmäktige kunna återkalla uppdragen för ledamöterna och suppleanterna i styrelsen och övriga nämnder under löpande mandatperiod. Detta får dock bara ske om ansvarsfrihet har vägrats eller om den förtroendevalde har dömts för grövre brott. I det senare fallet kan även revisorernas uppdrag återkallas.

Sedan gammalt gäller att en förtroendevald inte kan avsättas mot sin vilja under löpande mandatperiod. Frågan diskuterades av demokratiberedningen, som dock inte utformade något konkret förslag. Remissinstanserna fann



behov av ytterligare utredning och en sådan utfördes av kommunallagsgruppen. Den utredningen ligger till grund för våra överväganden i det följande.

#### *De förtroendevaldas juridiska ansvar*

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 olämpligt 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 bestämmelsens tillämpning finns dock inte.

De centrala *straffbestämmelserna* finns i 20 kap. 1 § brottsbalken. Efter en lagändring, som trädde i kraft den 1 oktober 1989, avser straffbestämmelserna brotten tjänstefel och grovt tjänstefel. De ersätter de tidigare bestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

I den nämnda paragrafen görs ett undantag för ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling. Det betyder att bl.a. fullmäktigeförsamlingar i kommuner, landsting och kommunalförbund är undantagna från tjänsteansvar.

För *straffansvar* krävs att beslutsfattandet har samband med myndighetsutövning. Detta innebär att beslutsfattare 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 kommun i strid mot verkställighetsförbud i kommunalbevärsrätt godkände ett avtal om stöd till en enskild näringsidkare (NJA 1988:26).

Fullmäktigeledamöter och förtroendevalda i styrelser och nämnder har inte något *disciplinansvar*.

Något särskilt lagreglerat *skadeståndsansvar* för de förtroendevalda finns inte. I avsaknad av praxis är det osäkert om man kan göra en analog tillämpning av reglerna om arbetstagares personliga skadeståndsansvar i 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

Den enda form av ansvar som numera är reglerat i kommunallagen är *revisionsansvaret* i 5 kap. 6 §. Regelns utformning tyder på ett efterföljande skadestånds- och straffansvar. Eftersom detta ansvar är relativt obetydligt är effekten av att fullmäktige vägrar ansvarsfrihet i allmänhet endast en "politisk prickning".

#### *Jämförelse med andra rättsområden*

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

I *regeringsformen* finns bestämmelser om misstroendeförklaring. För-

klarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet.

Enligt *aktiebolagslagen* kan en styrelseledamot i ett aktiebolag entledigas när som helst utan att skäl behöver anges. Till detta kommer ett särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för styrelsen och VD gentemot aktiebolaget. Det anses att risken för skadestånd medverkar till att styrelseledamöter och VD i allmänhet avhåller sig från sådana åtgärder som skulle kunna ådra dem skadestånd. Härtill kommer risken att bli avsatt från befattningen. Ansvarsreglerna gäller även för styrelseledamöter i kommunala aktiebolag. Det innebär att det juridiska ansvaret är större för dem som deltar i kommunala bolags verksamhet än för de förtroendevalda i kommunerna.

### *Behovet av en avsättningsregel*

Kommunallagsgruppen framförde skäl både för och emot en regel om att de förtroendevalda skall kunna avsättas under löpande mandatperiod. Gruppen stannade för att en sådan regel borde införas. Vi instämmer i detta och vi grundar vårt ställningstagande på följande skäl.

Att det finns ett system för ansvarsutkrävande är viktigt för allmänhetens förtroende för kommunalförvaltningen, eftersom denna ytterst bedrivs för kommunmedlemmarnas skull. En genomgång av kommunal revisionspraxis som kommunallagsgruppen har gjort visar också att förtroendevalda inte alltid motsvarar det förtroende som fullmäktige har visat dem genom valet. Händelser som kan tänkas leda till ansvar är i och för sig sällsynta. Vi anser dock att man inte enbart kan se till frekvensen av de fall som bör föranleda någon form av ansvar.

De principiella aspekterna är lika viktiga. Det bör alltså finnas en yttersta garanti för att ansvar kan utkrävas. Jämförelsen med andra rättsområden visar också att det på de områdena finns någon form av lagreglerat ansvar.

Vårt ställningstagande påverkas inte av de nyligen införda ändringarna i brottsbalkens regler om det straffrättsliga området. Den regleringen är begränsad till området för myndighetsutövning medan det ansvar för de förtroendevalda som vi nu diskuterar har ett vidare perspektiv. Vi vill i sammanhanget erinra om att frågan om de förtroendevaldas ansvar också kan komma upp i samband med kommunalansvarsutredningens betänkande (SOU 1989:64) Kommunaltjänst.

### *Vilka grunder skall finnas för en avsättning?*

Om en regel om avsättning skall införas måste man avgöra om den skall begränsas till vissa angivna fall eller vara allmänt hållen. I regeringsformen och i aktiebolagslagen har man valt allmänt hållna regler. Går man på den linjen innebär det att en förtroendevald i en nämnd skulle kunna avsättas när som helst på i praktiken vilka grunder som helst. Det blir då en ren förtroendefråga. Vi menar dock, i likhet med kommunallagsgruppen, att man bör gå försiktigare fram och avvisar därför en allmänt hållen regel. En

sådan skulle kunna leda till att en nämndpolitiker som i och för sig sköter sitt uppdrag tillfredsställande skulle kunna avsättas på grund av personliga motsättningar eller rent interna partipolitiska stridigheter. Därför bör en avsättningsregel begränsas till vissa bestämda situationer där det objektivt sett finns anledning att avsätta en politiker.

Frågan om avsättning bör bedömas av fullmäktige och inte av en domstol eller något annat utomstående organ. Grunden för detta är att en avsättning från uppdraget närmast är en fråga om förtroende och att ett sådant system lättast låter sig förenas med den kommunala självstyrelsen.

Följande grunder bör kunna föranleda ett entledigande.

- Olika former av vårdslös ekonomisk förvaltning

Flertalet av de exempel som kommunallagsgruppen redovisade angående vägrad ansvarsfrihet avsåg vårdslös ekonomisk förvaltning. Exempen visar att i flertalet fall tar de berörda förtroendevalda sitt politiska ansvar och avgår. För de sällsynta fall där detta trots allt inte sker kan en avsättningsregel behövas. En särskild grund för avsättning skulle alltså kunna ange att ansvarsfrihet har vägrats. Det blir då fullmäktiges sak att bedöma om avsättning bör ske eller om man skall nöja sig med vägrad ansvarsfrihet i form av ”prickning”. Frågan om avsättning skall tillgripas eller ej är främst en bedömningsfråga som exklusivt bör ankomma på fullmäktige. Det finns därför ingen anledning att kräva att revisorerna skall vara skyldiga att uttala sig i frågan. Däremot bör revisionsberättelsen liksom hittills innehålla ett uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej.

- Brott av allvarligare art

Den omständigheten att en domstol redan i dag med stöd av 20 kap. 4 § brottsbalken har möjlighet att avsätta en förtroendevald som gjort sig skyldig till allvarligare brott bör inte hindra att samma möjlighet ges till fullmäktige. En sådan ordning gäller för övrigt enligt finsk kommunalrätt. Från självstyrelsesynpunkt är det rimligt att en sådan påföljd kan bedömas av den församling som har utsett de förtroendevalda. Man bör därvid utgå från samma strafflatitud i fråga om brottets svårighetsgrad som nu finns i brottsbalken.

En fråga om avsättning på grund av brott bör beredas liksom andra fullmäktiges ärenden. Eftersom straffansvar alltid riktas mot en enskild person kan det knappast uppstå några betänkligheter med ett sådant beredningskrav, t.ex. om frågan om avsättning aktualiseras för en ledamot i kommunstyrelsen.

#### *Personkretsen*

I de fall avsättning aktualiseras på grund av vägrad ansvarsfrihet omfattas de förtroendevalda i nämnderna. I de fall avsättning sker på grund av brott ingår också de förtroendevalda revisorerna i personkretsen.

Med stöd av den föreslagna regeln skulle fullmäktige kunna avsätta en hel nämnd eller en enskild ledamot. Om ledamoten samtidigt är ordförande

faller ordförandeuppdraget automatiskt. Reglerna om fyllnadsval blir då aktuella precis på samma sätt som i fråga om frivillig avgång före mandatperiodens slut.

#### 4.4.5 Omröstningsreglerna

##### *Rätt att avstå från röstning*

En självklar demokratisk princip är att varje ledamot i fullmäktige har en röst. Principen är 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 vid omröstning (KU 1976/77:25 s. 69). Bestämmelserna gäller också för nämnderna.

I sammanhanget kan nämnas att det i 18 § förvaltningslagen finns 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. Av 3 § förvaltningslagen följer att regeln inte gäller för kommunala myndigheter, utan att det i stället är kommunallagens regler som skall tillämpas för dessa.

##### *En ny regel om röstning*

Såväl demokratiberedningen som kommunallagsgruppen har övervägt om det skall införas en regel om att de förtroendevalda har röstplikt. De stannade slutligen för att en sådan plikt borde införas för ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Vi vill för vår del framhålla följande.

Inom den kommunala sektorn används den s.k. kollektiva omröstningsmetoden. Med denna anses följa att ledamöterna har rätt att lägga ner sin röst. Detta brukar motiveras bl.a. med den synpunkten att, om en ledamot från ett politiskt 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.

Denna syn på rätten att avstå från att rösta är vedertagen inom kommunalt beslutsfattande och vi vill för vår del starkt betona vikten av att principen upprätthålls. Detta är viktigt 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.

Frågan är om det behövs ett undantag för ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Vår principiella inställning är att de förtroendeval-

das rätt att avstå från att rösta egentligen bör gälla oavsett ärendets karaktär. När det gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda 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 som stötande att en eller flera ledamöter inte har redovisat sin uppfattning i frågan. I praktiken får en regel om röstplikt störst betydelse i ärenden som kan överklagas till en förvaltningsdomstol.

Av de skäl 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 ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda. Det har ansetts t.ex. att fastställande 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.

#### 4.4.6 Närvarorätt

##### *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 suppleant. Beslutet får även avse att den förtroendevalde skall ha rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet.

Bestämmelsen är främst avsedd att tillämpas på sådana heltidsengagerade förtroendevalda med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, på minoritetsföreträdare samt på ordförande i styrelsen som inte är heltidsengagerade (SOU 1975:41 s. 395, prop. 1975/76:187 s. 275, 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 suppleanter i fullmäktige, styrelsen, övriga nämnder och beredningar. På sina håll har bestämmelsen utnyttjats så att företrädare för mindre partier har fått observatörsplatser i t.ex. kommunstyrelsen.

En snarlik bestämmelse finns i 3 kap. 7 § KL. Den innebär att en nämnd kan ge vissa kategorier – 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.

*Bestämmelsens placering*

Som framgår av vad vi nyss har sagt ligger tyngdpunkten i bestämmelsen om närvarorätt i nuvarande 3 kap. 15 § KL på de förtroendevaldas intresse av att få information. Med hänsyn härtill har bestämmelsen en naturlig plats i det nya kapitlet om förtroendevalda. Vi föreslår därför att bestämmelsen tas in där.

Frågan om hur bestämmelsen skall tillämpas har under senare år oftast rört sig om huruvida den kan ge stöd för att ge mindre partier insyn i nämndarbetet. Vi menar att denna fråga bör renodlas och tar därför upp den till särskilda överväganden i det följande.

*De mindre partiernas insyn*

Vi har fått i uppgift att överväga frågan om möjligheterna att ytterligare förbättra de mindre partiernas insyn och arbetsförhållanden i kommunalpolitiken (KU 1987/88:23 s. 14).

Definitionen av mindre partier kan göras utifrån olika kriterier. När vi i det följande talar om mindre partier menar vi sådana partier som erhållit mandat i fullmäktige, men som inte är representerade i styrelsen. Det innebär att vi fäster störst vikt vid partiets storlek och representation vid den kommunala beredningens slutfas inför fullmäktiges sammanträden.

Utifrån den diskussion som kommittén har fört i frågan har vi funnit att det är mest angeläget att särskilt överväga möjligheten att förbättra representationen i nämnderna.

Fördelningen av posterna i kommunala nämnder sker på grundval av valresultatet och regleras ytterst av lagen om proportionellt valsätt. Inför valen bildas olika valkarteller i fullmäktige för att ge så stor utdelning som möjligt för de samverkande partierna. Villkoren för att få ingå i valkartellen kan vara högst skiftande. Svagast står det parti som nyss kommit in i fullmäktige, som saknar allianspartners och vars fåtaliga röster är betydelselösa för maktbalansen mellan blocken.

Vidden av det politiska handikapp som brist på representation i t.ex. styrelsen innebär framgår av att alla fullmäktigeärenden skall beredas med styrelsen som sista beredningsinstans. I princip kan således ett mindre parti utan representation i styrelsen inte framlägga egna förslag t.ex. vid behandlingen av budgeten på grund av beredningstvånget. De måste i stället inrikta sig på motions- och frågeinstituterna för sitt förslagsställande om nya verksamheter, vilket gör att partiet inte blir jämbördigt med andra partier som haft möjlighet att lägga sina förslag i styrelsen och den vägen också få större tyngd bakom yrkandena.

Enligt vår mening är det rimligt att lagstiftningsvägen åstadkomma vissa förbättringar när det gäller möjligheten att ha observatörsplatser. En ökad insyn för de mindre parterna har utan tvivel sin största betydelse i samband med budgetberedningen i styrelsen. Vi är dock beredda att gå ett steg längre och föreslår därför att företrädare för de mindre partierna genom stöd i kommunallagen får rätt att närvara vid styrelsens sammanträden över hu-

vud taget. Denna rätt bör, för att inte bli helt illusorisk, kombineras med en rätt att delta i överläggningarna; dock inte i besluten. De bör också ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Detta kan underlätta för partierna när det gäller ett ärendes vidare behandling i fullmäktige. Om företrädaren för partiet redan i styrelsen har gett uttryck för en viss ståndpunkt, som har antecknats, behöver det inte betraktas som ett nytt ärende om ståndpunkten drivs vidare vid fullmäktiges behandling.

#### 4.4.7 De förtroendevaldas initiativrätt

I fullmäktige kan ledamöterna ta initiativ genom att väcka motioner. Detta framgår indirekt av 2 kap. 15 § KL. Av 2 kap. 24 § framgår att de får ställa interpellationer och frågor.

När det gäller nämndledamöterna finns ingen direkt regel i kommunallagen om deras rätt att väcka ärenden hos nämnderna.

En suppleant som tjänstgör har samma rättigheter som en ledamot. En icke tjänstgörande suppleant har däremot inga särskilda befogenheter (prop. 1975/76:187 s. 255).

Om man inför ett särskilt kapitel om de förtroendevalda är det naturligt med en bestämmelse som direkt anger vilka olika möjligheter som de förtroendevalda har att agera. Vi föreslår därför, i likhet med kommunallagsgruppen, en uttrycklig regel om fullmäktigeledamöternas rätt att väcka motioner och att ställa interpellationer och frågor. Även nämndledamöternas rätt att väcka ärenden i nämnderna bör framgå. Dessutom bör principen om att en suppleant som tjänstgör har samma befogenheter som en ledamot formuleras till en lagregel.

#### 4.4.8 Borgarråden i Stockholms kommun

##### *Nuvarande ordning*

I samband med omorganisationen av den centrala förvaltningen i Stockholms stad år 1920 inrättades sysslor för avlönade förtroendemän, borgarråd. För att kunna arvoderas borgarråden och ge dem önskad roll i organisationen krävdes stöd i lag. Därför togs regler om borgarråden in i den då gällande förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm. Allt sedan dess har regler om borgarråd funnits i Stockholms kommunalförfattningar.

När kommunallagen antogs år 1977 fördes vissa regler om borgarråden över från den särskilda lag som då gällde för Stockholm. Bestämmelserna begränsades till ett minimum. Där lagstöd inte behövdes togs regler bort med avsikten att kompletterande bestämmelser i stället skulle tas in i det egna reglementet för kommunen.

Borgarrådsbefattningarna har alltmer fått karaktär av politiska uppdrag, vilket bl.a. tar sig uttryck i att råden numera väljs endast på partipolitiska grunder. Till skillnad från heltidssysselsatta förtroendevalda i landets övriga kommuner behöver de dock inte vara ledamöter eller suppleanter i fullmäk-

tige eller någon nämnd. Valbarhetsvillkoren är desamma som för fullmäktige.

Reglerna om borgarråd finns huvudsakligen i 3 kap. 17 och 18 §§ KL. Ett särdrag är att borgarråd inte får utses till ledamot eller suppleant i styrelsen. Däremot skall de närvara vid styrelsens sammanträden och de har rätt att delta i överläggningarna. En annan avvikelse från den gängse ordningen är att borgarråden bildar en borgarrådsberedning.

Fullmäktige utser ordföranden i borgarrådsberedningen (finansborgarrådet). Styrelsen utser övriga borgarråd till ordförande i flertalet såväl specialreglerade som kommunallagsreglerade nämnder.

Borgarråden är normalt ledamöter i fullmäktige och har i denna egenskap yttranderätt och rösträtt. Även borgarråd som inte är ledamot i fullmäktige kan agera vid sammanträdena. Ett sådant borgarråd skall nämligen närvara vid fullmäktigesammanträdena och har rätt att yttra sig och ställa förslag.

#### *Vissa basregler om borgarråd behålls*

Alltsedan strävandena mot en enhetlig kommunallag påbörjades har det diskuterats om man kan undvara särregleringen för Stockholms kommun, bl.a. reglerna om borgarråden. Att dessa regler skulle utmönstras ur kommunallagen föreslogs i betänkandet (SOU 1981:53) Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen. Många remissinstanser var positiva till förslaget. Stockholms kommun avstyrkte det dock. Svenska kommunförbundet anförde bl.a. att särreglerna för Stockholm inte varit till nackdel för övriga kommuner.

Även konstitutionsutskottet har uttalat som sin uppfattning att kommunallagen inte bör innehålla så mycket särbestämmelser för Stockholm, men samtidigt har utskottet framhållit att en avvägning måste göras mot Stockholms särskilda önskemål (KU 1982/83:21).

När det speciellt gäller reglerna om borgarråd vill vi för vår del framhålla följande.

Borgarrådsinstitutionen i Stockholms kommun har en mångårig tradition. Det är känt att Stockholm har starka önskemål om att behålla systemet. Till detta kommer att de nuvarande särreglerna inte har medfört några tolkningsproblem och inte heller kan sägas ha varit till nackdel för landets övriga kommuner. Det finns därför enligt vår mening inte några påtagliga nackdelar med att behålla reglerna. Samtidigt måste det dock ytterst vara en fråga för Stockholms kommun själv att avgöra utformningen av organisationen i detta hänseende. Endast där kommunallagens allmänna bestämmelser lägger hinder i vägen för organisationen bör en särreglering göras.

Redan i samband med tillkomsten av 1977 års kommunallag gjordes en rensning bland reglerna. Enligt vår mening kan ytterligare några regler undvaras. De finns i det nuvarande kapitlet om fullmäktige och behandlar borgarrådets närvarorätt i fullmäktige (2 kap. 14 §), deras motionsrätt (2 kap. 15 §) samt möjligheten att interpellera borgarråd (2 kap. 24 §). I



princip innebär detta dock inte någon ändring i sak, eftersom Stockholms kommun kan besluta egna föreskrifter.

I övrigt föreslår vi att reglerna om borgarråd behålls och att de efter vissa redaktionella och språkliga justeringar samlas i kapitlet om de förtroendevalda.

#### 4.4.9 Politiska sekreterare

Lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner, som trädde i kraft den 1 juli 1983, ger stöd åt att särskilda tjänstemän anställs med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Bakgrunden till den särskilda 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 till lagen (prop. 1982/83:132) 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 haft hand om. Det kan gälla medverkan vid en politisk beredning av ett ärende, biträde 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 pekar också på att det med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och arbetsuppgifter inte är lämpligt att de ingår i den vanliga kommunala tjänsteorganisationen. 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 vi, i likhet med kommunallagsgruppen, att reglerna passar bra i ett nytt kapitel om de förtroendevalda.

### 4.5 Fullmäktige (5 kap.)

#### 4.5.1 Vårt förslag i sammanfattning

Reglerna om fullmäktige har förenklats och arbetats om språkligt. Kommuner och landsting får större frihet att själva reglera sina arbetsformer.
--

I 2 kap. KL finns de grundläggande reglerna om fullmäktiges organisation och arbetsformer. Kapitlet innehåller bl.a. bestämmelser om antalet ledamöter, suppleanter, mandattid, ordförandens uppgifter, sammanträden, be-

slutförhet, närvarorätt vid sammanträdena, hur ärenden bereds, beslutsförandet samt interpellationer och frågor.

Såväl demokratiberedningen som kommunallagsgruppen föreslog att reglerna om fullmäktige skulle förenklas. De framhöll att regeringsformen ger utrymme för att minska detaljreglerna. Enligt 8 kap. 5 § RF är det nämligen endast grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer som behöver bestämmas i lag. Vad som faller utanför grunderna kan således kommunerna och landstingen själva bestämma om.

Även vi anser att det är ändamålsenligt att så långt som möjligt utforma reglerna om fullmäktige mer allmänt och principiellt. På så sätt kan det skapas ett utrymme för kommuner och landsting att anpassa sina arbetsformer utifrån lokala förhållanden. 1977 års kommunallagsrevidering innebär en inte obetydlig minskning av detaljregleringen. Vi ser det som angeläget att driva arbetet i denna riktning vidare. Enligt vår mening är det fullt möjligt att ha en lägre detaljeringsgrad i fråga om sådana regler som har karaktär av ordningsföreskrifter, t.ex. reglerna om ordförandens uppgifter, om sammanträdesordningen och om vilka som får delta i fullmäktiges sammanträden.

Kapitlet om fullmäktige innehåller emellertid också regler av en annan karaktär. Vissa av dem syftar till att tillgodose kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn i verksamheten. Som exempel kan nämnas reglerna om hur sammanträdena kungörs och vilka krav som bör ställas på fullmäktiges protokoll. Andra regler syftar till att säkerställa att besluten fattas i demokratiska former och åter andra till att reglera de förtroendevaldas möjligheter att agera. Det finns också regler som är avsedda att skydda minoriteten. I dessa fall finns det enligt vår mening ett starkt behov av enhetlighet och tydlighet och därför måste intresset av att minska detaljregleringen stå tillbaka.

Vi kommenterar de enskilda bestämmelserna i kapitlet närmare i specialmotiveringen. Redan nu vill vi dock ta upp några frågor som har mera principiell karaktär.

#### 4.5.2 Antalet ledamöter och suppleanter i fullmäktige

##### *Gällande rätt*

Hur många ledamöter som skall finnas i en fullmäktigeförsamling regleras i 2 kap. 1 § KL. Antalet skall bestämmas till ett visst minsta udda tal som är relaterat till antalet röstberättigade invånare i kommunerna respektive landstingen.

Vid skilda tillfällen har det föreslagits att det nuvarande latitudsystemet för att bestämma antalet ledamöter i fullmäktige skall ersättas av en regel med en fast minimigräns, t.ex. minst 31 ledamöter. En sådan regel finns för övrigt i Danmark vad gäller antalet ledamöter i kommunalbestyrelsen. Det bör dock märkas att kommunalbestyrelsen deltar i den dagliga administrationen på ett helt annat sätt än fullmäktigeförsamlingen i vårt system.

Kommunallagen föreskriver också att det skall utses suppleanter för ledamöterna i fullmäktige (2 kap. 2 §). När det gäller kommunerna finns det i paragrafen en regel om antalet suppleanter, medan det i fråga om landstingen finns regler i ämnet i vallagen.

#### *Nuvarande latitudsystemen behålls*

Fullmäktigeförsamlingarna skall återspegla väljaropinionen. Reglerna om antalet ledamöter måste därför vara så konstruerade att de garanterar att fullmäktige har en bred medborgerlig förankring. Det nuvarande systemet för beräkning av antalet ledamöter får anses uppfylla detta krav. Däremot kan man, enligt vår bedömning, befara att en fast minimigräns skulle kunna utnyttjas som en form av småpartispärr och därmed motverka de kommunaldemokratiska intressena. Vi föreslår därför att nuvarande regler behålls.

#### 4.5.3 Hur sammanträdena kungörs

Fullmäktiges sammanträden skall liksom hittills kungöras på kommunens eller landstingets anslagstavla samt genom annonsering i ortspressen. Reglerna har i övrigt förenklats.

#### *Anslagstavlan behålls*

Regler om en officiell kommunal anslagstavla fördes in i 1953 års kommunallag. Genom reglerna tillskapades en särskild kommunal publiceringsform som ersatte mera ålderdomliga former, t.ex. offentlig uppläsning av protokoll.

Anslagstavlan har en direkt rättslig betydelse genom att tidpunkten för anslag av protokollsjusteringar bildar utgångspunkt för beräkning av tid för överklagande av fullmäktiges och nämnders beslut.

Den kommunala anslagstavlan används som publiceringsform även för andra ändamål än de som anges i kommunallagen. Enligt lagen (1970:462) om vissa anslag på kommunens anslagstavla får myndigheter och enskilda med stöd av bestämmelser i lag eller annan författning begära att en handling anslås på kommunens anslagstavla. Sådana bestämmelser finns bl.a. i vallagen och i byggnadslagstiftningen.

Frågan är om man längre skall upprätthålla kravet på en officiell kommunal anslagstavla. Bl.a. mot bakgrund av utvecklingen på dataområdet kan anslagstavlan framstå som otidsenlig. Vi är emellertid, i likhet med kommunallagsgruppen, inte beredda att föreslå att reglerna om anslagstavlan slopas. Vi fäster oss särskilt vid anslagstavlans betydelse för att beräkna klagotiden i kommunalbesvärsmål. Om alternativet är ett omfattande publikationsförfarande kan vi inte se annat än att ett sådant skulle medföra orimliga kostnader och arbete. Man måste också ta hänsyn till att an-

slagstavlan används för tillkännagivanden enligt vissa speciallagar. Kravet på en särskild anslagstavla bör därför finnas kvar.

#### *Krav på annonsering i tidningar – men förenklade regler*

Enligt 2 kap. 10 § KL skall fullmäktiges ordförande utfärda kungörelse om fullmäktiges sammanträden. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas. Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på anslagstavlan och inom samma tid sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige. Den kan också tillställas dem på annat tillförlitligt sätt. Uppgift om tid och plats för sammanträdet skall också införas i en eller flera ortstidningar. Därvid bör enligt lagbestämmelsen väljas sådana tidningar som genom sin spridning bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Annonsering skall ske i den ortstidning som får minst en tredjedel av rösterna i fullmäktige.

Reglerna om annonsering av fullmäktiges sammanträden har samband med kommunmedlemmarnas intresse av insyn och medverkan i den kommunala verksamheten. Av kommunaldemokratiska skäl bör därför vissa grundläggande regler finnas i kommunallagen. Syftet med annonseringen är att uppgiften om tid och plats för fullmäktiges sammanträden skall nå så många kommunmedlemmar som möjligt. Det är därför rimligt att uppställa ett krav på att annonseringen skall göras i tidningar på orten.

Rättspraxis visar att begreppet "ortstidning" har förorsakat vissa tolkningsproblem. Annonsblad och andra gratisutdelade publikationer har i vissa fall kommit att omfattas av begreppet (se RÅ 1984 2:57). Vi är för vår del inte beredda att acceptera en sådan utveckling och föreslår därför en förändring av lagtexten på så sätt att annonseringsskyldigheten skall avse dagstidningar på orten. Detta begrepp är känt i presstödssammanhang.

#### 4.5.4 Hur ärendena bereds

Det nuvarande beredningstvånget i fråga om fullmäktiges ärenden behålls.

Liksom hittills blir det obligatoriskt för styrelsen att själv bereda ett ärende eller att yttra sig i det. Av en ny bestämmelse framgår att styrelsen skall utarbeta ett förslag till beslut i ärendena om inte någon annan nämnd har gjort det.

Bestämmelser om obligatorisk beredning av fullmäktiges ärenden infördes i kommunallagstiftningen 1918 i samband med den kommunala rösträttsreformen. Motivet var bl.a. att skapa garantier mot förhastade eller okloka beslut vid kommunalstämmor. Beredningstvånget har därefter fått kvarstå i lagstiftningen såväl vid 1953 års som 1977 års revideringar.

Huvudregeln, som finns i 2 kap. 16 § KL, innebär att alla fullmäktiges ärenden skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en särskild beredning som fullmäktige har utsett för ändamålet. Styrelsen är i princip sista beredningsinstans.

Varje nämnd eller beredning, till vilken ett ärende har remitterats, bär ansvar för att ärendet bereds på vederbörligt sätt. Lagtexten gör helt klart att en nämnd eller beredning inte får förbigås under beredningsarbetet i fråga om ärenden som hör till nämndens eller beredningens verksamhetsområde.

### *Beredningstvånget behålls*

Ärendeberedningen hos kommuner och landsting har en grundläggande demokratisk funktion, som ger medborgarna möjlighet att följa ett ärendes behandling innan slutligt beslut fattas. Ytterst handlar det om ett intresse av att upprätthålla medborgarnas förtroende för fullmäktiges beslut. Det är dessutom av stor vikt att de nämnder som berörs av ett beslut får möjlighet att yttra sig före beslutet för att tillföra beslutsunderlaget synpunkter. Det står därför enligt vår mening alldeles klart att det behövs regler som ställer krav på att ärendena bereds.

Även kommunallagsgruppen fann att beredningskravet borde behållas, men att kommunerna och landstingen själva skulle få avgöra formerna för beredningen. Detta skulle regleras i lokala arbetsordningar. Vi kan i och för sig instämma i detta synsätt, men problemet med gruppens förslag är att det kan tolkas som att det är möjligt att förbigå en eller flera nämnder trots att de berörs av frågan. Vi menar att kärnpunkten i beredningstvånget är just att alla berörda nämnder skall ha tillfälle att delta i beredningsprocessen. Vi föreslår därför att man i lagtexten behåller en skrivning som gör klart att ett ärende skall beredas av den nämnd dit ärendet efter sin beskaffenhet hör.

Vi är medvetna om att det ibland kan uppstå tveksamhet kring frågan om beredningstvångets omfattning, t.ex. när det gäller ärenden av mindre betydelse som rent formellt berör flertalet nämnder. Ibland kan en strikt tillämpning av beredningsparagrafen leda till en onödigt omständlig beredning. Vi vet också att utvecklingen mot lokala organ kan medföra tveksamhet om hur ett ärende skall beredas. Den av oss föreslagna lagtexten medger dock en viss lokal handlingsfrihet och det är därför viktigt att fullmäktige i en arbetsordning närmare beskriver hur beredningen skall gå till utifrån de lokala förhållandena. I en kommun med en kraftigt decentraliserad nämndorganisation där ett stort antal nämnder har ett likartat ansvarsområde, bör det t.ex. vara möjligt att på objektiva grunder göra ett urval av nämnder som för en viss ärendetyp omfattas av beredningen.

Den nuvarande regeln om beredning anger inte närmare de materiella kraven på beredningen eller sättet att redovisa ärendet. Det får dock förutsättas att ett beredningsorgan genom att tillstyrka eller avstyrka ärendet på det sättet markerar att det har prövats i sak. Det föreligger dock en viss osäkerhet på denna punkt, vilket framgår av ett ärende som JO har prövat.

I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi att lagtexten förtydligas på så sätt att det skall krävas att styrelsen skall lägga fram ett förslag till beslut i ärendet om inte någon annan nämnd eller beredning har gjort det. Syftet är att markera att ärendena skall prövas i sak under beredningen. Samtidigt inskärper man nämndledamöternas ansvar.

#### 4.5.5 Kommunala folkomröstningar

Reglerna om kommunala folkomröstningar och liknande förfaranden ändras inte i sak. En nyhet är dock att landstingen får anlita valnämnden utan kommunfullmäktiges medgivande.

##### *Ett led i beredningen*

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 gett tillstånd till detta.

Förslag till opinionsundersökningar o.d. 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 (1972:620, omtryckt 1987:1334) framgår att den lagen inte är tillämplig på kommunala opinionsundersökningar av det slag som behandlas i kommunallagen. Inte heller folkomröstningslagen (1979:369) är tillämplig på sådana undersökningar.

Konstitutionsutskottet anförde som sin uppfattning att det då, när lagen antogs, inte fanns någon möjlighet att närmare formalisera själva omröstningsförfarandet genom särskilda bestämmelser i kommunallagen. Avsikten var inte att sådana omröstningar skulle bli ett ofta förekommande inslag i den kommunala verksamheten.

##### *Frågans behandling i riksdagen*

Frågan om kommunala folkomröstningar har behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen med anledning av motioner i ämnet. Motionerna har bl.a. innehållit yrkanden om en särskild förfarandelag för att göra det enklare att

anordna folkomröstningar. Konstitutionsutskottet har avstyrkt motionerna (KU 1980/81:2, KU 1983/84:32, KU 1985/86:15, KU 1986/87:21 och 1988/89:KU3).

Senast var frågan uppe i konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU3. Det förelåg motionsyrkanden om en förfarandelag för kommunala folkomröstningar och om att beslut om folkomröstning skall kunna tas med en tredjedels majoritet i kommunfullmäktige.

Utskottet erinrade om att det vid flera tillfällen avstyrkt motioner varit föreslagits att särskilda förfaranderegler skall införas för kommunala folkomröstningar. Vad som anförts i de föreliggande motionerna och vad som i övrigt framkommit i ärendet gav inte utskottet anledning att föreslå riksdagen att frångå sina tidigare ställningstaganden. Motionsyrkandena avstyrktes därför. Riksdagen följde utskottet.

#### *Framställning om ändrade regler*

I en skrivelse till regeringen har Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige (MRR) hemställt att det vid utarbetandet av en ny kommunallag införas nya regler om kommunal folkomröstning.

MRR föreslår att folkomröstningar skall kunna förekomma i två former, dels som beslutande när det gäller redan fattade beslut, dels som rådgivande beträffande ärenden i vilka ännu inte något avgörande träffats. Enligt MRR bör fullmäktige som en beredningsåtgärd kunna anordna en omröstning. Om fullmäktige skulle känna tveksamhet inför ett beslut bör det dessutom vara möjligt att förordna om att beslutet skall underställas kommunmedlemmarna för avgörande omröstning. Förutom att fullmäktige på angivna sätt beslutar om folkomröstning bör det enligt MRR finnas en möjlighet för folket att ta initiativ i frågan.

Regeringen har beslutat överlämna framställningen till vår kommitté.

#### *Utgångspunkten är representativ demokrati*

De nuvarande möjligheterna att ordna folkomröstningar m.m. är avsedda att vara ett extra led i det sedvanliga beredningsförarbetet. 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 saker. 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 vad vi nu har sagt föreslår vi att de nuvarande reglerna behålls utan någon utvidgning. Fråga har uppkommit om det behövs särskilda regler om förfarandet.

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 menar 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. Med hänsyn till att riksdagen så sent som i november 1989 avvisade kraven på förfaranderegler går vi inte in på frågan närmare än så här.

Från Landstingsförbundet har framförts kritik mot regeln om att ett landsting får anlita valnämnden endast om kommunfullmäktige beslutar det. Detta kan enligt förbundet blockera landstingens möjligheter att anordna folkomröstningar. Vårt förslag innebär att Landstingsförbundets synpunkter tillgodoses.

#### 4.5.6 Interpellationer och frågor

Förslaget innebär att interpellationer och frågor får ställas till en vidare krets förtroendevalda än idag. Fullmäktige skall närmare bestämma personkretsen.

Gränsen mellan interpellationer och frågor blir tydligare.

#### Gällande rätt

Det kommunala interpellationsinstitutet infördes i 1953 års kommunallag, men utgjorde då ingen nyhet. Institutet hade nämligen i praktiken funnits länge under beteckningen "spörsmål", "offentlig förfrågan" etc. Vanligen vilade det på bestämmelser i fullmäktiges arbetsordning.

Nu finns regler om interpellationer och frågor i 2 kap. 24 § KL.

Enligt lagregeln får fullmäktiges ledamöter ställa interpellationer till ordföranden i styrelsen, en annan nämnd eller en beredning. En specialregel gäller för Stockholms kommun som innebär att endast borgarråden får interPELLERAS.

En nyhet i 1977 års lag var att fullmäktige kan föreskriva att styrelseordföranden får uppdra åt någon annan styrelseledamot eller åt en styrelseledamot i kommunala bolag att besvara en interpellation i hans ställe.

En interpellation måste avse ett ämne som faller inom den kommunala kompetensen. Den får alltså inte avse allmänpolitiska frågor. Inom denna ram får en interpellation ställas i ämnen som tillhör fullmäktiges, en nämnds eller berednings handläggning. Det innebär att också åtgärder av generell



karaktär inom den specialreglerade sektorn kan bli föremål för interpellation. Uteslutna från interpellationsområdet är endast ärenden, som rör myndighetsutövning mot enskilda.

Det är fullmäktige som beslutar om en interpellation får ställas. När det gäller frågeinstitutet är det fullmäktige som avgör om det över huvud taget skall tillämpas.

Mellan interpellationer och frågor finns en principiell skillnad i det att en fråga skall avse tämligen okomplicerade ämnen, medan interpellationerna är avsedda 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 medan det i en interpellationsdebatt får delta även andra fullmäktigeledamöter än interpellanten.

#### *Kommunaldemokratiska aspekter*

Rätten för fullmäktiges ledamöter att ställa interpellationer och frågor är mycket viktig från demokratisk synpunkt. De får därvid ett kontrollmedel över nämnderna vid sidan av den kommunala revisionen. Den politiska debatten kan också vitaliseras genom interpellationsinstitutet. Vi anser därför, i likhet med kommunallagsgruppen, 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.

Våra överväganden i det följande utgår från kommunallagsgruppens förslag.

#### *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 vi 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 förtroendemannaorganisationen, ser vi det inte som möjligt att närmare ange vilka förtroendevalda som skall kunna interPELLERAS direkt. Vi förutsätter dock att fullmäktige inte har anledning att bestämma kretsen till andra än de politiskt direkt ansvariga. Vi utgår därvid från som självklart att det inte i något fall öppnas en möjlighet att interPELLERA revisorerna med hänsyn till den särställning som dessa intar bland de förtroendevalda. Det finns heller ingen anledning att införa regler om interpellation av fullmäktiges ordförande.

Som sagts tidigare får interpellationer och frågor i Stockholms kommun ställas endast till borgarråden. Vårt förslag innebär formellt att kretsen vidgas, men i sak innebär det inte någon förändring. Borgarråden är nämligen självskrivna som ordförande i flertalet nämnder. Vårt förslag ligger i övrigt i linje med det som kommunalrättsutredningen för Stockholm har lämnat.

En utvidgad krets av mottagare av interpellationer förutsätter givetvis att fullmäktige också ger dem rätt att delta i fullmäktiges överläggningar vid besvarandet (se 5 kap. 15 § i lagförslaget).

Nuvarande regler gör det möjligt, om fullmäktige föreskriver det, 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 kommunala förvaltningen i verklig bemärkelse. 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 interpellationerna är avsedda 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. Vi 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.

#### *Gränsen mellan interpellationer och frågor förtydligas*

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 kan man inskräpa vikten av 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.

Vi 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 mo-

tivering. 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. Dessa regler bör alltså enligt vår mening översättas till det kommunala fältet genom lagregler.

## 4.6 Styrelsen och övriga nämnder (6 Kap.)

### 4.6.1 Vårt förslag i sammanfattning

Kapitlet innehåller regler om nämndernas organisation och verksamhetsformer.

De viktigaste nyheterna i sak är

- en ny bestämmelse om nämndernas ansvar för verksamheten
- ändrade regler om nämndernas mandattider
- en ny jävsregel
- tydligare regler om utskott och andra beredningsorgan
- nya regler om delegering.

Bestämmelser om styrelsen och övriga nämnder finns i dag i 3 kap. KL. Kapitlet reglerar i första hand styrelsens verksamhet medan det i fråga om övriga nämnder endast hänvisas till vad som har sagts om styrelsen.

I enlighet med kommunallagsgruppens förslag föreslår vi en förändring av kapitlets struktur på så sätt att nämnderna beskrivs i generella termer. Styrelsen har visserligen en speciell ställning bland nämnderna, men det bör inte hindra att begreppet nämnd används genomgående. I några fall behövs dock specialregler för styrelsen och det kan markeras genom att termen styrelsen används i det fallet. Styrelsens ledande ställning kan också markeras genom att styrelseuppgifterna presenteras tidigt i kapitlet.

### 4.6.2 Förtroendevalda och anställda i nämnderna

#### *Förslag om lagreglering*

Enligt kommunallagen är det nämnderna som sådana som svarar för alla led i beslutsprocessen, dvs. 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 förvalta 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 propositionen om aktivt folkstyre 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.

Förslaget 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.

### *Lagstiftning – fel väg*

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 lekmanaförvaltningen 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 uppgift för vår utredning har varit 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 vi 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 dess bedrivande. 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 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.

Vår slutsats är alltså att det inte bör införas någon särskild regel om de förtroendevalda och anställda.

#### 4.6.3 Nämndernas ansvar för verksamheten

I en ny bestämmelse slås det fast att nämnderna har ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I kommunallagen finns ingen annan allmän beskrivning av nämndernas uppgifter än regeln om att förvaltning och verkställighet ankommer på nämnderna. Kommunallagsgruppen föreslog att det i den nya lagen borde föras in en kompletterande bestämmelse om nämndernas ansvar för verksamheten.

Ändrade styrformer i den kommunala verksamheten reser också 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. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att det bör införas en direkt regel om nämndernas ansvar i detta hänseende.

Regeln bör utformas så att ansvaret i första hand ställs i relation till fullmäktiges mål och riktlinjer för verksamheten. Regeln bör också ta sikte på de fall där målen för verksamheten har lagts fast i lagstiftning. 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 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.

#### 4.6.4 Nämndernas mandattider

En nyhet är att det införs ett lagstadgat krav på treåriga mandattider för samtliga nämnder.

I fråga om styrelsens mandatperiod är det en nyhet att de kommunerna och landsting som så önskar får låta styrelsen börja sin tjänstgöring tidigare än den 1 januari efter ett valår.

Mandattiderna är 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 fr.o.m. 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 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*

Kommunallagsgruppen föreslog att styrelsen alltjämt borde väljas för en treårig mandatperiod medan det i fråga om övriga nämnder skulle vara fria mandatperioder.

Vi vill för vår del framhålla att det ligger ett stort värde i att ha treåriga mandattider. För det första uppnår man då en naturlig koppling till fullmäktiges mandattid. På så sätt kan nämndpolitikerna ta ett politiskt ansvar för hela valperioden. Rent allmänt främjar också treårsperioden kontinuiteten i nämndarbetet. Dessutom kan man tänka sig att ett treårigt uppdrag i de tyngre nämnderna verkar mer lockande för många än om valperioden t.ex. bara omfattar ett år.

Vi ser alltså att det kan vara till övervägande fördel för det kommunala arbetet med treårsmandat i nämndorganisationen. Denna bedömning bestryks också av det förhållandet att flertalet av kommunerna och landstingen tillämpar treåriga mandatperioder för de kommunallagsreglerade nämnderna trots att det inte finns något lagstadgat krav om detta.

Vi kan inte finna att det skulle vara förenat med några nackdelar att tillämpa det treåriga mandatsystemet även i Stockholms kommun.

*Ett snabbare valgenomslag för styrelsen*

Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljs för tre år räknat fr.o.m. 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.

Under förarbetena till 1977 års kommunallag diskuterades ingående frågan om hur en snabbare majoritetsväxling skulle kunna ske efter valet 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.

Frågan har åter aktualiserats bl.a. av demokratiberedningen och kommunallagsgruppen. Svenska kommunförbundet har tagit upp ämnet i en särskild skrivelse till kommittén.

Kommunallagsgruppen pekade på att Stockholmsutredningen på sin tid framförde ett alternativt förslag i betänkandet SOU 1981:53. Utredningen redovisade de långa och goda erfarenheterna av ett system med ett snabbare valgenomslag för styrelsen i Stockholms kommun. Utredningen ansåg det rimligt att också andra kommuner och även landsting får möjlighet att pröva samma ordning som använts i Stockholm. Huvudregeln skulle alltså vara att styrelsen tillträder den 1 januari året efter ett valår, men den skulle kompletteras med en regel som innebär att fullmäktige får besluta att styrelsen skall väljas på första sammanträdet med fullmäktige valåret samt omedelbart därefter börja arbeta.

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 slutet.

Vi 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. Däremot är vi inte beredda att tidigarelägga valgenomslaget för andra nämnder än styrelsen. De motiv som har åberopats mot en sådan ordning kvarstår alltså, främst nackdelarna med ett forcerat nomineringsarbete.

Fullmäktige bör kunna meddela föreskrifter 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 förhindrar att en sådan ordning införs.

#### 4.6.5 Utskott och nämndberedningar

Rätten att inrätta utskott framgår av uttryckliga regler i den nya lagen. Av reglerna framgår att nämnderna har frihet att bestämma om och i så fall i vilka former deras ärenden skall beredas.

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 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 tjänstemän och sådana som består av såväl tjänstemän som förtroendevalda.

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

#### *Nya klarare regler*

I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att det bör framgå direkt – inte som nu bara indirekt – av lagtexten att nämnderna kan inrätta utskott. Termen utskott bör reserveras för olika typer av politiskt sammansatta organ. Det bör uttryckas på så sätt att utskotten skall väljas bland ledamöterna och suppleanterna i nämnden, varvid det blir klart att tjänstemanna-inslag inte får förekomma.

Vi föreslår 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 både fullmäktige och nämnderna kompetens att bestämma om organ inom nämnderna. Det kan diskuteras om denna dubbla kompetens skall bestå. Utskotten intar en särställning genom att de kan utrustas med beslutsbefogenheter. Detta är ett skäl att alljämt låta fullmäktige ha kompetens att besluta om utskott.



#### 4.6.6 Suppleanternas rättigheter

I en ny bestämmelse åläggs fullmäktige att ta ställning till i vad mån icke tjänstgörande suppleanter som är närvarande vid en nämnds sammanträde skall ha yttranderätt och rätt att anteckna avvikande mening i protokollet.

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

En suppleant som inte tjänstgör har inte automatiskt någon yttranderätt. I ett reglemente kan dock fullmäktige föreskriva yttranderätt för suppleanterna. 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 suppleanter.

##### *En ny regel*

I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att fullmäktige skall få besluta om vad som skall gälla i fråga om suppleanternas tjänstgöring. Visserligen talar mycket för att reglerna om suppleanternas 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 suppleanter behållas. Fullmäktige bör ta ställning till i vad mån suppleanterna 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.

#### 4.6.7 En ny jävsregel

En ny jävsregel införs som bygger på jävet i förvaltningslagen. Vissa särregler finns dock för dubbla engagemang i nämnder och kommunala företag.

##### *Nuvarande jävsregler*

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

Förvaltningslagens jävsbestämmelse, som är den strängare, reglerar s.k. sakägarjälv, intressejälv, ställföreträdarjälv, tvåinstansjälv och ombudsjälv. Dessutom finns en generalklausul, som innebär att jäv föreligger om det

finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet. 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 förvaltningslagens jävsregler.

Kommunallagsjävet – endast 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.

### *Förslag om en enhetlig jävsregel*

I förarbetena till den nya förvaltningslagen förutsattes att jävsreglerna i förvaltningslagen skulle ersätta jävsregeln i kommunallagen och alltså göras generellt tillämpliga i all ärendehandläggning hos kommunala myndigheter (prop. 1985/86:80 s. 64, KU 21).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om följdlagstiftning till förvaltningslagen (prop. 1986/87:39, KU 11) ansåg emellertid konstitutionsutskottet att man inte kunde överblicka konsekvenserna för det kommunalpolitiska arbetet om förvaltningslagens jävsregler infördes utan begränsningar. Frågan borde övervägas ytterligare. De problem som särskilt uppmärksammades rörde bl.a. den situationen att förtroendevalda samtidigt har funktioner i kommunala nämnder och i kommunala bolag och stiftelser. Svårigheter kunde också tänkas uppstå i fall där nämndledamöter har uppdrag i föreningslivet. Problemen skulle framför allt gälla tillämpningen av ställföreträdarjävet och generalklausulen.

I en inom civildepartementet upprättad promemoria (Ds C 1987:12) Jäv i kommuner föreslogs att förvaltningslagens jävsregler skall utsträckas till att gälla också sådana ärenden hos kommunala nämnder där besluten överklagas genom kommunalbesvär.

Vissa modifikationer gjordes dock. Det föreslogs ett uttryckligt undantag för det fall att ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen äger samtliga aktier eller en stiftelse där kommunen utser styrelse. Jäv skall då, enligt förslaget, inte föreligga enbart på den grunden att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.

I fråga om dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv föreslogs inte någon uttrycklig lagregel. Enligt promemorian får man skilja på ärenden som gäller generella föreningsbidrag och sådana där två eller flera föreningar konkurrerar om ett visst anslag etc. Frågan om jäv bör enligt promemorian avgöras efter omständigheterna med tillämpning av undantagsregeln i förvaltningslagens jävsbestämmelse. Denna innebär att man

kan bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Remissopinionen blev splittrad. Några kommuner var tveksamma till om det finns något behov av att utsträcka förvaltningslagens jävsregler längre än i dag. Andra tillstyrkte däremot i princip ett enhetligt jävssystem, baserat på förvaltningslagens strängare jävsregler. Flera instanser efterlyste klara och enkla regler i själva lagen.

Kommunallagsgruppen redovisade vissa allmänna synpunkter på hur en framtida jävsregel skulle kunna utformas. Vi bygger våra överväganden i det följande på dessa synpunkter.

#### *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 inskräper 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 enligt kommunallagsgruppen 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 enligt vår mening 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.

#### *Regelns sakliga innehåll*

För att så långt 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 innebära att den nuvarande jävsregeln om sakägarjäv skulle kompletteras med en regel om ställföreträdarjäv och ombudsjäv.

Däremot anser vi 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 tvåinstansjävförekomma i förhållandet mellan styrelsen och en annan nämnd.

Vidare bör inte heller förvaltningslagens generalklausul tillämpas. Enligt den föreligger jäv om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till någons opartiskhet i ärendet. Om detta skulle tillämpas på kommunala förtroendevalda, skulle det medföra avsevärda svårigheter och orsaka osäkerhet, tvister och besvär. Svårigheterna beror främst på den speciella natur hos förtroendeuppdragen som innebär att de förtroendevalda företräder partier eller andra intressegrupper.

I fråga om förvaltningslagens ställföreträdarjäv måste man dock överväga om det behöver modifieras för att möjliggöra dubbla engagemang i nämnder och i kommunala företag respektive i föreningslivet.

#### *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 intressemot-sättningar 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 som finns i förvaltningslagen. Vi 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.

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 kan därför ställföreträdarjävet tillämpas fullt ut i dessa fall.

#### *Dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv*

Frågor om stöd och bidrag till ideella föreningar och andra föreningsärenden bereds eller verkställs i regel av de nämnder vars verksamhetsområden omfattar idrotts- och fritidsverksamhet, bildningsverksamhet och kul-

tur. Det är ytterst vanligt att det i någon eller flera av dessa nämnder finns ledamöter som samtidigt är engagerade som funktionärer i föreningar som mottar 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.

Den tidigare nämnda promemorian "Jäv i kommuner" bygger på en enkätundersökning hos kommuner och landsting. Flera kommuner har redovisat erfarenheter från tillämpningen av förvaltningslagens jävsregler i samband med handläggningen av föreningsärenden hos lokala organ. I de flesta fall synes det inte ha medfört några svårigheter att identifiera och hantera de jävssituationer som uppstått, företrädesvis ställföreträdarjävet. De flesta ärenden när jäv blivit aktuellt har rört bidrag till föreningar.

I ärenden som gäller generella föreningsbidrag är det ofta så att fördelningsprinciperna är fastlagda i förväg och så utformade, att ett beslut att betala ut ett belopp är av rutinbetonad karaktär och i realiteten inte resultatet av ett val mellan olika möjligheter. I sådana fall saknar frågan om opartiskhet vid handläggningen egentlig betydelse, varför det inte skall behöva innebära jäv om en eller flera funktionärer i bidragsmottagande föreningar deltar i handläggningen som nämndledamöter. Detta följer av den undantagsregel som vi föreslår om att man skall bortse från jäv när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Däremot är situationen en annan om två eller flera föreningar konkurrerar t.ex. om ett speciellt anslag eller om ett kontrakt om föreningsdrift av en viss anläggning. I sådana fall kan berättigade krav på opartiskhet och objektiv handläggning ställas. Vi finner emellertid vissa svårigheter att lagreglera denna situation. Vi menar att frågan om jäv i stället får avgöras allt efter omständigheterna. Utgångspunkten bör enligt vår mening vara att ett politiskt eller ideellt engagemang i vissa frågor normalt inte är jävsgrundande. Ställföreträdarjävet kan emellertid bli tillämpligt när en förtroendevald är engagerad i ett visst ärende, som kan vara av mer eller mindre direkt intresse för den förening han företräder.

#### 4.6.8 Delegering av ärenden

De nya reglerna om delegering inom nämnderna innehåller väsentliga nyheter:

- det delegeringsbara området utvidgas utom i fråga om ärenden om myndighetsutövning mot enskilda
- nämnderna får själva besluta om delegering
- nämnderna får själva besluta om i vilken utsträckning delegerade beslut skall anmälas
- förvaltningschefer får vidaredelegera till andra anställda
- brådskande ärenden får delegeras.

*Nuvarande bestämmelser*

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

Avgränsningen av de ärenden som bör få delegeras berörs i motiven till kommunallagen. I prop. 1975/76:187 s. 260 anförde föredraganden bl.a.

När det gäller att bedöma i vilken utsträckning nämndernas beslutanderätt bör få delegeras har man enligt min mening att göra en avvägning mellan demokratispekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen. De förtroendevalda i nämnderna har det politiska ansvaret och måste därmed kunna fatta beslut och utöva inflytande över frågor som är av betydelse för medborgarna. Detta innebär att de förtroendevalda bör kunna följa den fortlöpande kommunala verksamheten, även om man inte fattar beslut i varje enskilt ärende. I det sammanhanget bör beaktas att delegation i mindre viktiga ärenden kan ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt planering, riktlinjer och andra principiella frågor. Vad jag nu har sagt innebär att jag stöder principen att delegation bör förekomma främst i rutinärenden, t.ex. ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt. – Några närmare anvisningar för tillämpningen av delegationsinstitutet bör enligt min mening inte ges i lag. Förutsättningarna för vad som kan och bör delegeras varierar mellan kommuner av olika storlek. Det bör därför liksom hittills tillkomma kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma hur delegationsreglerna skall tillämpas. När delegationsförfarandets tillämpning övervägs, är det enligt min mening nödvändigt att noggrant beakta de krav som ställs på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida.

Konstitutionsutskottet uttalade bl.a. att delegation borde ske restriktivt i den meningen att effektivitetskravet avvägs mot de allmänna demokratisynpunkterna, vilka borde tillerkännas den avgörande betydelsen (KU 1976/77:25 s. 77).

Delegering inom en nämnd 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 suppleanter i nämnden,
- en enskild ledamot eller suppleant i nämnden eller
- en anställd i kommunen eller landstinget.

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

*Behovet av nya regler*

Kommunallagsgruppen föreslog nya regler som skulle innebära vidgade möjligheter att delegera. Vi instämmer i huvudsak i gruppens bedömningar och redovisar i det följande våra närmare motiv för de nya reglerna om delegering.

Utvecklingen mot ökad målstyrning av den kommunala verksamheten

ställer nya krav på förvaltningens arbete och därmed är det angeläget att se över reglerna om delegering. Det kan bli nödvändigt att de anställda får ökade befogenheter och ett större ansvarstagande i fråga om verksamhetens bedrivande. Ökad delegering av befogenheter till de anställda är också ett viktigt medel för att förbättra servicen och effektiviteten.

Som framgår av vad vi tidigare redovisat är det inte helt klart var gränsen går för vad som får delegeras. I kommunallagens förarbeten tycks man utgå från att delegering främst skall komma i fråga 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 vi dock inte finna annat än den lämnar ett begränsat utrymme att delegera annat än rutinmässiga ärenden. Det finns därför ett behov av att förändra lagtexten.

#### *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. Vi 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. Det kan gälla ärenden som hänger samman med driften av en verksamhet, t.ex. inköpsfrågor och beslut om personaltillsättningar. På så sätt kan anställda få ett mera direkt ansvar för driftsfrågor.

Däremot finns det skäl att kvarhålla en restriktiv syn på möjligheten att delegera ärenden som avser rättsförhållandet till enskilda kommunmedlemmar, åtminstone om det rör sig om ärenden som innefattar myndighetsutövning. Lagregeln bör därför enligt vår mening utformas så att det framgår att ärenden om myndighetsutövning mot enskilda endast får delegeras om de är av rutinmässig karaktär.

I detta sammanhang vill vi beröra de tankar som på sina håll finns om att inrätta professionellt sammansatta driftsstyrelser med beslutsbefogenheter främst inom service- och tekniska funktioner. Vi vill inte utesluta att utvecklingen i fråga om nya styrformer och diskussionen om förhållandet mellan förtroendevalda och anställda kan leda fram till ett mer allmänt

behov av någon form av kollektiva tjänstemannaorgan. Frågan är dock enligt vår uppfattning ännu inte mogen för lagstiftning.

#### *Rätt att vidaredelegera i vissa fall*

Utvecklingen mot ett mera målstyrt system förutsätter som vi sagt tidigare 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 återopats mot att beslutanderätten överförs i flera led ligger i hur ett lämnat uppdrag att besluta skall kunna återkallas. Man har också sett svårigheter att avgöra vem som bär ansvaret för ett beslut.

Vi anser, i likhet med kommunallagsgruppen, att man kan klara svårigheterna 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.

#### *Viss möjlighet att delegera brådskande ärenden*

Kommunallagen saknar ett uttryckligt stöd för att ärenden av brådskande natur kan delegeras. Visst författningsstöd finns dock inom den specialreglerade nämndförvaltningen.

I vissa lägen, t.ex. i katastrofsituationer, kan det vara viktigt med snabba beslut. Sådana kan inte alltid åstadkommas om hela nämnden först måste sammankallas. Vi 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 mening 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 förordnat 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 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 oss emellertid tveksamma.

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. 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 anmälas till nämnden, som dock har frihet att bestämma på vilket sätt och hur ofta anmälningskyldigheten 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. Vi anser att den nya lagen bör permanenta denna uppmjukning av anmälningskyldigheten. Detta bör ses som ett led i att kommuner och landsting skall få ökad frihet att organisera sin verksamhet.

#### *Gränsen mellan beslut och ren verkställighet*

I samband med delegeringsreglerna vill vi uppmärksamma frågan om var gränsen går mellan beslut i egentlig mening och vad som brukar kallas ren verkställighet.

Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden.

En mängd åtgärder vidtas dock i den kommunala verksamheten där man inte kan tala om egentliga beslut. Några klassiska exempel på detta är avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsp plats enligt en klar turordningsprincip. Sådan "ren verkställighet" ankommer normalt på de anställda.

Ibland kan gränsen mellan beslut och ren verkställighet vara svår att dra. Rättspraxis ger inte heller något entydigt besked. Utvecklingen mot en ökad målstyrning kan dock ge utrymme för en viss omtolkning av begreppet ren verkställighet. Finns det klara mål och riktlinjer för en verksamhet är det mycket som talar för att många vardagliga beslut inom förvaltningen kan betraktas som ren verkställighet även om de innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande och inte bara är rent mekaniskt verkställande av beslut. Detta gäller i särskilt hög grad beslut som rör nämndernas inre verksamhet där det inte finns något egentligt behov för kommunmedlemmarna att få beslutens laglighet prövad.

#### 4.7 Medbestämmandeformer för de anställda (7 kap.)

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda flyttas över till den nya kommunallagen. I bestämmelserna har endast gjorts några smärre sakliga, språkliga och redaktionella ändringar.

Bestämmelserna föreslås samlade i 7 kap.

Såväl demokratiberedningen som kommunallagsgruppen föreslog att bestämmelserna i den nuvarande kommunallagen om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda skulle flyttas över till den nya lagen.

I stort sett alla remissinstanser som yttrade sig över demokratiberedningens förslag hade invändningar mot förslaget. Kritiken, som i huvudsak rörde principiella frågor, riktade sig i första hand mot bestämmelserna om närvarorätt. I flera fall avstyrkte remissinstanserna förslaget eller ställde sig tveksamma till om det borde genomföras. Kommunallagsgruppen ansåg det emellertid ligga utanför sitt uppdrag att föreslå några sakliga ändringar i bestämmelserna.

Bestämmelserna om närvarorätt för de anställda trädde i kraft så sent som den 1 januari 1986.

Remissinstansernas invändningar mot dessa bestämmelser motsvarar till stora delar sådana invändningar som har framförts tidigare och som har behandlats i förarbetena till bestämmelserna. Detta gäller bl.a. frågorna om behovet av särskilda bestämmelser om närvarorätt, närvarorättens inverkan på den kommunala demokratin och de kommunalanställdas särställning gentemot övriga kommunmedlemmar (se prop. 1984/85:200 s. 13 – 16).

Vidare har riksdagen vid flera tillfällen avstyrkt motioner som innehållit yrkanden om upphävande av bestämmelserna om närvarorätt för de anställda. Riksdagen har därvid bl.a. hänvisat till en pågående utvärdering av bestämmelserna som utförs genom Arbetslivscentrums försorg. Denna utvärdering är ännu inte slutförd.

Vi ser därför för vår del ingen anledning att nu upphäva bestämmelserna

om närvarorätt för de anställda. Inte heller ser vi någon anledning att upphäva bestämmelserna om partssammansatta organ.

Följaktligen föreslår vi på samma sätt som de tidigare utredningarna att bestämmelserna flyttas över till den nya kommunallagen.

#### *Behov av ändringar med hänsyn till bestämmelsernas syfte och räckvidd*

Samtidigt som bestämmelserna om närvarorätt för de anställda flyttas över till den nya kommunallagen vill vi också föreslå några sakliga ändringar i bestämmelserna. Ändringarna avser två frågor som även kommunallagsgruppen diskuterade och som har med bestämmelsernas syfte och räckvidd att göra.

Den ena frågan gäller i vilka nämnder närvarorätten skall få användas.

Såsom kommunallagsgruppen också framhöll är tanken bakom bestämmelserna om närvarorätt för de anställda att företrädare för de anställda skall få närvara i alla de nämnder, med undantag för styrelsen, som har förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

Bestämmelserna har emellertid utformats så att närvarorätten gäller i alla typer av nämnder. Därmed har bestämmelserna kommit att bli tillämpliga även på besvärnämnder, revisionsnämnder, förtroendenämnder, överförmyndarnämnder och valnämnder. I praktiken har det hänt att närvarorätt har begärts och erhållits i besvärnämnder och förtroendenämnder.

Gemensamt för samtliga de nämnder som nyss har nämnts är att de har speciella uppgifter som skiljer sig från vanliga nämnduppgifter. Det faktiska behovet av närvarorätt i sådana nämnder kan som kommunallagsgruppen påpekade inte vara särskilt stort. Vi föreslår därför att dessa nämnder undantas från närvarorättsbestämmelserna. När det gäller besvärnämnderna har vi emellertid föreslagit att dessa skall avskaffas. Något behov av att undanta dem från närvarorättsbestämmelserna föreligger därför inte längre.

Den andra frågan gäller vilka konsekvenser det bör få att en personalföreträdare inte har kallats till ett sammanträde som han varit behörig att närvara vid. I några kammarrättsavgöranden har detta lett till att de beslut som fattats vid sammanträdet upphävts.

Som kommunallagsgruppen påpekade finns det flera omständigheter som talar för att en utebliven kallelse av personalföreträdare inte bör leda till beslutsupphävande. 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. Enligt vår mening utgör dessa omständigheter tillräckliga skäl för att en utebliven kallelse inte skall få utgöra grund för beslutsupphävande. Vi föreslår därför en bestämmelse med denna innebörd.

Dessutom föreslår vi liksom kommunallagsgruppen några marginella justeringar av språklig och redaktionell natur.

## 4.8 Ekonomisk förvaltning (8 kap.)

### 4.8.1 Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår ett flertal ändringar i fråga om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning.

De viktigaste nyheterna är

- en ny bestämmelse om målet för den ekonomiska förvaltningen införs; samtidigt görs förmögenhetsskyddet mindre ingripande och mer preciserat
- självkostnadsprincipen skrivs in i lagen
- kravet på att budgeten för det enskilda året skall vara balanserad tas bort; i stället införs ett nytt krav som innebär att budgetarna sammantagna under perioder om tre år skall vara i balans
- årsredovisningen skall även innehålla uppgifter om sådan verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag.

### 4.8.2 Inledning

Den nuvarande kommunallagens regler om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning är samlade i lagens 4 kap. I kapitlet, som har rubriken Ekonomisk förvaltning, finns bestämmelser om förmögenhetsskydd, täckning av medelsbehov, budgetens innehåll, budgetprocessen, medelsanvisning och reservationsanslag, fondbildning, lånerätt, borgensansvar, förbud mot pantsättning samt räkenskapsföring och redovisning.

Demokratiberedningen föreslog att bestämmelser om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning skulle tas in i ett nytt 8 kap. i den nya kommunallagen och att kapitlet skulle få rubriken Budget. I övrigt lämnade beredningen inte något förslag till hur bestämmelserna i detta kapitel skulle se ut. Beredningen stannade vid att peka på en del faktorer som kunde påverka innehållet i det nya budgetkapitlet och förordade att detta sågs över mera allmänt i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Bl.a. framhöll beredningen att Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets förslag till ny budget- och redovisningsmodell och kommunalt redovisningsreglemente kunde kräva ändringar i gällande kommunallags bestämmelser om förmögenhetsskyddet och övriga regler om ekonomisk förvaltning, bl.a. budget, medelsanvisning och fondering.

Syftet med de båda kommunförbundets förslag till ny budget- och redovisningsmodell och kommunalt redovisningsreglemente är att skapa en enklare och mer enhetlig kommunal redovisning.

Kommunallagsgruppen ansåg det angeläget att vid utformningen av det nya kapitlet om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning

försöka bedöma vilket intresse kommunmedlemmarna, de förtroendevalda, den kommunala personalen samt regering och riksdag kunde ha av innehållet i kapitlet.

När det gäller kommunmedlemmarna ansåg kommunallagsgruppen det angeläget att reglerna om ekonomisk förvaltning garanterade insyn och öppenhet i den kommunala budgeten och redovisningen. Lagreglerna kunde därvid ha den funktionen att de underlättade möjligheterna att granska hur kommunen eller landstinget skötte sin ekonomiska förvaltning. Därmed kunde de enligt gruppen också vara ett hjälpmedel för att få till stånd en politisk debatt, en bättre förvaltningsrevision och ett ansvarsutkrävande för den ekonomiska förvaltningen.

De förtroendevalda och den kommunala personalen ansågs av kommunallagsgruppen ha i grunden samma intresse som kommunmedlemmarna av att lagreglerna underlättade öppenhet och information om kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

Regeringen och riksdagen kunde enligt kommunallagsgruppen ha ett intresse av att styra den kommunala ekonomin. Om så var fallet, sades det dock troligen finnas bättre medel att tillgå än kommunallagsreglering. Enligt gruppen hade staten emellertid intresse av att den kommunala skattesatsen fastställdes inom sådan tid att preliminärskattesystemet fungerade.

Kommunallagsgruppen konstaterade att de nuvarande bestämmelserna om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning fick sägas ha ramlagskaraktär. Någon anledning att frångå denna ordning fanns inte enligt gruppens mening. Däremot ansågs det klart att lagreglerna borde anpassas till den utveckling som hade skett och att de borde vara så flexibla att de inte hindrade en framtida utveckling. Reglerna borde därför vara så tillåtande som möjligt. Samtidigt var det enligt gruppen angeläget att de kommunaldemokratiska aspekterna beaktades. Fullmäktiges möjlighet att ge direktiv borde därför vara ett väsentligt inslag i regelsystemet. Inom sådana föreskrifters ram borde det enligt kommunallagsgruppen finnas möjligheter att anpassa regelsystemet över tiden och till olika förhållanden i olika kommuner och landsting.

Kommunallagsgruppen fann inte någon anledning att ändra på den nuvarande kapitelrubriken. Gruppen framhöll att bestämmelserna om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning inte enbart handlade om sådana frågor som hade direkt med budgeten att göra. Bestämmelserna innehöll t.ex. också ett förbud mot att upplåta panträtt i kommunernas och landstingens egendom. Till detta kom enligt gruppen att man till bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen borde foga en regel som gav uttryck för den självkostnadsprincip som allmänt gäller för kommuner och landsting. Den nuvarande kapitelrubriken Ekonomisk förvaltning passade därför enligt kommunallagsgruppen bättre in på innehållet i det kapitel som skulle innehålla bestämmelser om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning än vad rubriken Budget gjorde.

I övrigt utgick kommunallagsgruppen vid utformningen av det nya kapitlet om den ekonomiska förvaltningen från de bestämmelser som för närva-

rande reglerar denna förvaltning men gjorde de förändringar som var motiverade främst med hänsyn till den nya budget- och redovisningsmodell som de båda kommunförbunden hade föreslagit. Enligt gruppen utgjorde den nya modellen en god utgångspunkt för den ekonomiska förvaltningen i kommunerna och landstingen. Enligt gruppen saknades det också anledning att tro annat än att den nya modellen skulle komma att få stor genomslagskraft.

Kommunallagsgruppens förslag i fråga om kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning remissbehandlades. En överväldigande majoritet tillstyrkte förslaget i huvudsak eller lämnade det utan erinran. På en del punkter framfördes dock kritik. Detta gällde framför allt gruppens förslag om att fullmäktige skulle meddela närmare föreskrifter om penningplaceringen. Många remissinstanser efterlyste också klagörande motivuttalanden i vissa fall.

Vårt förslag skiljer sig i flera avseenden från det förslag som kommunallagsgruppen lade fram.

I det följande behandlar vi frågorna om förmögenhetsskyddet, hur medelsbehovet skall täckas, självkostnadsprincipen, vad budgeten skall innehålla, utgiftsbeslut under budgetåret, reservationsanslag, rätten att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen samt hur redovisningen skall se ut.

Innan vi går in på dessa frågor kan det emellertid vara på sin plats att här också med några ord redogöra för vad som nyligen sades om kommunal förmögenhetsförvaltning i en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Rapporten har publicerats i Ds 1989:56.

I rapporten konstaterades att den kommunala ekonomiadministrationen genomgår en snabb förändring från ett kameralt synsätt mot ett managementinriktat perspektiv. Den nya managementfilosofin sades ge upphov till en rad problem kring lagregler och principer för kommunalt ekonomiskt agerande. Å ena sidan finns en föråldrad fiskal regim som fokuserar på den kommunala förmögenheten och begränsar frihetsgraderna i försöken att öka rationaliteten i den kommunala ekonomiadministrationen. Å den andra sidan sades det att man kunde argumentera för att en ny fiskal regim, vare sig den definieras centralt eller lokalt, inte kan förbise frågor om etiska gränser för vad en kommun får göra med sina kapitaltillgångar.

Enligt rapporten var det knappast möjligt att hålla fast vid den äldre fiskala regimen i dess nuvarande form. Kravet på förmögenhetsskydd och förbudet mot underbalansering av budgeten ansågs förlegade. I stället sades att det behövs en ny fiskal regim i varje kommun med betydande anläggnings- eller omsättningstillgångar. Det borde enligt rapporten ankomma på fullmäktige i varje enskild kommun att lämna klara direktiv för mål och medel i kapitalförvaltningen och formulera en policy för likviditetshanteringen. När staten och Svenska kommunförbundet anger övergripande riktlinjer bör de beakta den omfattande variation som finns mellan kommunerna i fråga om budgetens storlek, omfattningen av och statusen på tillgångarna samt kommunernas lokala problem och fördelar. Kraven på

rationalitet och högre avkastning ansågs liksom möjligheterna till lokala lösningar vara väsentliga i en ny fiskal regim. Dessa måste dock förenas med sådana kommunala självstyrelseprinciper som lokaliseringsprincipen och förbudet mot spekulativ verksamhet.

#### 4.8.3 Mål för den ekonomiska förvaltningen

Vi föreslår att det införs 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.

#### *Bakgrund*

I 4 kap. 1 § KL finns en bestämmelse om förmögenhetsskydd som säger att fast eller lös egendom som tillhör en kommun eller ett landsting bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Bestämmelsen bygger på en sedan länge allmänt erkänd princip inom kommunal ekonomisk förvaltning som innebär att en generation inte har rätt att förbruka vad föregående generationer "hopbragt till sina efterkommandes gagn".

Det kommunala förmögenhetsskyddet reglerades i lag första gången i samband med 1953 års kommunallagsreform. Lagregleringen skedde på förslag av kommunallagskommittén i betänkandet (SOU 1952:14) Förslag till kommunallag m.m.

Kommunallagskommittén föreslog en bestämmelse i kommunallagen om att en kommuns fasta och lösa egendom skulle förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades. Kommunen fick dock på sätt som närmare angavs ta i anspråk driftsöverskott och driftsfonder för löpande behov. Kommittén betonade att den föreslagna bestämmelsen i huvudsak hade principiell innebörd och att den var av värde som ett rättesnöre för det kommunala handlandet på det ekonomiska området. Med en kommuns förmögenhet avsågs i den föreslagna bestämmelsen dess bokförda nettoförmögenhet. I denna ingick emellertid vissa medel, vilka enligt kommittén inte borde omfattas av det ifrågasatta förmögenhetsskyddet. Till dessa medel hörde driftsöverskott, driftsfonder och vissa anslagsreservationer. Att nämnda överskott och driftsfonder fick tas i anspråk för löpande behov framgick som tidigare har nämnts av den bestämmelse som kommittén föreslog. Eftersom anslagsreservationer redan beviljats för bestämda ändamål, ansåg kommittén emellertid att det inte behövde nämnas särskilt i

lagtexten att reservationer av anslag för löpande behov fick användas för avsedda ändamål.

I propositionen till 1953 års kommunallag gjordes vissa ändringar i den bestämmelse som kommunallagskommittén hade föreslagit. Den i kommittéförslaget valda formuleringen "skall förvaltas" byttes ut mot "bör förvaltas", eftersom den rättsliga innebörden av det kommunala förmögenhetsskyddet därigenom skulle komma till klarare uttryck. Med en sådan formulering ansågs det vidare inte nödvändigt att, såsom kommittén gjort, i lagtexten särskilt undanta överskott och fondmedel (prop. 1953:210 s. 164).

Bestämmelsen om det kommunala förmögenhetsskyddet i 1953 års kommunallag överfördes senare i sak oförändrad till 1977 års kommunallag. I propositionen till lagen (prop. 1975/76:187 s. 496) sades att regeln fick anses på ett lämpligt sätt ge uttryck för en av de principer som borde vara vägledande för en sund förmögenhetsförvaltning.

Tidigare fanns i 1953 års kommunallag också en bestämmelse om att medel som en kommun hade 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 hade upptagits för förvärvet av tillgången eller för att anskaffa en annan anläggningstillgång (50 § andra stycket). Om sådana medel inte före årets slut hade anvisats för något av de ändamål som angavs i nyssnämnda lagrum, skulle de avsättas till en allmän investeringsfond (57 § första stycket). Med begreppet anläggningstillgång menades fast egendom samt lös egendom som var avsedd att innehas stadigvarande (50 § tredje stycket).

1953 års kommunallagsreform innebar en skärpning av de bestämmelser om användning av vederlag eller försäkringsersättning för anläggningstillgång som gällt dessförinnan enligt lagen (1936:282) angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. Enligt den lagen fick vederlag och försäkringsersättning användas till betalning av kommunens skuld i allmänhet. Enligt kommunallagskommittén fanns det risk för att denna befogenhet skulle kunna missbrukas så att en kommun t.ex. använde medel som flutit in som vederlag för en anläggningstillgång till att betala de årliga kostnaderna för amortering av skulder. Kommittén föreslog därför de restriktioner som kom att inflyta i 1953 års kommunallag. Om bestämmelsen i undantagsfall skulle binda en kommuns handlingsfrihet alltför hårt, hade kommunen, påpekade kommittén, alltid möjlighet att enligt dåvarande bestämmelser om fondbildning hemställa om Kungl. Maj:ts medgivande att använda medlen för något annat ändamål (SOU 1952:14 s. 272).

Bestämmelserna i 1953 års kommunallag om anläggningstillgångar fick inte någon motsvarighet i 1977 års kommunallag. I propositionen till sistnämnda lag sades det vara främmande för moderna redovisningsprinciper att exempelvis en låneåterbetalning skulle behöva avse just de lån som kunde hänföras till den särskilda anläggningstillgången. Förmögenhetsskyddet kunde likaväl tillgodoses genom att lån som avsåg andra anläggningstillgångar minskades. Redan av den allmänna regeln om förmögenhetsskyddet



följde, ansågs det i propositionen, att ifrågavarande medel i princip borde användas för kapitalbildande ändamål (prop. 1975/76:187 s. 496).

En konsekvens av principen om förmögenhetsskyddet är att medel ur kapitalfond i princip inte bör få tas i anspråk för driftsändamål. Förbudet är emellertid inte undantagslöst. I förarbetena till 1977 års kommunallag nämns som exempel där det kan tänkas vara försvarligt att ta i anspråk medel ur kapitalfond för driftsändamål att fondering har skett för en speciell investering som sedan på grund av utvecklingen inte behövs (prop. 1975/76:187 s. 510).

En annan följd av principen om förmögenhetsskyddet är att upplåning inte får ske för driftsändamål. En kommun eller ett landsting anses dock ha rätt att ta upp tillfälliga lån för att skaffa rörelsemedel och att i en besvärlig ekonomisk situation täcka driftskostnader med kortfristiga lån (prop. 1978/79:53 s. 22).

Kommunallagsgruppen föreslog att den nuvarande förmögenhetsskyddsbestämmelsen skulle upphävas. Enligt gruppen kunde man nu för tiden inte sätta likhetstecken mellan ett gott och sunt ekonomiskt handlande och en strävan att alltid hålla förmögenheten intakt. Kommuner och landsting sades ibland kunna behöva använda sina ekonomiska reserver. Gruppen ansåg det angeläget att regleringen i kommunallagen inte verkar hämmande på sådana dispositioner.

I stället för den nuvarande förmögenhetsskyddsbestämmelsen föreslog kommunallagsgruppen att det skulle införas en bestämmelse i kommunallagen som mera allmänt angav målet för den ekonomiska förvaltningen, nämligen att kommuner och landsting skulle eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vidare föreslog gruppen en ny bestämmelse som innebar att fullmäktige skulle meddela närmare föreskrifter om penningplaceringen.

Kommunallagsgruppen ansåg det inte meningsfullt att uttömmande ange vad som kunde anses höra till en god ekonomisk hushållning. Som exempel nämnde gruppen behovet av att kommuner och landsting har en rimlig likviditetsreserv och en effektiv penninghantering så att de kan frigöra sitt kapital och – utan att eftersätta säkerheten – placera det på sådant sätt att man erhåller högsta möjliga avkastning. Enligt gruppen var det därför angeläget att kommunerna och landstingen antog riktlinjer för likviditetsplanering och likviditetsstorlek samt lade fast principer för kapitalplacering och finansiering. Också den gamla principen om att en generation inte får förbruka vad föregående generationer ”hopbragt till sina efterkommandes gagn” utgjorde enligt kommunallagsgruppen ett exempel på en grundsats som borde vara vägledande för kommunernas och landstingens ekonomiska handlande.

*Förmögenhetsskyddet begränsas och ingår som ett led i ett allmänt hållet krav på god ekonomisk hushållning*

Enligt vår mening har det nuvarande kravet på att den kommunala förmögenheten skall skyddas mot förlust bidragit till en god hushållning av

kommunernas och landstingens resurser och till stadga och stabilitet i deras ekonomi.

Samtidigt delar vi kommunallagsgruppens uppfattning att det i en modern ekonomi kan finnas ett behov hos kommunerna och landstingen av att ibland kunna använda sina ekonomiska reserver på ett mera flexibelt sätt. Liksom kommunallagsgruppen anser vi att regleringen i kommunallagen inte bör sätta upp onödiga hinder för sådana dispositioner. Som vi strax skall återkomma till föreslår vi därför en ändring i förmögenhetsskyddet som gör detta mindre ingripande.

I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi en ny bestämmelse som allmänt anger målet för den ekonomiska förvaltningen, nämligen att kommuner och landsting skall eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Som kommunallagsgruppen framhöll är det inte meningsfullt att uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning.

Enligt vår mening framstår det emellertid som särskilt viktigt att slå fast att den ekonomiska hushållningen bör motsvara högt ställda krav på sundhet och säkerhet.

Kommuner och landsting bör givetvis 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 i allmänhet kan ha svårt att leva upp till. Motsvarande gäller i fråga om exempelvis ränteech valutarisker i samband med upplåning.

Huvudsyftet med den kommunala verksamheten inbegripet den ekonomiska 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 svärförenlig 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 också en bestämmelse om att kommunernas och landstingens medelsförvaltning bör ske på sådant sätt att krav på god avkastning och tillfredsställande säkerhet kan tillgodoses.

I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi därjämte en bestämmelse enligt vilken fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen.

Ett annat exempel på god ekonomisk hushållning som enligt vår mening också bör framhållas särskilt är kravet på att kommunerna och landstingen använder de pengar som de får in vid försäljning av en anläggningstillgång eller på grund av försäkring av en sådan tillgång till att investera i andra

anläggningstillgångar eller betala långfristiga skulder. Endast om det finns särskilda skäl till det får pengarna användas även för andra ändamål.

Vi föreslår därför att det tas in en bestämmelse i lagen även om detta. Regeln kan sägas utgöra ett begränsat och preciserat förmögenhetsskydd.

Bland kommuner och landsting har s.k. sale and lease back-affärer blivit allt vanligare. En sådan affär innebär kort uttryckt att kommunen eller landstinget säljer viss egendom samt träffar avtal med köparen om att under viss tid få hyra egendomen och att därefter få köpa tillbaka den för ett i förväg bestämt pris. Enligt vår mening är det mycket som talar för att en sale and lease back-affär bör ses som en säkerhetsöverlåtelse och att affären därför, med hänsyn till de likheter som finns mellan en säkerhetsöverlåtelse och en pantsättning, strider mot grunderna för pantsättningsförbudet i kommunallagen. Eftersom problematiken kring sale and lease back-affärer är föremål för särskild utredning av 1988 års leasingutredning, går vi emellertid nu inte närmare in på dessa frågor.

#### 4.8.4 Hur medelsbehovet täcks

Vi föreslår att bestämmelsen i den nuvarande kommunallagen om hur medelsbehovet skall täckas flyttas över till den nya lagen som den är.

I 4 kap. 2 § KL sägs det att medelsbehovet skall täckas med skatt, i den mån det inte fylls på annat sätt.

Kommunallagsgruppen föreslog att bestämmelsen skulle kompletteras så att det uttryckligen framgick att även statsbidrag och avgifter är faktiska inkomstkällor för kommuner och landsting. Anledningen till ändringen, som hade sin grund i ett tidigare förslag från stat-kommunberedningen, var att dessa inkomstkällor ökat i betydelse.

Vi anser för vår del att förslaget inte bör genomföras. Förslaget har ingen saklig betydelse, eftersom möjligheten att finansiera verksamheten med statsbidrag och avgifter redan framgår av den nuvarande formuleringen ”i den mån det inte fylls på annat sätt”. Ändringen framstår därför som onödig. Ett annat skäl till att inte ändra den nuvarande lydelsen är enligt vår mening att den på ett riktigt sätt framhåller att skatten fortfarande är kommunernas och landstingens främsta inkomstkälla.

#### 4.8.5 Självkostnadsprincipen

Vi föreslår att självkostnadsprincipen skrivs in i den nya kommunallagen.

Samtidigt föreslår vi att det slås fast att självkostnadsprincipen inte bara gäller gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar utan även mot icke kommunmedlemmar.

Vidare föreslås att det i annat sammanhang bl.a. utreds om det bör införas en möjlighet att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag.

Självkostnadsprincipen, som innebär att en kommun eller ett landsting inte får bestämma sina avgifter till sådana belopp att de tillför kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst, är inte reglerad i kommunallagen men har länge upprätthållits i praxis.

Förslag om att skriva in självkostnadsprincipen i kommunallagen har tidigare framförts, förutom av kommunallagsgruppen, av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning (SOU 1982:20), kommunalbesvärskommittén (SOU 1982:41), stat-kommunberedningen (Ds C 1984:6) samt demokratiberedningen (SOU 1985:29).

Självkostnadsprincipen är en av de kommunalrättsliga grundprinciperna. Som tidigare framgått av avsnittet om de kommunala befogenheterna är vi av den uppfattningen att flertalet av dessa principer bör skrivas in i kommunallagen. Detta gäller även självkostnadsprincipen. Till skillnad från de övriga grundprinciperna bör emellertid självkostnadsprincipen enligt vår mening skrivas in i kapitlet om den ekonomiska förvaltningen, eftersom principen har sin största anknytning till denna förvaltning.

Vi avser inte att i detta sammanhang göra några uttalanden om hur vi ser på frågan om hur kapitalkostnaderna skall beräknas. Ytterst är det en uppgift för domstolarna att avgöra hur denna beräkning skall ske. Ingenting hindrar att lagstiftaren anger olika riktlinjer som skall ligga till grund för beräkningen. Eftersom sådana riktlinjer bör avse inte bara den allmänna självkostnadsregeln i kommunallagen utan även de särskilda självkostnadsregler som finns i olika speciallagar, bör dessa emellertid enligt vår mening utredas och bestämmas i annat sammanhang.

##### *Självkostnadsprincipen bör gälla även mot icke kommunmedlemmar*

Det råder olika uppfattningar om mot vem självkostnadsprincipen gäller. En del hävdar att självkostnadsprincipen bara behöver iakttas gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Andra menar att principen gäller i alla situationer, oavsett om prestationen i fråga riktar sig mot en egen medlem eller en icke kommunmedlem. Något rättsfall som ger svar på frågan finns inte.

Enligt kommunallagsgruppen borde självkostnadsprincipen uppfattas så

att den som huvudregel endast gäller mot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

För vår del vill vi föreslå att det slås fast att självkostnadsprincipen inte bara skall gälla gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar utan även mot icke kommunmedlemmar.

Förslaget har samband med det förhållandet att den kommunala taxeringen av juridiska personer har slopats och att sådana personer därför numera endast kan vara medlem av en kommun i de fall då de äger fast egendom där. Om självkostnadsprincipen bara skulle gälla gentemot en kommuns egna medlemmar, innebär detta att juridiska personer som driver verksamhet i en kommun men som inte äger fast egendom där kan åläggas att betala avgifter som överstiger självkostnaden och som således är högre än de avgifter som kommunmedlemmarna kan få betala. En sådan ordning är enligt vår mening inte önskvärd. Vi vill inte ändra på medlemskapsbegreppet. Genom att slå fast att självkostnadsprincipen skall gälla även gentemot icke kommunmedlemmar undviker man emellertid de oönskade effekterna av det nuvarande medlemskapsbegreppet.

#### *Möjligheten att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag och andra frågor bör utredas*

Tillhandahållandet av olika energiformer (el respektive fjärrvärme) har i praxis ansetts utgöra olika verksamhetsgrenar, och det har inte ansetts möjligt att överföra överskottsmedel från den ena verksamhetsgrenen till den andra. Detta framgår av regeringsrättens dom den 10 juni 1987 i mål nr. 2702 – 1984.

Enligt vår mening är det mycket som talar för att det bör vara möjligt att fritt bestämma avgiftsuttag mellan två eller flera näraliggande verksamheter på energiområdet.

Frågorna om avgiftsuttag för el och andra energislag regleras emellertid inte i kommunallagen utan i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar och lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Vidare kan enligt dessa lagar även andra än kommuner uppträda som huvudmän och svara för distributionen av el respektive fjärrvärme eller naturgas.

Dessa omständigheter gör att vi anser oss förhindrade att närmare pröva frågan om en enhetstaxa för olika energislag. Vi ser det emellertid som angeläget att frågan utreds i annat sammanhang.

En annan uppfattning som vi har är att det i vissa fall bör vara möjligt att ta ut en högre avgift för vatten och avlopp under tider då tillgången på vatten är låg och en lägre avgift då förhållandet är det omvända.

Inte heller denna fråga anser vi oss emellertid kunna pröva närmare, eftersom bestämmelserna om avgifter för vatten och avlopp finns i lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar och även den lagen tillåter andra än kommuner att vara huvudmän för sådana anläggningar.

Även frågan om differentiering av taxan för vatten och avlopp bör därför enligt vår mening utredas i annat sammanhang.

Vi vill framhålla vikten av att utredningsarbetet beträffande de frågor som vi nu har nämnt sker skyndsamt.

#### 4.8.6 Budgetens innehåll

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om budgetens innehåll ändras så att det inte längre krävs att budgeten för det enskilda året skall vara balanserad.

En ny bestämmelse införs som innebär att budgetarna skall upprättas så att de sammantagna under perioder om tre år är i balans.

Den kommunala budgeten skall fortfarande vara en bruttobudget. Fullmäktige får dock anvisa nettoanslag till nämnderna.

#### *Balanseringskravet för det enskilda året slopas*

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.

Kommunallagsgruppen föreslog att kravet på balansering av budgeten skulle tas bort. Ändringen gjordes för att anpassa bestämmelserna till den nya budget- och redovisningsmodell som rekommenderas av de båda kommunförbunden. I denna modell är det meningen att det skall få förekomma såväl över- som underbalansering av budgeten.

Det hittillsvarande kravet på att budgeten för det enskilda året skall vara balanserad har enligt vår mening 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. Enligt vår mening bör lagen inte sätta hinder i vägen för detta. Slopandet av förmögenhetskyddet i dess nuvarande utformning innebär ju för övrigt också att kommunerna och landstingen i fortsättningen kan använda medel ur kapitalfond till driftsändamål och ta upp lån för sådant ändamål.

Man kan i detta sammanhang inte heller bortse från att det enligt de nuvarande bestämmelserna formellt gått att uppfylla kravet på budgetbalans genom användning av budgetregleringsposter av olika slag. Någon balans i verklig mening har därför inte behövt föreligga.

Vi har därför slutligen stannat för att i likhet med kommunallagsgruppen föreslå att det i fortsättningen inte längre skall krävas att budgeten för det enskilda året skall vara i balans. Förslaget överensstämmer också med den lösning som flertalet av remissinstanserna har förordat.

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 beträffande det enskilda budgetåret nu slopas är 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 för det enskilda året skall vara balanserad, anser vi i likhet med kommunallagsgruppen att det även i fortsättningen bör framgå av budgeten hur utgifterna skall finansieras.

#### *Krav på budgetbalans i ett treårsperspektiv införs*

Kommunerna och landstingen bör självfallet bedriva sina verksamheter på ett sådant sätt att de kan upprätthålla en god ekonomi. För detta krävs att de skaffar sig en god överblick över såväl verksamhet som ekonomi. Detta kan bl.a. ske genom olika analyser. Vi skall här 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 grundläggande förutsättning för en god 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 (exkl. 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.

Det är knappast möjligt att generellt ange lämpliga värden för dessa eller andra finansiella mått. Förhållandena varierar mellan olika kommuner och landsting. Det måste därför vara upp till varje kommuns eller landstings ansvar att utifrån de egna förutsättningarna bedriva en ekonomisk politik som borgar för en sund och balanserad ekonomi.

Budgeten är ett viktigt instrument när det gäller att styra den ekonomiska utvecklingen. Slopandet av kravet på att budgeten för det enskilda året skall vara balanserad får inte innebära att kommunerna och landstingen undergräver sin ekonomi genom en konsekvent underbalansering av budgetarna.

Sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet måste kommunerna och landstingen se till att det råder balans. Vi föreslår därför en särskild bestämmelse som säger ifrån att budgetarna under perioder om tre år skall upprättas så att de sammantaget ger täckning för samtliga anslag som skall utgå under perioden. För varje treårsperiod skall den första budgeten avse budgetåret efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet. Genom att på detta sätt också anknyta till mandatperioden får man en koppling till det politiska ansvaret.

För att budgeten skall kunna vara ett styrmedel i strävan att upprätthålla en god ekonomi bör även krav ställas på att kommunerna och landstingen använder sig av realistiska antaganden när de bedömer exempelvis utvecklingen av priser och löner. Vidare bör understrykas vikten av att budgetarbetet innehåller beräkningar och analyser i enlighet med vad som ovan sagts så att beslutsunderlagen blir så fullständiga som möjligt och ger rättvisande förutsättningar för de ställningstaganden som krävs.

Vi vill också starkt betona redovisningens och uppföljningens roll för att möjliggöra en god ekonomi. Ur redovisningen hämtas mycket av den information som utgör grunden för beslut av betydelse för ekonomin. En utveckling mot ökad målstyrning kommer ytterligare att öka behovet av relevant ekonomisk information. Vi ser därför med tillfredsställelse på det arbete som pågår med att utveckla enhetliga redovisningsprinciper inom ramen för en god kommunal redovisning.

#### *Budgeteringen skall 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.

Kommunallagsgruppen föreslog att kommunerna och landstingen skulle ges frihet att välja mellan bruttobudget och nettobudget. För tillämpningen av den nya budget- och redovisningsmodellen saknar det betydelse om budgeten är en bruttobudget eller en nettobudget. Båda slagen av budget kan användas.

Vi anser att den kommunala budgeten även i fortsättningen skall redovisas som en bruttobudget, vilket innebär att fullmäktiges beslut om budgeten skall innehålla uppgift om beräknade kostnader och intäkter. 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 enligt vår mening 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.

#### *Inget formellt krav på verksamhetsplan*

Kommunallagsgruppen föreslog att det skulle införas en regel i den nya kommunallagen om att budgeten även skall innehålla en plan för kommunens eller landstingets verksamhet under budgetåret.

Enligt vår mening är det en bra ordning att budgeten också innehåller en verksamhetsplan. Såsom kommunallagsgruppen anförde torde en sådan plan också vara nödvändig i det system med ökad målstyrning av den kommunala verksamheten som är under utveckling.

Vi ifrågasätter emellertid om det behövs en särskild bestämmelse om verksamhetsplan i kommunallagen. Redan i dag är det så att kommunernas och landstingens budgetar vanligen innehåller en verksamhetsplan.

Vi har stannat för att inte föreslå någon särskild bestämmelse om verksamhetsplan.

#### 4.8.7 Utgiftsbeslut under budgetåret

Vi föreslår att den nuvarande bestämmelsen om medelsanvisning upphävs och ersätts av en ny bestämmelse med innehåll att fullmäktige, när de beslutar om en utgift under löpande budgetår, alltid skall göra klart hur utgiften skall finansieras. Ändringen innebär att det i fortsättningen inte ställs något krav på balansering av de anslagsbeslut som fattas utan samband med budgetfastställelse.

Enligt 4 kap. 5 § första meningen KL skall beslut om anslag även innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Bestämmelsen 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 vi att det i fortsättningen inte skall krävas att budgeten för det enskilda året är balanserad. En naturlig följd av detta är då att det framöver inte heller skall ställas upp något krav på balansering i fråga om sådana anslagsbeslut som fattas under löpande budgetår. I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi därför att detta krav tas bort.

Även om anslagsbeslut under löpande budgetår i fortsättningen inte behöver balanseras, bör det enligt vår mening ändå krävas att fullmäktige fortfarande skall göra klart för sig själva och för verkställighetsorganen hur utgiften skall finansieras. På samma sätt som kommunallagsgruppen föreslår vi därför en bestämmelse med denna innebörd.

#### 4.8.8 Reservationsanslag

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om reservationsanslag avskaffas.

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 bestämmelserna om budgetens innehåll och som innebär att överskott enligt räkenskaper 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 vi tidigare har sagt innebär vårt förslag att slopa kravet på balansering av budgeten för det enskilda året att även kravet på reglering av överskotten försvinner. Därmed behövs inte heller något undantag från detta regleringskrav. I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi därför att bestämmelsen om reservationsanslag avskaffas.

#### 4.8.9 Fondbildning, lånerätt och rätt att ingå borgen

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om rätt för kommunerna och landstingen att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen behålls.

Den nuvarande begränsningsregeln i 4 kap. 6 § andra meningen KL i fråga om fondmedels användande föreslås dock slopad.

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.

Kommunallagsgruppen föreslog att dessa bestämmelser skulle tas bort. Enligt gruppen var bestämmelserna onödiga, eftersom kommunerna och landstingen såsom självständiga juridiska personer automatiskt har rätt att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen.

Mot kommunallagsgruppens konstaterande att kommunerna och landstingen i egenskap av självständiga juridiska personer rent allmänt har en rätt att avsätta medel till fonder, skuldsätta sig och ikläda sig borgensansvar finns inget att invända. Likaså är det riktigt som gruppen framhöll att kommunallagen inte innehåller några uttryckliga begränsningar i fråga om kommunernas och landstingens befogenheter i dessa avseenden.

Enligt vår mening finns det dock ett samband mellan kommunernas och landstingens rätt att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen å ena sidan och bestämmelserna om budget å andra sidan. Enligt budgetbestämmelserna skall kommunerna och landstingen upprätta en budget för ett år i taget. I fondavsättningsbeslutets natur ligger dock att detta i tiden sträcker sig längre än budgetåret. Beslut om lån och borgen behöver inte men torde i praktiken ofta binda kommunen eller landstinget under längre tid än ett budgetår. Av dessa skäl anser vi att de bestämmelser om kommunernas och landstingens rätt att avsätta medel till fonder, ta upp lån och ingå borgen som nu finns i kommunallagen har en självständig juridisk betydelse. Vi föreslår därför i motsats till kommunallagsgruppen att dessa behålls.

Vi instämmer i kommunallagsgruppens förslag att slopa begränsningsregeln i 4 kap. 6 § andra meningen KL i fråga om fondmedels användande. Liksom gruppen anser vi att man bör kunna anförtro åt kommunerna och landstingen själva att avgöra när de anser sig ha underlag nog för att kunna besluta att fondmedel skall användas till andra ändamål än de som ursprungligen bestämts.

#### 4.8.10 Räkenskapsföring och redovisning

De nuvarande bestämmelserna om räkenskapsföring och redovisning föreslås få en ny språklig och redaktionell utformning.

Dessutom föreslår vi flera nya bestämmelser som innebär att

- årsredovisningen skall innehålla uppgift om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut
- årsredovisningen även skall omfatta sådan verksamhet som kommuner eller landsting bedriver i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag
- årsredovisningen skall upprättas med iakttagande av god kommunal redovisningssed
- årsredovisningen senast viss dag skall överlämnas till fullmäktige och revisorerna
- fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

*Årsredovisningen skall upplysa om verksamhetens utfall och finansiering samt den ekonomiska ställningen vid årets slut*

Den pågående utvecklingen 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 förvalt

tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten, vidta korrigeringar genom att i den kommande budgeten förtydliga eller precisera sina riktlinjer för verksamheten.

Även vårt förslag att kommunerna och landstingen skall se till att budgetarna i ett visst tidsperspektiv befinner sig i balans ställer ökade krav på redovisningen. Denna måste vara utformad så att man genom analyser av den kan få besked om ekonomins utveckling.

Av dessa skäl föreslår vi att det införs en ny bestämmelse 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. Förslaget överensstämmer med kommunallagsgruppens förslag i denna del.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen

Liksom kommunallagsgruppen föreslår vi också en ny bestämmelse som ålägger fullmäktige att meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Med redovisning avses då även räkenskapsföring.

Under remissbehandlingen av kommunallagsgruppens förslag framförde ett par remissinstanser den åsikten att föreskrifterna om redovisningen borde vara mer preciserade. Vi delar inte den uppfattningen. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi 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.

Rent allmänt kan emellertid 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 kontrollera och göra jämförelser mellan olika kommuner och olika landsting av hur statsbidragsmedel används.

Enligt vår mening utgör det förslag till kommunalt redovisningsreglemente som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat en god förebild för de närmare föreskrifter som skall meddelas.

Några remissinstanser har menat att det bör ankomma på styrelsen att meddela de närmare föreskrifterna om redovisningen. Enligt vår mening är emellertid detta en uppgift som bör ligga hos den beslutande församlingen.

#### *God kommunal redovisningssed skall iakttas*

Även om kommunerna och landstingen enligt vår mening skall ha stor frihet att själva bestämma utformningen av redovisningen, måste denna självfallet utföras i enlighet med god kommunal redovisningssed. Kommunallagsgruppen fann att detta var så självklart att den inte föreslog någon bestämmelse i ämnet. Enligt vår mening bör emellertid kravet på god kommunal redovisningssed framgå av själva lagen och vi föreslår därför en bestämmelse om detta.

Grundläggande bestämmelser för hur bokföring och redovisning skall vara ordnad finns för privat verksamhet i bokföringslagen (1976:125) och

för statlig verksamhet i förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring. 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) utarbetar och publicerar rekommendationer i redovisningsfrågor för att främja god redovisningssed. Inom det statliga området utformar riksrevisionsverket föreskrifter och 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.

Det privata näringslivets och statens synsätt på hur redovisningen skall se ut kan emellertid inte helt överföras på den kommunala redovisningen. Av särskilt intresse för utvecklingen av en god kommunal redovisningssed är därför det arbete som utförs av den för de båda kommunförbunden gemensamma referensgruppen i redovisningsfrågor, vilken just har till uppgift att främja en god redovisningssed i kommuner och landsting.

#### *Krav på "koncernredovisning" införs*

Kommunallagsgruppen övervägde men avstod slutligen från att föreslå en regel som skulle ålägga kommunerna och landstingen att upprätta någon form av koncernredovisning.

I landet finns enligt senast tillgängliga uppgifter 1377 kommunägda 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. Enligt vår mening bör det finnas garantier för detta i form av en uttrycklig bestämmelse i kommunallagen.

Vi föreslår därför en bestämmelse 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 skall, på motsvarande sätt som vi har föreslagit beträffande reglerna i 3 kap. om inflytande i och kontroll över verksamheten i kommunala företag, gälla sådana verksam-

heter som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och handelsbolag.

I skriften "Koncernredovisning för kommuner – teori och praktik" har Svenska kommunförbundet presenterat en modell för hur en koncernredovisning för en kommun kan ställas samman. Vi utgår från att Landsförbundet utarbetar en motsvarande modell såvitt gäller landstingen.

#### *Tidpunkt då årsredovisningen senast skall vara klar anges*

Kommunallagsgruppen ville inte föreslå att kommunerna och landstingen skulle bindas vid någon viss tidpunkt då årsredovisningen senast skulle vara klar att överlämnas till fullmäktige och revisorerna. Enligt gruppen borde fullmäktige, i likhet med vad som gäller nu, själva få bestämma den tid inom vilken arbetet med att färdigställa årsredovisningen senast skall vara klart.

Vi är av en annan uppfattning. 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 nästa år. De nuvarande bestämmelserna garanterar emellertid inte att detta tidsschema upprätthålls. Enligt vår mening bör det anges i lagen när årsredovisningen senast skall överlämnas till revisorerna. Vi föreslår därför en bestämmelse om detta. En lämplig tidpunkt är enligt vår mening den 1 april året efter det år som redovisningen avser.

## 4.9 Revision (9 kap.)

### 4.9.1 Vårt förslag i sammanfattning

Vi föreslår att bestämmelserna om den kommunala revisionen liksom nu tas in i ett särskilt kapitel. I stort motsvarar bestämmelserna också de som gäller i dag. Förslaget innehåller emellertid också en del nyheter.

I sak utgör den främsta nyheten 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 övrigt går nyheterna i huvudsak ut på att vi tagit in bestämmelser som i olika avseenden beskriver gällande rätt.

Beträffande flertalet av de nuvarande bestämmelserna föreslår vi dessutom ändringar av språklig och redaktionell natur.

Förslaget stämmer i det närmaste helt överens med det förslag som kommunallagsgruppen lade fram.

Den enda egentliga ändringen gentemot kommunallagsgruppens förslag berör den paragraf som handlar om revisorernas förvaltning. Kommunallagsgruppen föreslog att det där skulle tas in en bestämmelse som talade om att revisorerna biträds av sakkunniga i den omfattning som behövs. Enligt vår mening finns det inte något behov av att reglera den frågan. Vi föreslår därför ingen sådan bestämmelse.

I avsnitten 4.9.2 – 4.9.6 redogör vi närmare för de förslag som vi lägger fram.

#### 4.9.2 Rätten att delta i debatten om ansvarsfrihet

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om revisionsjäv ändras så att alla enskilda 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.

Enligt de nuvarande jävsbestämmelserna 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.

Som vi kommer att redogöra för längre fram föreslår vi en utökning av kretsen revisionsansvariga. Enligt förslaget skall revisionsansvar i fortsättningen kunna utkrävas även av de enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Detta innebär enligt vår mening att också dessa personer måste få möjlighet att förklara och försvara sitt handlande inför fullmäktige när dessa behandlar revisionsberättelsen över den verksamhet som de enskilda förtroendevalda har deltagit i. Vi föreslår därför på samma sätt som kommunallagsgruppen en bestämmelse om detta.

#### 4.9.3 Revisorernas ställning

Vi föreslår en ny bestämmelse som framhåller den enskilde revisorns oberoende ställning.

Revisorerna intar en oberoende ställning i förhållande till dem som de skall granska. Detta återspeglas bl.a. 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.

Även 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 anser vi bör framgå av lagen. Härigenom inskräps vad som redan gäller. Vi föreslår därför i likhet med kommunallagsgruppen att det införs en bestämmelse i revisionskapitlet som talar om att varje revisor fullgör sitt uppdrag självständigt.

#### 4.9.4 Revisorernas uppgifter

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om revisorernas uppgifter ändras så att det tydligare framgår att det är all den verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden som skall granskas och inte bara det arbete som nämnderna själva har utfört. Avsikten med ändringen är också att bestämmelserna inte längre skall ge uttryck för vem som är revisionsansvarig. Detta framgår enligt vårt förslag i stället av bestämmelserna om revisionsberättelsen.

Vidare föreslår vi en ny bestämmelse som klargör revisorernas förhållande till den specialreglerade verksamheten inom nämnderna.

##### *Verksamhet som skall granskas*

I de nuvarande bestämmelserna 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.

Enligt vår mening kan bestämmelserna 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.

Vi föreslår därför, vilket också kommunallagsgruppen gjorde, att bestämmelsen ändras så att det klarare framgår vilka gränserna för revisorernas granskningsverksamhet egentligen är. Detta bör ske genom att orden "styrelsens och övriga nämnders verksamhet" byts ut mot orden "all verksamhet som bedrivs inom styrelsens och övriga nämnders ansvarsområden".



Samtidigt som bestämmelsen får denna nya lydelse bör den fråntas sin dubbla funktion att också upplysa om vem som har revisionsansvar. Vi delar kommunallagsgruppens mening att den upplysningen i stället bör lämnas i bestämmelserna om revisionsberättelsen genom en föreskrift som talar om vem revisorerna får rikta anmärkning mot.

#### *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).

Vid remissbehandlingen av demokratiberedningens principskiss framfördes det önskemål om att revisorernas skyldigheter och befogenheter med avseende på de specialreglerade nämnderna skulle preciseras i lag. Enligt några av remissinstanserna kunde den omständigheten att förhållandet mellan revisionen och de specialreglerade nämnderna fortfarande var oreglerat ge upphov till osäkerhet, oklarheter, missförstånd och tvister i revisionsarbetet.

Kommunallagsgruppen ansåg att det för tydlighetens skull borde framgå av kommunallagen vilka möjligheter revisorerna har att granska den specialreglerade verksamheten inom nämnderna. Vi delar denna uppfattning. Liksom kommunallagsgruppen föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i revisionskapitlet som klargör dessa saker.

#### 4.9.5 Revisorernas rätt till upplysningar m.m.

Vi föreslår att de nuvarande bestämmelserna om revisorernas rätt att få upplysningar m.m. ändras så att det framgår att det inte bara är nämnderna utan även de anställda som är skyldiga att lämna revisorerna upplysningar m.m.

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 litteraturen har det emellertid antagits att även de anställda har en sådan skyldighet (Kajiser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., s. 566).

Enligt vår mening blir lagen tydligare när det framgår direkt av den att även de anställda är skyldiga att lämna sådana upplysningar m.m. I likhet med kommunallagsgruppen föreslår vi därför en sådan ändring.

#### 4.9.6 Kretsen revisionsansvariga

Vi föreslår att det bland bestämmelserna om revisionsberättelsen tas in en ny bestämmelse som talar om mot vilka anmärkning får riktas. Den nya bestämmelsen tar sikte på att visa vem som är revisionsansvarig. Kretsen revisionsansvariga föreslås utökad till att omfatta även de enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Revisionsansvar bärs i dag kollektivt av varje nämnd. Sådant ansvar kan inte utkrävas av en enskild förtroendevald eller av en anställd.

Frågan om att utvidga kretsen revisionsansvariga väcktes först av demokratiberedningen. Enligt beredningen borde revisionsansvaret omfatta även sådana enskilda förtroendevalda och anställda som förbrukar kommunala medel. Likaså borde partssammansatta organ underkastas revisionsansvar.

Kommunallagsgruppen kom för sin del till den slutsatsen att en utvidgning av revisionsansvaret borde begränsas till de enskilda förtroendevalda. Även vi har stannat för en sådan begränsad utvidgning av revisionsansvaret. Skälen för detta är följande.

##### *Individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda möjligt och lämpligt*

Det förhållandet att det endast är styrelsen och övriga nämnder som är revisionsansvariga 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. Enligt vår mening är det inte rimligt att en styrelse eller en annan nämnd skall bära ett kollektivt revisionsansvar i dylika fall, även om de är sällsynta. Vår uppfattning är därför att det kan finnas 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 enligt vår mening inte finnas några principiella hinder mot att ålägga dem ett sådant individuellt revisionsansvar.

##### *Nackdelar att låta de anställda 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.

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 enligt vår mening 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 delegationsbeslut 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. Nämnderna kan underlätta denna kontroll genom att besluta att delegationsbeslut skall anmälas till dem. Om det skulle visa sig att en delegat 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 delegatens sida kan nämnden också återkalla delegeringsuppdraget. Om ett klandervärt beteende som inte bör belastas en nämnd skall anföras 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, uppkommer dessutom svårigheter att bedöma de arbetsrättsliga effekterna av en vägrad ansvarsfrihet.

Demokratiberedningens förslag om en vidgning av revisionsansvaret till att även omfatta de anställda får ses mot bakgrund av att de anställdas ansvar kan antas komma att öka i ett målstyrt system. Med de ökade delegationsmöjligheter som vi 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. En annan sak är i vilken utsträckning kommunerna och landstingen som arbetsgivare faktiskt utnyttjar de instrument som står till buds.

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 till bestämmelserna om de partssammansatta organen bör emellertid den kommunala arbetsgivarens representation i huvudsak fullgöras av tjänstemän (prop. 1978/79:188 s. 42 f). 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 bestämmelserna om vidaredelegering som vi föreslår gör att förvaltningschefernas roll inom den kommunala organisationen i framtiden kommer att öka i betydelse. Detta är omständigheter som talar för att man bör införa ett särskilt revisionsansvar för förvaltningscheferna. Några av de remissinstanser som yttrade sig över demokratiberedningens förslag förklarade också att de kunde tänka sig ett sådant revisionsansvar, trots att de i princip motsatte sig ett revisionsansvar för de anställda.

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 bestämmelserna 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.

## 4.10 Laglighetsprövning (10 kap.)

### 4.10.1 Vårt förslag i sammanfattning

Detta kapitel motsvarar det nuvarande kapitlet om kommunalbesvär.

Vi föreslår att reglerna utformas så att kommunalbesvärens särdrag framgår tydligare av lagtexten. Ett led i detta är att denna form av överklagande benämns laglighetsprövning.

TVå av de nuvarande prövningsgrunderna slopas, nämligen att ett beslut "kränker klagandens enskilda rätt" eller att det "vilar på orättvis grund." Övriga prövningsgrunder behålls med vissa språkliga justeringar.

Möjligheten att inrätta besvärsnämnder för att pröva vissa personalärenden avskaffas.

Reglerna om kommunalbesvär finns i 7 kap. KL och de har sitt ursprung i 1862 års kommunalförordningar. De grundläggande regler som då tillskapades består än i dag även om reglerna har preciserats genom rättspraxis och i viss utsträckning anpassats efter utvecklingens krav.

Kommunalbesvär kan sägas utgöra en form av medborgartalan. Ändamålet är att se till att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt. Kännetecknande för kommunalbesvär är att endast kommunmedlemmar får överklaga, att besluten enbart kan angripas på de punkter som anges i kommunallagen och att prövningen är begränsad till lagligheten av ett beslut. Om besvären bifalles får beslutet enbart 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.

Vid tillkomsten av 1977 års kommunallag väcktes frågan om en allmän och samlad översyn av kommunalbesvärsinstitutet (prop. 1975/76:187 s. 317, 551 och KU 1976/77:25 s. 41, 86). Ett sådant arbete har därefter utförts av kommunalbesvärskommittén, som presenterade sina överväganden och förslag i betänkandet (SOU 1982:41) Överklagande av kommunala beslut. Betänkandet har remissbehandlats.

Kommunalbesvärskommittén behandlade bl.a. frågorna om talerätt i kommunalbesvärsmål, besvärsgrunderna och rättsföljden. Kommittén tog också upp frågan om man skall ha kvar de särskilda besvärsnämnder i personalärenden som en del kommuner och landsting har inrättat.

Med utgångspunkt i kommunalbesvärskommitténs förslag omarbetade kommunallagsgruppen de nuvarande reglerna om kommunalbesvär. Strävan har varit att utforma reglerna så att de blir tydligare och överskådligare

än hittills. Vissa särdrag som har utbildats i rättstillämpningen kommer med gruppens förslag till direkt uttryck i lagtexten.

I det följande behandlar vi frågorna om en ny terminologi, vilka som skall ha rätt att överklaga, vilka beslut som får överklagas, prövningsgrunderna, vart klagoskriften skall skickas och frågan om besvärsnämnderna skall finnas kvar. Vi tar också upp frågan om en eventuell lagreglering av kommunala besluts verkställbarhet.

#### 4.10.2 Laglighetsprövning i stället för kommunalbesvär

Uttrycket "kommunalbesvär" infördes i lagtext först i 1977 års kommunallag. Bakgrunden var att man ville klargöra att kommunalbesvär är en särskild typ av besvär, som i flera viktiga avseenden skiljer sig från förvaltningsbesvären (prop. 1975/76:187 s. 541).

Numera har termen "besvär" utmönstrats ur förvaltningslagen (1986:223) med motiveringen att termen är svårbegriplig och vilseledande för allmänheten. I stället används ordet "överklagande". Tanken är att "besvär" så småningom skall rensas ut ur alla författningar inom förvaltningslagens tillämpningsområde allteftersom tillfälle ges i olika lagstiftningsärenden (se prop. 1986/87:29 s.60).

I ett läge där "besvär" är på väg att tas bort ur författningsmaterian har kommunallagsgruppen ansett det angeläget att finna en ny term för rättsmedlet kommunalbesvär. Därvid bör man enligt gruppen finna en term som kan bidra till att öka allmänhetens kunskap om vad rättsmedlet innebär. Liknande synpunkter har framförts i remissvaren över kommunalbesvärskommitténs betänkande. Ordet "besvär" bör bytas men "överklagande" är inte den lämpligaste ersättningen, har man sagt.

Kommunallagsgruppen fann att "laglighetsprövning" skulle kunna vara en lämplig term för att skilja denna form av överklagande från överklagande enligt förvaltningslagen.

Vår allmänna inställning är att man inte skall ha en övertro på möjligheten att öka begripligheten enbart genom att förändra terminologin. Det behövs bredare insatser för att nå detta mål. Vi har emellertid tagit fasta på kritiken mot termen "besvär" och önskemålen om att kunna skilja mellan "kommunalbesvär" och "förvaltningsbesvär". Vi har därför kommit fram till att det åtminstone i lagtexten bör göras ett byte av terminologin. Enligt vår mening kan "laglighetsprövning" vara ett bra ersättningsord.

#### 4.10.3 Vilka skall ha rätt att klaga?

##### *Kopplingen medlemskap – rätt att överklaga*

Enligt 7 kap. 1 § KL får endast kommunmedlemmar överklaga kommunala beslut genom kommunalbesvär. Som vi har anfört i motiven till 1 kap. anser vi att kopplingen mellan medlemskap och rätt att överklaga bör behållas. Om man vill vidga kretsen av klagoberättigade måste man därför överväga

en ändring av medlemskapsbegreppet. Kategorin juridiska personer tilldrar sig då ett särskilt intresse.

#### *Juridiska personers rätt att överklaga*

En effekt av att den kommunala taxeringen av juridiska personer har slopats är att de förlorat rätten att överklaga kommunala beslut som de tidigare hade på grundval av taxeringen. De har numera en sådan rätt bara i de kommuner där de äger fast egendom.

I förarbetena till reformen har angetts att den angivna effekten skulle övervägas närmare i samband med kommunallagsrevideringen.

Sveriges industriförbund har i skilda sammanhang framfört önskemål om vidgade möjligheter för juridiska personer att överklaga kommunala beslut.

Vi kan för vår del inte se att det finns några skäl att konstruera om medlemskapsbegreppet i syfte att utvidga juridiska personers rätt att överklaga. Erfarenheten visar att det ytterst sällan händer att t.ex. ett aktiebolag eller en stiftelse uppträder som klagande i kommunalbesvärsmål. Vi kan därför inte se annat än att den till viss del förlorade rätten att överklaga endast är en marginell effekt av att den kommunala taxeringen slopades. Att utvidga medlemsbegreppet skulle därför enligt vår bedömning inte få någon egentlig effekt och därför finns inte några skäl att vidta en sådan åtgärd. Vi vill i sammanhanget erinra om att rätten till överprövning finns i de fall där ett företag är part och att dessa fall torde vara de mest intressanta för företagen.

Bland de juridiska personerna särbehandlade kommunalbesvärskommittén de ideella föreningarna. Kommittén föreslog att dessa generellt skulle tas upp som kommunmedlemmar i de kommuner där styrelsen har sitt säte så att de skulle få klagorätt i kommunalbesvärsmål. Kommittén hänvisade bl.a. till att medborgarna är vana att driva sina intressen genom att verka i sammanslutningar av olika slag.

Förslaget kritiserades starkt vid remissbehandlingen.

Vi kan för vår del inte finna några bärande motiv för att ta upp ideella föreningar som kommunmedlemmar. Även om brist ibland föreligger i fråga om medlemskapet visar praxis att detta mera sällan leder till att föreningars talan avvisas. Detta beror oftast på att domstolarna närmare utreder om klaganden är kommunmedlem endast om invändningar görs eller det är uppenbart att medlemskap inte kan föreligga. Det händer också att domstolen i tveksamma fall upptagit klagomålen som personliga av den som undertecknat handlingen. Vi menar mot bakgrund av denna praxis att det inte finns något behov av att ändra medlemskapsbegreppet för att generellt inrymma ideella föreningar.

#### 4.10.4 Vilka beslut får överklagas?

Av 7 kap. 1 och 2 §§ KL framgår vilka typer av beslut som kan bli föremål för kommunalbesvär. Det gäller beslut av fullmäktige, nämnder och parts-

sammansatta organ. Även beslut som har fattats efter delegering och beslut av revisorerna angående förvaltningen omfattas.

Reglerna om kommunalbesvär gäller om inte annat är särskilt föreskrivet. I fråga om beslut av de specialreglerade nämnderna finns oftast särskilda besvärbestämmelser i vederbörande författning, och då blir reglerna om förvaltningsbesvär tillämpliga.

I 7 kap. 2 § första stycket KL finns ett förbud mot att anföra kommunalbesvär mot nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Nämndbeslutens överklagbarhet är alltså beroende av om besluten kan uppfattas som självständiga slutliga beslut eller om de är osjälvständiga i den meningen att de hänger samman med andra beslut. Nämndbeslutet kan t.ex. innefatta en berednings- eller verkställighetsåtgärd i förhållande till ett fullmäktigeärende. Men det kan också innefatta åtgärder i ett ärende i vilket nämnden själv eller en annan nämnd skall fatta ett slutligt beslut. Det finns en rikhaltig – delvis vacklande – rättspraxis i fråga om tolkningen av uttrycket "rent förberedande eller rent verkställande art".

Kommunalbesvärskommittén ansåg att begränsningen i överklagbarhet beträffande ärenden av förberedande eller verkställande art har ett naturligt samband med nämndernas beredning av fullmäktigeärenden och verkställighet av fullmäktiges beslut. Förbudet har dock fått en vidare tillämpning i praxis och detta har enligt kommittén lett till vissa svårigheter när det gäller att avgränsa vad som faller inom besvärsförbudet. Kommittén föreslog att förbudet skulle inskränkas till just sådana nämndbeslut som är kopplade till ett fullmäktigeärende.

Förslaget mötte stark kritik vid remissbehandlingen. Flera instanser menade att förslaget skulle kunna leda till praktiska problem. Man befarade att förslaget skulle innebära att en mängd beslut som en nämnd fattar under beredningsstadiet överklagas. Det skulle t.ex. kunna leda till att ett beslut varigenom en nämnd avger ett yttrande till en annan nämnd skulle få överklagas. Detta skulle knappast gagna effektiviteten utan snarare leda till att den kommunala administrationen försvåras. Vi har tagit fasta på kritiken och anser därför att den nuvarande ordningen bör behållas.

#### 4.10.5 Prövningsgrunderna

##### *Prövningsgrunder i dag*

I 7 kap. 1 § KL anges de s.k. besvärsgrunderna eller prövningsgrunderna som kommunallagsgruppen föredrog att kalla dem.

Kommunalbesvär får 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.

Utvecklingen inom samhällslivet har fört med sig förskjutningar i fråga om tillämpningsområdet för de olika prövningsgrunderna. Genom en stor mängd rättsfall har gränserna blivit relativt väl utstakade.

Den första prövningsgrunden "ej tillkommit i laga ordning" tar sikte på felaktigheter i själva förfarandet, dvs. att det riktas anmärkningar mot sättet för tillkomsten av ett kommunalt beslut.

Prövningsgrunden "i strid mot lag" tillämpas i regel när beslutet bryter mot en uttrycklig författningsregel, normalt av offentligrättslig karaktär. Prövningsgrunden "befogenheten överskriden" används t.ex. vid prövning av frågor som rör den kommunala kompetensen och vid kompetenskonflikter mellan olika kommunala organ. Det finns inte någon klar gräns mellan användningsområdena för grunderna "står i strid mot lag" och "befogenheten överskriden". Den senare har dock fått ett visst företräde i praxis.

En särställning intar prövningsgrunden "kränker klagandens enskilda rätt". Den har främst kommit till användning i lönemål samt i disciplin- och uppsägningsmål. Genom ändrad arbetsrättslig lagstiftning har användningsområdet inskränkts i väsentlig mån.

Prövningsgrunden "orättvis grund" åberopas ganska ofta av klaganden i kommunalbesvärsmål, men tillämpas relativt sällan av domstolarna. Ursprungligen torde den ha införts för att ge ökat eftertryck åt kravet på likställighet mellan kommunmedlemmar. Även i praxis är den starkt förbunden med likställighetsprincipen.

#### *Två prövningsgrunder slopas*

Kommunalbesvärskommittén föreslog att två prövningsgrunder skulle slopas, nämligen "enskild rätt kränkt" och "vilar på orättvis grund". Motivet för att slopa "enskild rätt kränkt" var att den prövningsgrunden har ett ytterst begränsat användningsområde samt att den har gett upphov till åtskilliga missförstånd och onödig handläggning. Prövningsgrunden "vilar på orättvis grund" kunde enligt kommitténs mening slopas eftersom likställighetsprincipen skulle bli inskriven i kommunallagen. I det läget skulle prövningsgrunden "står i strid mot lag" kunna användas om någon ansåg att ett beslut stred mot likställighetsprincipen.

Beträffande övriga prövningsgrunder föreslog kommittén en del omformuleringar.

Nästan alla remissinstanser tillstyrkte förslaget att slopa två prövningsgrunder. Beträffande övriga prövningsgrunder har det framkommit synpunkter som tyder på att de omformuleringar som kommittén har föreslagit har ingett en viss osäkerhet om huruvida förslaget innebär några ändringar i sak i förhållande till gällande rätt.

I likhet med kommunalbesvärskommittén anser vi, på de skäl kommittén angett, att prövningsgrunderna "kränker klagandens enskilda rätt" och

”vilar på orättvis grund” kan slopas. Genom att likställighetsprincipen skrivs in i lagen kan ett åsidosättande av likställighetsprincipen utlösa prövningsgrunden ”står i strid mot lag”. Avsikten är inte att detta skall leda till någon förändring av den nuvarande rättstillämpningen. Tvärtom kan domstolarna behålla sin frihet att pröva räckvidden av likställighetsprincipen enligt den utveckling som skett i praxis.

Vad beträffar övriga prövningsgrunder är det tveksamt om man bör ändra så hävdvunna formuleringar som det här är fråga om. Hittillsvarande praxis ger inte heller belägg för att det finns en så besvärande osäkerhet om prövningsgrundernas innebörd att det motiverar att de formuleras om. Vi föreslår därför att nuvarande formuleringar behålls med vissa redaktionella och språkliga ändringar.

En grundläggande princip i kommunalbesvärsmål är att domstolen får upphäva ett beslut men inte sätta något beslut i dess ställe eller på annat sätt göra någon ändring i detta. Många klagande svävar i den villfarelsen att processen, liksom i annat förvaltningsförfarande, kan leda till att domstolen meddelar ett från klagandens synpunkt positivt nytt beslut. Vi anser därför att man i klarhetens intresse bör lagfästa den grundläggande principen att domstolen endast får upphäva ett överklagat beslut men inte sätta något nytt beslut i dess ställe.

#### 4.10.6 Vart skall klagoskrivelsen skickas?

##### *Överklagandet ges in till överinstansen*

I kommunalbesvärsmål skall skrivelsen med överklagandet ges in till överinstansen, en kammarrätt. Motsvarande gällde tidigare inom praktiskt taget allt förvaltningsförfarande, men förhållandena har ändrats genom den nya förvaltningslagen. Enligt den lagen skall klaganden vända sig till den instans som har fattat beslutet. En motsvarande regel finns i förvaltningsprocesslagen. Det nya sättet att ge in klagoskrivelser har nära samband med en annan nyhet, nämligen att beslutsmyndigheterna har ålagts en skyldighet att ompröva sina beslut i vissa fall. Beslutsmyndigheten skall pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och – om så är fallet – överlämna ärendet till den högre instansen för vidare handläggning. Om beslutsmyndigheten ändrar sitt beslut så som klaganden begär, förfaller överklagandet.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen finns det goda skäl för att motsvarande ändringar om ingivande av handlingar görs i kommunallagens regler. Det har förutsatts att frågan behandlas i kommunallagsöversynen (se SOU 1983:73 s. 139, prop. 1985/86:80 s. 43 och 44 samt prop. 1986/87:39 s. 59).

##### *Nuvarande ordning behålls*

Från klagandens synpunkt är det självklart en fördel om samma regler gäller för ingivande av handlingar i alla typer av mål. Vi vill emellertid fästa

uppmärksamheten på vissa särdrag som gäller för kommunalbesvärprocessen.

Processen har av tradition karaktär av ett tvåpartsförfarande där kommunen fungerar som motpart till klaganden. Denna partsställning framgår numera uttryckligen av 7 kap. 4 § första stycket KL. Processföringen är i stor utsträckning överlämnad åt parterna. Det är sällsynt att kammarrätten tar initiativ till att skaffa utredning utifrån. Detta är en skillnad mot handläggningen av de flesta förvaltningsmål i övrigt, eftersom den beslutande instansen där utövar en mer aktiv processledning.

Ett annat särdrag, som numera är lagfäst, är att klaganden inte får anföra någon ny omständighet till grund för överklagandet efter klagotidens utgång. Prövningen är i princip inskränkt till att avgöra det överklagade beslutets laglighet och något nytt beslut får inte sättas i stället för ett upphävt beslut.

Dessa särdrag, inte minst kommunens partsställning, gör att ett omprövningsförfarande enligt den ordning som gäller enligt förvaltningslagen inte kan komma i fråga. Därmed minskar också argumenten för att klagoskrivelsen skall ges in till kommunen i stället för till kammarrätten. En annan omständighet som talar mot att klagoskrivelsen ges in till kommunen är att flera kommunala organ oftare är berörda än vad som gäller vid överklagande enligt förvaltningslagen. Därmed kan det uppstå tveksamheter om en klagoskrivelse har kommit in till rätt myndighet.

Med hänsyn till dessa omständigheter har vi stannat för att klagoskrivelsen liksom hittills skall ges in till kammarrätten.

#### 4.10.7 Besluts verkställbarhet

##### *Gällande rätt*

I kommunallagen finns ingen bestämmelse om besluts verkställbarhet. I princip gäller dock att ett kommunalt beslut är verkställbart så snart protokollet över beslutet har justerats. Rätten till omedelbar verkställighet har ansetts ligga i sakens natur. Att den rätten finns framgår indirekt av den kommunala rättelseplikten enligt 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.

Det är framför allt effektivitetskrav i den kommunala förvaltningen som gör det nödvändigt att beslut kan verkställas snabbt. Frågan är vad en kommun eller ett landsting skall göra när ett beslut överklagas genom kommunalbesvär. I vissa fall är omedelbar verkställighet en nödvändighet. Detta gäller t.ex. ofta i fråga om beslut om val eller budget. Om ett överklagande framstår som helt utsiktslöst bör överklagandet inte heller hindra verkställigheten. Ibland kan verkställighet, utan att det har någon betydelse vare sig för kommunen eller för andra, anstå tills beslutet har vunnit laga kraft. Inte sällan är dock läget mer svårbedömt och det gäller då

att väga olika intressen mot varandra. Behovet av effektivitet står mot intresset av att ett överklagande i möjligaste mån bör leda till det åsyftade resultatet, dvs. att hindra beslutets verkställighet.

Om det finns en uppenbar risk för att ett beslut kan bli upphävt, är det mycket som talar för att beslutet inte verkställs förrän det har vunnit laga kraft. Man måste också bedöma om det är möjligt att rätta ett redan verkställt beslut som blir upphävt. Ofta kompliceras bilden av att förhållandet rör en utomstående part och att det finns en civilrättslig bundenhet för kommunen.

Frågan om en lagreglering av kommunala besluts verkställbarhet har diskuterats i olika sammanhang. I förarbetena till 1953 års kommunallag fann man det inte lämpligt att föreslå en sådan reglering. Diskussion har också förts av bl.a. kommunalbesvärskommittén och demokratiberedningen. Kommunallagsgruppen fann för sin del att det av läsbarhetsskäl skulle vara av värde om det av lagen framgick att det är möjligt att verkställa beslut även om de har överklagats och att det verkställande organet skall göra en prövning i varje enskilt fall.

Senast har frågan bedömts av kommunalansvarsutredningen i dess betänkande (SOU 1989:64) Kommunalbot (s. 109 ff). Utredningen ansåg att huvudregeln om rätt till omedelbar verkställighet, borde komma till direkt uttryck i en ny kommunallag. Avgörande för utredningen har varit intresset av effektivitet i den kommunala förvaltningen.

#### *Frågan inte lämplig för lagreglering*

Av vad vi nyss redovisat framgår att det finns en allmän princip om att kommunala beslut kan verkställas omedelbart. Å andra sidan står det också klart att en kommun, om ett beslut överklagas, måste bedöma risken av att beslutet blir upphävt. Möjligheten till återgång av ett redan verkställt beslut måste också bedömas. Det är svårt att lägga fast i vilka konkreta situationer som ett beslut får verkställas trots ett överklagande. Enligt vår mening har därför en allmänt hållen regel om verkställbarhet inte något större värde och vi finner det på denna grund inte lämpligt att lagreglera frågan.

#### *Inhibitionsbeslut och prövningstillstånd*

Kammarrättens beslut om verkställighetsförbud prövas av regeringsrätten endast om prövningstillstånd medges. Man kan ifrågasätta om det är rimligt att upprätthålla kravet på prövningstillstånd. Som vi har sagt tidigare är det ofta av stor betydelse att kommunala beslut kan verkställas snabbt. I allmänhet ger villkoren för prövningstillstånd ett mycket litet utrymme för prövningstillstånd i inhibitionsärenden. Om kammarrätten har meddelat ett verkställighetsförbud utan att höra kommunen och om regeringsrätten vägrar prövningstillstånd kan svårigheter uppkomma i den kommunala verksamheten. Sådana inhibitionsbeslut som kan vålla särskilda problem för kommunen avser ofta svårbedömda kompetensfrågor. Det kan t.ex. gälla företagsstöd. I dessa fall finns det ofta civilrättsliga aspekter som grundas på

olika avtalsförhållanden till en eller flera motparter. Om ett verkställighetsförbud läggs över ett kommunalt beslut, som vid en senare sakprövning visar sig vara lagligt, kan det också vålla betydande olägenheter för kommunen. Det är därför väsentligt att det finns en reell möjlighet att överpröva inhibitionsbeslut.

Det är inte vår uppgift att bedöma om inhibitionsbeslut generellt bör undantas från kravet på prövningstillstånd. Det är knappast heller möjligt att ha en särlösning för kommunalbesvärsmålen. Vi lämnar därför inte något förslag i denna del. Däremot vill vi erinra om möjligheten för kommunerna att när som helst begära omprövning av en kammarrätts inhibitionsbeslut. På så sätt kan kommunen få framföra sina synpunkter på frågan.

#### 4.10.8 Besvärsnämnderna avskaffas

##### *Gällande regler*

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 revisorerens beslut om tjänstetillsättningar (se prop. 1986/87:84, AU 1986/87:17 och SFS 1987:441). Tidigare kunde besvärsnämnderna överpröva också andra typer av personalärenden, bl.a. beslut om disciplinära åtgärder.

Besvärsnämnderna gör, till skillnad från vad som gäller enligt kommunalbesvärprocessen, en materiell överprövning av det överklagade beslutet. Det innebär att en meritvärdering kan omprövas i sak. Besvärsnämnden har således befogenhet inte bara att upphäva det klandrade beslutet utan även att sätta ett nytt beslut i dess ställe. Förutom att besvärsnämnden svarar för den materiella överprövningen av beslut om tjänstetillsättningar är den i sådana ärenden första instans i kommunalbesvärprocessen. Den blir alltså en extra besvärinstans mellan det beslutande kommunala organet och kammarrätten. Det innebär att en kommunmedlem som vill klandra ett tjänstetillsättningsbeslut skall inleda processen hos besvärsnämnden. Dess beslut kan sedan klandras endast genom kommunalbesvär.

##### *Problem med nuvarande system*

Kommunallagsgruppen angav bl.a. följande problem med besvärsnämnder.

Nämnderna är ett udda inslag i systemet för överprövning av kommunala beslut. De ärenden som behandlas hos en besvärsnämnd har en särskild karaktär som skiljer dem från de flesta kommunala ärenden i övrigt. Det primära är relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den arbetsrättsliga lagstiftningen har försatt besvärsnämnderna i en helt ny situation. Ett särskilt problem ligger i att besvärsnämndsprövningen har kopplats samman med kommunalbesvärprocessen. Detta kan leda till missförstånd

hos kommunmedlemmarna och till tillämpningssvårigheter hos de domstolar som berörs.

### *Behovet av besvärsnämnder har minskat*

Endast omkring 30 kommuner har utnyttjat möjligheten att inrätta besvärsnämnder. På landstingssidan är tendensen att allt fler landsting avskaffar sina nämnder. Vi instämmer med kommunallagsgruppen i att detta kan tas som ett tecken på att man hos kommuner och landsting ifrågasätter om det finns något behov av en inomkommunal överprövning i tjänstetillsättningsärendena.

Det har hävdats att ett inomkommunalt prövningsorgan garanterar en objektiv bedömning i tillsättningsärenden. Detta argument är dock inte särskilt starkt mot bakgrund av att objektivitetskravet följer redan av regeringsformens bestämmelse om att alla förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet skall iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § RF). Detta gäller även ärenden om kommunala tillsättningar (jfr JO:s ämbetsberättelse 1979/80 s. 459 ff.). Det finns därför vissa möjligheter att göra gällande att ett beslut strider mot objektivitetskravet (jfr RÅ 1981 2:25). Detta kan i praktiken utnyttjas åtminstone som en spärr mot rena partipolitiska tillsättningar av kommunala tjänster. Det finns även vissa möjligheter att få behörighetskrav prövade i ett tillsättningsärende, nämligen om det finns sådana krav inskrivna i lag eller annan författning, vilket gäller för vissa befattningar.

Gör man en jämförelse med den privata sektorn kan man konstatera att det där inte finns någon överprövningsmöjlighet av anställningsbeslut. Genom olika arbetsrättsreformer har likheterna med den privata sektorn ökat när det gäller relationen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Medbestämmandelagen medger i viss mån förhandlingskyldighet vid tjänstetillsättningar. Därmed har ett fackligt inflytande garanterats som saknades när besvärsnämnderna kom till. Det är i och för sig också möjligt att i kollektivavtal reglera förutsättningarna för anställning. Den nya arbetsrätten har således minskat behovet av besvärsnämnder betydligt.

Vår slutsats är därför att den nya lagen 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 utväg att det överlämnas åt arbetsmarknadens parter att tillsammans lösa dessa frågor inom förhandlingssystemets ram.

Några skäl att låta de kommuner och landsting som nu har besvärsnämnder behålla dessa finns inte enligt vår mening. Vi förutsätter att ikraftträdandet av den nya lagen sätts så att det finns utrymme att ordna övergångsfrågorna.



## 5 Specialmotivering

### 5.1 1 kap. Inledande bestämmelser

#### *Indelning i kommuner och landsting m.m.*

1 § I paragrafens första mening slås det fast att Sverige är indelat i kommuner och landsting. En motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 1 § första stycket KL.

Med landsting avses både det geografiska området och den juridiska personen. Ordet "landsting" har ersatt "landstingskommun".

I paragrafen har begreppet "kommunal självstyrelse" förts in. Detta är en nyhet. Som framgår av den allmänna motiveringen uttrycker principen om kommunal självstyrelse att kommuner och landsting själva skall bestämma inom respektive områden. 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.

För en mer ingående analys av begreppet kommunal självstyrelse hänvisas till rapporten "Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna" som utarbetats av professorn Nils Stjernquist och fil.dr. Håkan Magnusson. Rapporten har publicerats i Ds 1988:36.

2 § 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.

3 § Bestämmelsen, 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 § Medlemskapsbestämmelsen har med några språkliga justeringar förts över från 1 kap. 3 § KL. Av den allmänna motiveringen 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, ägare av fritidsfastigheter samt för det allmänna som fastighetsägare.



## 5.2 2 kap. Kommunernas och landstingens befogenheter

1 § Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens. Den motsvaras i dag av 1 kap. 4 § första stycket KL.

Enligt bestämmelsen krävs det för att kommunerna och landstingen själva skall få ha hand om en angelägenhet att det är av allmänt intresse att så sker. För närmare upplysning om vad kravet på allmänintresset innebär hänvisas till SOU 1947:53 s. 68 och prop. 1948:140 s. 71 – 72.

Vidare krävs det enligt bestämmelsen att en angelägenhet har betydelse för en kommuns eller ett landstings eget område eller egna medlemmar för att kommunen eller landstinget skall kunna ta sig an den. Kravet ger uttryck för lokaliseringsprincipen.

Lokaliseringsprincipen innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område och 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 och dylikt 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.

Här kan också nämnas att Sverige har träffat en överenskommelse med Norge, Danmark och Finland om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (prop. 1977/78:44, SÖ 1978:1). Överenskommelsen utgår från att det ingår i en nordisk kommuns och ett nordiskt landstings allmänna kompetens att exempelvis ekonomiskt engagera sig i anläggningar på andra sidan om en internordisk riksgrens om det är till nytta för invånarna i den egna kommunen eller det egna landstinget. Sverige har för övrigt anslutit sig till en liknande överenskommelse mellan de länder som är anknutna till Europarådet.

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.

Ibland kan det också vara svårt att dra gränsen mellan vad som an-

kommer på kommunerna respektive landstingen att ha hand om. Detta gäller inte minst på socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens områden.

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) är det kommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver medan det enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ankommer på landstinget att ha det övergripande ansvaret för all hälso- och sjukvård inom landstingsområdet.

Vårdbehoven är emellertid ofta sammansatta, och det kan då vara svårt att urskilja gränserna mellan sjukvård och social rehabilitering.

Enligt uttalanden i förarbetena till socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen (prop. 1979/80:1 Del A s. 148 och prop. 1981/82:97 s. 44) får därför tveksamheter om ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och sjukvården lösas genom överenskommelser mellan de båda huvudmännen – kommunerna och landstingen.

Här kan också nämnas att gränserna för uppgiftsfördelningen mellan de offentliga organen i viss mån mjukats upp på senare år genom särskild lagstiftning.

Sålunda får landstinget enligt 12 § lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. träffa överenskommelser med en eller flera kommuner inom landstingets område om att ta över ansvaret för en eller flera särskilda omsorger. Varje kommuns åtagande kan enbart avse psykiskt utvecklingsstörda m.fl. som är bosatta i kommunen eller vistas där under kortare tid. En förutsättning är att regeringen medger en övergång av ansvaret.

Genom en särskild lag, lagen (1985:1089) om försöksverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område, har de kommuner som ingår i det s.k. frikommunförsöket på försök fått möjligheter att helt eller delvis bedriva viss hälso- och sjukvård (primärvård) i kommunen. En förutsättning är att landstinget och kommunen kommit överens om det och att regeringen godkänt överenskommelsen. Regeringen får bestämma de villkor som skall gälla för försöksverksamheten. Sådan försöksverksamhet, som får pågå fram till utgången av år 1991, innebär emellertid inte att huvudmannskapet för primärvården flyttas över på kommunen. Huvudmannskapet ligger alltså kvar hos landstinget.

Inom den "gråzon" mellan primärkommunal och landstingskommunal kompetens som nu finns pågår en utveckling där man på frivillig väg vill avtala om uppgiftsöverflyttningar mellan kommun och landsting. Främst gäller detta äldreomsorg och primärvård. I likhet med kommunallagsgruppen anser vi att det i klarhetens intresse är angeläget att varje möjlighet till uppgiftsöverflyttning av obligatoriska uppgifter mellan olika huvudmän ges uttryckligt lagstöd.

Enligt miljöskyddslagen (1969:387) gäller fr.o.m. den 1 juli 1989 att miljö- och hälsoskyddsnämnden skall utöva den lokala tillsynen över viss miljöfarlig verksamhet. Vidare medger lagen numera också att en länsstyrelse och en kommun kommer överens om att miljö- och hälsoskyddsnämnden i

kommunen skall till viss del utöva den tillsyn av miljöfarlig verksamhet inom länet som i första hand vilar på länsstyrelsen.

Slutligen kan i detta sammanhang också nämnas att äldredelegationen i rapporten (Ds 1989:27) Ansvaret för äldreomsorgen föreslagit en ny ansvars- och uppgiftsfördelning mellan kommuner och landsting som bl.a. innebär att huvudmannaskapet för viss hälso- och sjukvård skall flyttas över på kommunerna. Enligt förslaget skall kommunerna med vissa undantag få ansvar för den hälso- och sjukvård som ges vid lokala sjukhem samt för de hälso- och sjukvårdsinsatser som kan tillgodoses i andra särskilda boendeformer för service och omvårdnad, enskilda hem och vissa dagverksamheter och som gäller dem som inte enbart är i behov av tillfällig vård och behandling.

2 § I denna paragraf upplyses det om att det på vissa områden finns särskilda bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter och skyldigheter. Därmed åsyftas dels de s.k. smålagar vars bestämmelser inte tagits in i kommunallagen, dels de speciallagar som finns exempelvis beträffande skolorna, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården.

3 § Paragrafen innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser i regeringsformen som ger kommunerna och landstingen rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt och att meddela föreskrifter.

De bestämmelser som åsyftas är 1 kap. 7 § samt 8 kap. 3, 5, 7, 9 och 11 §§ RF.

*Beskattningsrätten* regleras i 1 kap. 7 § RF, där det sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Stadgandet ger emellertid inte kommunerna och landstingen någon normgivningskompetens på beskattningsområdet. Det säger strängt taget bara att kommunerna och landstingen får fastställa utdebiteringen. Efter vilka grunder denna skall utgå, t.ex. proportionella eller progressiva, bestäms enligt 8 kap. 5 § RF i lag, dvs. av riksdagen. Stadgandet är vidare ett principstadgande och enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 231) garanterar det inte "att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek". Frågan om man kan eller bör sätta ett tak för den kommunala utdebiteringen har diskuterats i flera sammanhang. I betänkandet KU 1980/81:22 uttalade konstitutionsutskottet som sin mening att "principerna om den kommunala självstyrelsen ... leder ... till slutsatsen att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas".

Kommunerna och landstingen får alltså endast besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar. I övrigt är det riksdagen som själv reglerar skattebestämmelsernas innehåll. Detta gäller även detaljerna. Delegation i fråga om föreskrifter som avser skatt är inte möjlig (8 kap. 7 § RF). Föreskrifter om den kommunala beskattningen omfattas inte heller av regeringens restkompetens (8 kap. 13 § RF). Den enda reglering som kan tillkomma utöver den av riksdagen beslutade lagen utgörs av verkställighetsföreskrifter, som kan meddelas av regeringen eller myndighet som är underordnad regeringen. Med verkställighetsföreskrifter för-

står i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Dit hör emellertid i viss utsträckning också föreskrifter som i materiellt hänseende "fyller ut" en lag. För att sådana föreskrifter skall kunna betraktas som verkställighetsföreskrifter krävs dock att den bestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (prop. 1973:90 s. 211).

Enligt 8 kap. 5 § RF skall *grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer* bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Inom vissa verksamhetsgrenar kan emellertid normgivningsmakten med tillämpning av 8 kap. 7 och 11 §§ RF överlätas på kommuner och landsting.

När det gäller *detaljbestämmelser på detta område* kan riksdagen i en lag eller regeringen i en förordning avseende grunder bemyndiga kommuner och landsting att meddela närmare föreskrifter. Vidare kan man säga att kommunerna och landstingen i detta sammanhang har ett slags restkompetens. Denna kan sägas grunda sig på den kommunala självstyrelsen eller på den allmänna kompetensen. Ibland åberopas hävd som stöd för denna restkompetens. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 306) uttalades det att det "självfallet" skall i "vid omfattning ankomma på kommunerna att själva utforma detaljregleringen" i fråga om kommunernas och landstingens organisation och arbetsformer. Detta uttalande visar att kommunernas och landstingens restkompetens accepterats.

Samtidigt faller detaljregleringen under regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF. Regeringen kan alltså med stöd av sin restkompetens gå in och detaljreglera kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. Regeringens restkompetens tar över kommunernas och landstingens.

I regeringsformens förarbeten (prop. 1973:90 s. 306) sades det att det utan särskild bestämmelse i regeringsformen torde "kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen". Kompetensfördelningen anses ändå vara präglad av en viss osäkerhet. Såväl demokratiberedningen som kommunallagsgruppen förordade därför en översyn av regeringsformens bestämmelser om den kommunala normgivningen i detta hänseende. Vi vill för vår del inte anlägga några synpunkter på behovet av en sådan översyn. Enligt vår mening utgör den osäkerhet som anses råda i fråga om kompetensfördelningen inte något problem från kommunalrättslig synpunkt.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att, även om regeringen samt kommunerna och landstingen själva har rätt att meddela närmare föreskrifter om de sistnämndas organisation och verksamhetsformer, det inte är något som hindrar att även riksdagen meddelar sådana föreskrifter. Riks-

dagens föreskrifter gäller därvid framför sådana föreskrifter som kan ha meddelats av regeringen eller av kommunerna och landstingen.

Föreskrifter om *kommunernas och landstingens befogenheter "i övrigt"* (dvs. utöver beskattningsmakten) och om *deras åligganden* skall enligt 8 kap. 5 § RF i sin helhet meddelas i lag, dvs. av riksdagen. Normgivningsmakten kan dock överlätas på kommunerna och landstingen genom subdelegation (8 kap. 7 och 11 §§ RF).

I fråga om kommunernas och landstingens befogenheter och åligganden kan det krävas en omfattande detaljreglering. Denna avser ofta sättet att handha befogenheterna och åliggandena, dvs. kommunal organisation och verksamhetsform. Därvidlag gäller alltså i princip samma sak som nyss har sagts i fråga om detaljbestämmelser på organisations- och verksamhetsformsområdet. Kommunerna och landstingen kan i en lag eller i en förordning bemyndigas att meddela detaljbestämmelserna. Dessutom kan de meddela sådana bestämmelser med stöd av sin restkompetens.

När det gäller *föreskrifter om avgifter* kan till en början konstateras att föreskrifter om *s.k. betungande offentligrättsliga avgifter*, dvs. sådana avgifter som den enskilde rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga, enligt huvudregeln i 8 kap. 3 § RF skall meddelas i lag, dvs. av riksdagen. Normgivningsmakten avseende dessa avgifter kan dock delegeras till kommunerna och landstingen, antingen genom direktdelegation (8 kap. 9 § andra stycket RF) eller genom subdelegation (8 kap. 7 och 11 §§ RF).

*Icke tvångsmässiga offentligrättsliga avgifter* är underkastade bestämmelserna i 8 kap. 5 § RF. I motiven till detta stadgande (prop. 1973:90 s. 305) uttalade departementschefen att riksdagen "i lag" kan tillägga kommunerna och landstingen sådana befogenheter som "rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §". Genom att rätten att meddela föreskrifter om offentligrättsliga avgifter som inte är tvångsmässiga faller under 8 kap. 5 § RF blir också bestämmelserna i 8 kap. 7 och 11 §§ RF tillämpliga på sådana avgifter. Normgivningsmakten kan alltså även flyttas över på kommunerna och landstingen genom subdelegation.

Kommunernas och landstingens rätt att ta ut *privaträttsliga avgifter* följer av kommunallagens allmänna kompetensbestämmelse.

#### 4 § Bestämmelsen i paragrafen ger uttryck för 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.

Det krävs således att kommunerna och landstingen skall iaktta ett slags objektivitet och rättvisa i sin behandling av kommunmedlemmarna. Innebörden av detta kan vara olika inom olika verksamhetsområden. Viss meningsinriktning får dock inte alls särbehandlas av kommunen eller landstinget utan objektiva skäl.

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 såsom socialtjänstlagen och bostadsförsörjningslagen.

Å andra sidan hindrar likställighetsprincipen inte en kommun eller ett landsting från att vid ett visst tillfälle tillhandahålla anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar i kommunen eller landstinget till godo, om kommunen eller landstinget avser att senare bereda även andra medlemmar samma nyttigheter.

Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar. Till yttermera visso 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.

Likställighetsprincipen kan sägas i praktiken ligga mycket nära den i regeringsformen inskrivna objektivitetsprincipen. Likställighetsprincipen gäller emellertid även för den beslutande kommunala församlingen, vilket knappast är fallet beträffande den sistnämnda principen.

5 § Paragrafen innehåller en bestämmelse 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 RF. Enligt ett tidigare kommittéförslag (SOU 1978:34) skulle förbudet i regeringsformen gälla även kommunala avgifter, men så blev inte fallet. I den proposition som låg till grund för införandet av bestämmelsen (prop. 1978/79:195 s. 56 – 57) framhöll departementschefen att den praxis som redan fanns på det kommunala området borde bestå. Han ansåg det därför lämpligast att de kommunala avgifterna lämnades helt utanför regleringen i 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 främst haft aktualitet i fråga om taxebeslut.

Under vissa förhållanden har dock en begränsad retroaktivitet godtagits i praxis. Så har skett då det varit fråga om en taxehöjning som haft samband med tillbakaverkande löneavtal (RÅ 1953 I 181, 1956 I 166, 1961 I 90 och 1978 Ab 487). En viss begränsad retroaktivitet har vidare godtagits beträffande avgifter för vatten och avlopp när avläsningen av förbrukad mängd vatten inte har kunnat ske samtidigt hos alla abonnenter utan har måst göras fortlöpande (RÅ 1974 A 2081). Retroaktiviteten synes i dessa fall ha godtagits av praktiska skäl.

Enligt vår mening måste möjligheten att göra undantag från retroaktivitetsförbudet tillämpas med mycket stor försiktighet. Det krävs enligt vårt förslag därför synnerliga skäl för sådana undantag.

*Särskilt om förhållandet till näringslivet*

6–7 §§ Bestämmelserna i dessa paragrafer ger uttryck för den rättspraxis som utbildats i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet. I 6 § har dessutom tagits in en bestämmelse som ger uttryck för förbudet mot att driva spekulativa företag.

Förbudet mot att driva spekulativa företag innebär att en kommun eller ett landsting inte får inlåta sig på företag som i huvudsakligt syfte avser att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst.

En utförlig beskrivning av gällande rätt i fråga om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet finns i betänkandet (SOU 1982:20) *Kommunerna och näringslivet*. En sammanställning av rättsfall som tillkommit därefter finns i betänkandet (Ds C 1986:16) *Kommunal näringslivspolitik*. I det följande lämnas en översiktlig redovisning av rättsläget.

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 det svenska 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.

Exempel på sådana kommunala verksamheter 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 rättsliga utrymmet för dessa verksamheter varierar. Några verksamheter har uttryckligen stöd i lag som berättigar eller ålägger kommunerna att befatta sig med verksamheten. Hit hör bl.a. bostadsföretag, renhållningsverk, slakthusrörelser och hamnar. Andra verksamheter erkänns indirekt i statsbidragsförfattningar. Ett exempel på detta är tvätterirörelser. De flesta av de uppräknade verksamheterna har fått ett uttryckligt kommunalrättsligt erkännande i rättspraxis. Så är fallet med exempelvis elverk, fryserier, parkeringsanläggningar och flygplatser.

Det rör sig här om mycket skilda verksamheter som är svåra att samla under någon verkligt klarläggande rubrik. Tyngdpunkten i nu avsedda kommunala aktiviteter ligger ofta i att tillhandahålla kollektivanläggningar eller kollektivanordningar av olika slag. I den mån kommunen tillhandahåll-

ler annat än själva anläggningen eller anordningen är det ofta fråga om nyttigheter som kan betecknas som tjänster – inte varor – samtidigt som själva anläggningen framstår som det primära. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet. Många av verksamheterna kännetecknas av att de är monopolartade och för sin utövning kräver fortlöpande tillgång till gator och annan kommunägd mark.

Kommunernas engagemang i verksamheter av exemplifierat slag är resultatet av en sekellång utveckling.

#### □ Det egentliga näringslivet

På det egentliga näringslivets område anses kommunerna och landstingen ha rätt att vidta sådana åtgärder som allmänt främjar näringslivet i kommunen eller landstinget. Kommunala ingripanden av individuell natur är däremot inte tillåtna, såvida det inte föreligger en särskild grund för ett sådant ingripande.

#### *Åtgärder som allmänt främjar näringslivet*

I motiven till 1948 års kompetensreform framhölls att det fick anses höra till kommunernas befogenhet att allmänt främja näringslivets utveckling inom kommunen. Där angavs också exempel på sådana åtgärder som ansågs vara av allmänt näringslivsfrämjande slag.

Rättspraxis har därefter ytterligare exemplifierat och nyanserat dessa befogenheter.

#### – Markupplåtelser och teknisk service

Till de allmänt näringsfrämjande, kompetensliga åtgärderna hör att tillhandahålla mark och teknisk service till företagen. Det kan här t.ex. handla om att ställa i ordning byggklara industriområden med trafikleder, stickspår, vatten och avlopp m.m.

Det finns inget som hindrar att kommunerna tillämpar en generell lågprislinje vid markupplåtelser till näringslivet. Individuella prisförmåner får dock inte förekomma.

På motsvarande sätt har kommunerna rätt att föra en generell lågprispolitik när de förser näringslivet med t.ex. el, men de får i princip inte sätta priserna eller avgifterna så att ett företag får förmåner som inte under motsvarande förhållanden kommer ett annat företag till del.

#### – Lokaler

Generellt sett är det inte någon uppgift för kommunerna eller landstingen att hålla det enskilda näringslivet med lokaler. Enligt motiven till 1948 års kompetensreform får kommunerna emellertid tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på detta företagarkollektiv i allmänhet. Däremot faller in-



dividuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag i kommunen utanför den ordinära kompetensen.

– Utställningar, mässor m.m.

Exempel på några andra i princip tillåtna allmänfrämjande åtgärder är kommunala engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring.

Denna rätt kan föras tillbaka på den uråldriga befogenheten för kommunen att hålla marknadsplats, en befogenhet som ännu i dag kvarstår i form av de kommunala saluhallar som man kan träffa på i större tätorter. Kommunernas och landstingens rätt att engagera sig i utställningar och mässor m.m. är en förlängning av denna gamla kommunala tradition.

– Branschstöd

I några fall har det förekommit att regeringsrätten godtagit en stödinsats för en hel bransch, dvs. betraktat åtgärden såsom allmänt näringsfrämjande. Praxis är emellertid restriktiv. I det fall som vanligen åberopas i detta sammanhang hade en kommun beslutat att anslå medel till en rådgivningsverksamhet bland jordbrukarna i kommunen. Beslutet ansågs vara en åtgärd av allmän natur som syftade till att främja jordbruksnäringen i kommunen.

#### *Särskilda kompetensgrunder*

Det är inte möjligt att ge någon uttömmande beskrivning av de särskilda grunder som kan rättfärdiga kommunala näringslivsinsatser av individuell natur. En särskild grund föreligger naturligtvis när kommunerna genom lag har fått befogenhet att överskrida gränsen för det eljest otillåtna. Exempel på sådan lag finns när det gäller sysselsättning av handikappade och engagemang inom turismväsendet. Det är emellertid främst i rättspraxis som de särskilda grunderna har utformats.

– Verksamheter med särskild anknytning till befintlig kommunal verksamhet

En särskild grund kan vara att verksamheten, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en sådan anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet att det skulle te sig opraktiskt eller verklighetsfrämmande att dra en precis och konsekvent gränsdragning mellan kommunen och enskilt näringsliv. Exempel på verksamheter av detta slag är stuveriverksamhet i kommunägda hamnar, förädling och försäljning från kommunägda grustag, försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar och ackvisition av annonser i kommunala informationskrifter. Det måste emellertid föreligga en kvalificerad anknytning. En kommun får inte ge sig in på den allmänna entreprenadmarknaden enbart i syfte att kunna behålla en jämn sysselsättning för gatukontorets personal.

#### – Bortfall av enskild service

När det enskilda initiativet viker eller faller bort på ett visst serviceområde som normalt hävdas av den privata företagsamheten kan det uppkomma 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 har ansetts kompetensenliga när det stått klart att enskilda företag och personer inte varit beredda att göra de nödvändiga insatserna.

#### – Arbetslöshet

En viktig särskild grund för kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet är rådande eller befarad arbetslöshet i kommunen. Grunden har dock fått en snäv utformning i rättspraxis.

Det är svårt att med ledning av de rättsfall som finns på området närmare precisera hur allvarlig krissituationen skall vara för att kunna rättfärdiga kommunala ingripanden. Den arbetslöshet som man avser att hindra eller motverka skall vara av viss inte obetydlig omfattning och den kommunala insatsen skall vara rimlig och effektiv.

#### – Skydd mot förmögenhetsförlust

Som särskild grund har också i någon mån godtagits kommunernas intresse av att skydda sig mot direkta förmögenhetsförluster. När kommuner engagerat sig ekonomiskt i företag, vars verksamhet i och för sig faller utanför kommunens kompetens, har kommunens intresse av att skydda det insatta kapitalet medverkat till att legalisera ytterligare ekonomiska insatser. Denna särskilda grund är vanlig när det gäller kommunala engagemang i hotellrörelser.

#### – Samverkande särskilda omständigheter

Det är inte ovanligt att man i rättspraxis funnit en kommunal stödinsats kompetenslig efter sammanvägning av två eller flera särskilda omständigheter. Det får i dessa fall antas att omständigheterna var för sig inte räckt till för att göra insatsen laglig. Avgörande för bedömningen kan t.ex. vara hotet om ökning av sysselsättningsvärigheterna för kommunens befolkning och kommunens intresse av att skydda sig mot en avsevärd ekonomisk förlust.

Syftet med den näringsverksamhet som kommunerna och landstingen får bedriva enligt 6 § i vårt förslag skall vara att betjäna de egna medlemmarna.

Ingenting hindrar emellertid att anläggningarna och tjänsterna i praktiken också utnyttjas av utsocknes. Vidare är det inget som hindrar att kommunerna och landstingen bildar egna internföretag som enbart betjänar kommunen eller landstinget, t.ex. ett internt städbolag.

#### *Kommunalt partistöd*

8 § Denna paragraf motsvarar bestämmelserna i lagen (1969:596) om kommunalt partistöd. Bestämmelserna har endast ändrats språkligt och redaktionellt.

### 5.3 3 kap. Kommunernas och landstingens organ

#### *Fullmäktige, nämnder och andra organ*

1 § 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 § RF, 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 6 § 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.

2 § Paragrafen anger grundragen i kommunernas och landstingens nämndorganisation. Den motsvarar delvis 3 kap. 13 § KL. I sak föreligger inga nyheter, vilket innebär att det i varje kommun och landsting skall finnas en styrelse samt vissa specialreglerade obligatoriska nämnder. Härutöver får kommunerna och landstingen tillsätta de nämnder som de anser behövs. När slutlig ställning har tagits till frågan om en friare nämndorganisation kan denna paragraf behöva justeras. I ett sådant läge påverkas också de särskilda lagarna om lokala organ i kommunerna och särskilda organ i landstingen.

I lagen används termen "styrelse" som gemensam beteckning på kommunstyrelse och landstingsstyrelse.

3 § 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 utan om att fullmäktige för en viss särskild fråga kan tillsätta ett särskilt organ för beredningen.

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". Det ankommer på fullmäktige att fatta närmare beslut om beredningarnas arbetsformer.

4 § Paragrafen upplyser om de organ som kan finnas inom en nämnd. Det kan vara utskott, beredningar och partssammansatta organ. Om utskotten och beredningarna finns närmare bestämmelser i 6 kap. De partssammansatta organen regleras i 7 kap.

5 § För att göra bilden av den politiska organisationen fullständig lämnas i paragrafen en upplysning om att det skall finnas revisorer för granskning av den kommunala verksamheten. Närmare bestämmelser om revisorerna finns i nionde kapitlet.

#### *Fullmäktiges uppgifter*

6 § Denna paragraf preciserar innebörden av att fullmäktige är beslutande församling i kommuner och landsting. Utgångspunkten är uttalandena i förarbetena till 1 kap. 7 § RF (prop. 1973:90 s. 231). Där angavs 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.

Bestämmelsen innebär, liksom hittills, att fullmäktige skall besluta i alla ärenden av större betydelse för kommunen respektive landstinget. Den uppräknade 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.

Punkt 1 ger uttryck för fullmäktiges finansmakt. I uttrycket "andra viktiga finansiella åtgärder" ligger bland annat att fullmäktige regelmässigt beslutar om avgifter och om upptagande av lån. Det innefattar också andra viktiga förmögenhetsförfoganden som köp och försäljning av fast egendom.

Av punkt 2 framgår att fullmäktige beslutar om planer och riktlinjer för verksamheten. Det gäller både sådant som är fastlagt i särskilda författningar och sådant som fullmäktige beslutar om utan särskilt åliggande.

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. 22 §. Fullmäktiges beslut får givetvis inte strida mot vad som kan vara föreskrivet i lag om nämndernas organisation och verksamhetsformer. Paragrafen har utformats med beaktande av detta.

Av särskilda bestämmelser i lagen framgår att fullmäktige förrättar val av nämnder och revisorer samt beslutar om ersättning till förtroendevalda. 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. Det är alltså en specifik uppgift för fullmäktige att besluta om årsredovisning och om ansvarsfrihet.

Av bestämmelsen i andra stycket framgår att allt som inte är nämndfrågor

primärt tillhör fullmäktiges beslutsområde. Härigenom slås det fast att det inte finns något glapp mellan beslutanderätt och förvaltning.

7 § I 1 kap. 6 § andra stycket KL finns en bestämmelse om fullmäktiges möjligheter att delegera ärendegrupper till nämnderna. Där föreskrivs att ett delegeringsuppdrag inte får avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Som framgår av den allmänna motiveringen bör det skapas ett större utrymme för fullmäktige att delegera. Förevarande paragraf ger uttryck åt detta.

Utrymmet för delegering begränsas enligt bestämmelsen endast av om det framgår av någon föreskrift i författning att fullmäktige skall avgöra ärendet. Det innebär bl.a. att de ärendegrupper som uttryckligen anges i 6 § faller utanför möjligheten att delegera. Exempel på annat som kan falla utanför på grund av författningsbestämmelser är beslut om att anta vissa planer och beslut om lokala föreskrifter.

En särskild fråga gäller var gränsen går för möjligheterna att delegera beslut om avgifter. Sådana är i allmänhet att anse som viktiga finansiella åtgärder, vilket innebär att fullmäktige skall fatta beslutet enligt 6 § punkt 1. Hittillsvarande praxis visar dock att det finns ett visst handlingsutrymme på så sätt att fullmäktige har kunnat delegera beslutanderätten om mindre avgifter. Avsikten är inte att ändra denna ordning. Den praxis som finns i dag kan därför vara vägledande även i framtiden. Bestämmelsen berör inte den rätt som nämnderna kan ha att som ett led i deras förvaltningsuppgifter besluta om arrende och hyror för t.ex. samlingslokaler.

En annan avgränsningsfråga gäller delegering av beslutanderätten avseende långsiktig upplåning. I dag torde gälla att endast beslut om kortsiktig upplåning kan delegeras, medan beslut om långsiktig upplåning, dvs. i regel lån med en löptid överstigande ett år, måste tas av fullmäktige. Med den terminologi som har införts i 6 § punkt 1 kan man med fog hänföra beslut om långsiktig upplåning till kategorin "viktiga finansiella åtgärder". Det skulle innebära att sådana beslut inte kan delegeras. Vissa affärsmässiga skäl kan dock tala för en motsatt ordning. Om t.ex. räntan förväntas stiga inför en större långsiktig upplåning, kan det bli nödvändigt med en sådan snabbhet i handläggningen som inte kan uppnås med fullmäktigebeslut. Under vissa omständigheter bör det därför vara möjligt att fullmäktige delegerar beslutanderätten avseende långsiktig upplåning till styrelsen. En förutsättning är att upplåningen ligger inom ramen för den av fullmäktige antagna finansieringsbudgeten med angivande av en övre gräns samt att det finns ett tillfredsställande internt kontrollsystem.

En nyhet i bestämmelsen är att enstaka ärenden kan delegeras förutom hela grupper av ärenden. Praktiska skäl talar för denna ändring.

8 § Paragrafen upplyser om den s.k. delegationslagen. Den ger kommuner och landsting rätt att till kommunala arbetsgivarorganisationer delegera uppdrag som gäller anställningsvillkor.

9 § I 1 kap. 6 § första stycket KL finns sedan den 1 maj 1988 en bestämmelse som klargör fullmäktiges möjligheter att ge s.k. finansbemyndi-

ganden. Härigenom har det getts ett stöd för utvecklingen mot nya politiska styrformer av den kommunala verksamheten. Bestämmelsen har förts över till förevarande paragraf. En viss justering har gjorts på så sätt att det framgår att bestämmelsen inte får tillämpas om annat följer av lag. Inom vissa områden, t.ex. socialtjänsten, finns nämligen obligatoriska uppgifter där målen har satts av riksdagen genom lag, varför fullmäktiges handlingsutrymme är begränsat.

Med stöd av bestämmelsen kan fullmäktige bevilja nämnderna ett raman-slag för en hel verksamhet eller för en hel nämnd. En förutsättning är dock att fullmäktige har tagit ställning till verksamhetens omfattning, inriktning och kvalitet liksom till kostnader och intäkter i stort. Riktlinjer för hur anslagen får användas kan läggas fast genom en hänvisning till barnomsorgsplan, äldreomsorgsplan eller andra måldokument.

En förutsättning för bestämmelsens tillämpning är att fullmäktige har fastställt sådana riktlinjer eller andra generella beslut för verksamheten i fråga att dess prioriteringar blir respekterade (se KU 1987/88:23 s. 17).

### *Nämndernas uppgifter*

**10 och 11 §§** Enligt 1 kap. 5 § andra stycket KL ankommer förvaltning och verkställighet på styrelsen och övriga nämnder. Det framgår också att de bereder ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Motsvarande bestämmelser har tagits in i förevarande paragrafer.

En nyhet är att det framgår direkt av lagtexten 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.

För beredningen av sina ärenden kan fullmäktige, vid sidan av nämnderna, utnyttja fullmäktigeberedningar. Detta är möjligt redan enligt gällande rätt, men i 11 § sägs det uttryckligen. Det är rimligt att vederbörande facknämnd får yttra sig över en fullmäktigeberednings förslag innan fullmäktige beslutar.

**12 §** I denna paragraf har tagits in en ny bestämmelse om nämndernas redovisningsskyldighet inför fullmäktige. Den ger fullmäktige ett uppföljningsinstrument.

Bestämmelsen 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 även 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.

Bestämmelsen ställer inte något krav på formerna för redovisningen, men årliga redovisningar torde inte vara tillfyllest för att uppnå syftet med bestämmelsen.

### *Kommunala företag*

**13 §** Denna bestämmelse, som är ny, reglerar en kommuns eller ett landstings förhållande till sådana privaträttsliga rättssubjekt som kommunen eller landstinget på ett eller annat sätt har del i. Regleringen omfattar – förutom aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser – även de i detta sammanhang mindre vanliga associationsformerna handelsbolag och kommanditbolag samt ideella föreningar. Uppgiftsöverlämnande till enskilda personer omfattas däremot inte av regleringen.

Det kommunala engagemanget i ett privaträttsligt subjekt måste, för att godtas, kunna betecknas som en kommunal angelägenhet i den mening som avses i kommunallagens kompetensregler.

Liksom enligt gällande rätt har i vårt lagförslag nämnderna ett yttersta ansvar för förvaltning och verkställighet (jfr 3 kap. 10 och 11 §§). Det innebär att det finns ett i lag grundat företräde för nämndförvaltning av hela den kommunala verksamhetssektorn.

Paragrafen reglerar inte i vilka situationer som en uppgift får överlåtas på ett privaträttsligt organ. Detta val överlämnas åt den kommunala självstyrelsen.

Med hänsyn till hur skiftande förhållandena kan vara, sägs i bestämmelsen att åtgärderna i fråga om inflytande och kontroll skall vidtas med hänsyn till andelsförhållandena i företaget, verksamhetens art och övriga omständigheter. Ytterst måste det bero på en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet om lagens krav på inflytande och kontroll skall anses uppfyllt.

Regleringen har sin största betydelse i fråga om sådana juridiska personer i vilka det inte finns någon annan intressent än en kommun eller ett landsting eller där kommunen eller landstinget är den helt dominerande intressenten. Formellt gäller emellertid regeln även andra kommunala andelsinnehav. Det kan gälla samarbete mellan en kommun eller ett landsting å ena sidan och en annan kommun eller ett landsting, staten eller en enskild å den andra sidan.

Här skall något närmare kommenteras de särskilda krav på insyn och kontroll som bestämmelsen ställer upp.

#### Det kommunala ändamålet

Det kommunalrättsliga anspråket på ändamålsbestämning sträcker sig längre än det rent bolagsrättsliga. Bolagsordningen skall enligt fast rättspraxis avgränsa bolagets verksamhet till sådan verksamhet som typiskt sett kan

godtas som kommunal. Detta kan vanligtvis inte vara fallet när bolagsordningen avslutas med den i rent privata sammanhang vanliga meningen att bolaget skall "idka annan i samband därmed stående rörelse" eller med någon annan formulering som gör bolagets ändamål obestämt.

Det kommunala ändamålet kan t.ex. preciseras så att det blir klart att de olika grundsatser som gäller för kommunal verksamhet enligt kommunallagen, exempelvis självkostnadsprincipen och 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 den allmänna kompetensen.

#### □ Styrelseledamöter och revisorer

Bestämmelsen ställer upp ett krav på att fullmäktige i normalfallet skall utse styrelseledamöterna. I sådana fall blir reglerna om proportionella val automatiskt tillämpliga på valet av styrelse i aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Särskilda skäl kan tala för att en eller flera styrelseledamöter utses på annat sätt än genom val i fullmäktige. Ett praktiskt exempel på detta är att det i styrelsen kan behövas en eller flera personer som besitter särskild sakkunskap.

I 10 kap. aktiebolagslagen finns bestämmelser om revision och särskild granskning av aktiebolag. Bolagsstämman skall välja minst en revisor som i princip 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.

Om inte särskilda skäl talar mot det, exempelvis verksamhetens art eller liknande förhållanden, skall fullmäktige begagna sig av möjligheten att välja en revisor. Yrkesrevisionen kan på så sätt kompletteras med en förtroendemannarevision.

Det är att märka att det inte är obligatoriskt att ha styrelse eller revisor i handelsbolag och kommanditbolag. Revisor behöver bara finnas om bolaget är skyldigt att upprätta årsredovisning.

#### □ Fullmäktiges godkännande av beslut

Ett privaträttsligt organ är inte bundet av gränsdragningen i kommunallagen mellan beslutande och verkställande organ. En kommun eller ett landsting måste ta detta i beaktande i samband med en företagsbildning. Beslut som ankommer på fullmäktige kan inte överlåtas på företaget. För att trygga detta föreskrivs i förevarande paragraf att fullmäktige skall godkänna principiellt viktiga beslut i företaget. Föreskrifter i saken får då tas in i bolagsordningen, stiftelsestadgarna etc. En sådan föreskrift kan innebära



att fullmäktiges godkännande inhämtas innan beslut fattas eller att företaget fattar ett beslut med förbehåll för ett sådant godkännande.

Vissa slag av beslut bör *alltid* underställas fullmäktige. Det gäller särskilt beslut om ändring i bolagsordning, stiftelsestadgar eller samarbetsavtal. Exempel på andra beslut som regelmässigt bör godkännas av fullmäktige är ändring av aktiekapital, fusion av företag, förvärv eller bildande av dotterföretag, förvärv och försäljning av fastighet över viss beloppsgräns samt införande och ändring av avgiftstaxor.

Det blir alltså en uppgift för fullmäktige att i samband med att vården av en angelägenhet överlämnas till ett privaträttsligt organ precisera vilka beslut som skall förbehållas fullmäktiges godkännande. Anspråket på fullmäktige beror bl.a. på graden av inflytande.

#### □ Övrigt

Utöver de åtgärder som nämns uttryckligen i paragrafen kan det, beroende på förhållandena i det enskilda fallet, finnas behov av att ytterligare åtgärder vidtas för att stärka kontrollen över ett kommunalt företag.

En viktig länk mellan kommunen eller landstinget som aktieägare och ett bolag är det ombud som skall företräda kommunen eller landstinget på bolagsstämman. Fullmäktige kan förbehålla sig rätten att välja ombud till bolagsstämman. Fullmäktige kan också uppdra åt en särskild nämnd att ha tillsyn över företaget och att utse ombudet.

Det är angeläget att styrelsen i kommunen eller landstinget fortlöpande har en samlad överblick över verksamheten i kommunens eller landstingets bolag särskilt från ekonomisk synpunkt. Fullmäktige behöver få en allmän insyn i och information om verksamheten. Det kan därför vara lämpligt att styrelsen i kommunen eller landstinget åläggs att årligen göra en sammanställning över det ekonomiska utfallet av verksamheten i företagen.

Vad som nu har sagts gäller i första hand för aktiebolag, men också i tillämpliga delar för stiftelser. Eftersom en stiftelse inte kan ägas av kommunen eller landstinget måste kommunens eller landstingets rättigheter gentemot stiftelsen slås fast i stadgarna för stiftelsen.

Paragrafen gäller även kommunal verksamhet genom ekonomisk förening. Eftersom en sådan måste bestå av minst tre medlemmar kan en kommun eller ett landsting inte bli ensambestämmande i en ekonomisk förening på samma sätt som i ett aktiebolag eller en stiftelse.

När det gäller handelsbolag, kan bolagsmännen fritt bestämma sina inbördes rättigheter och skyldigheter genom avtal. När kommunen går in i sådana bolag finns dock vissa kommunalrättsliga begränsningar i handlingsfriheten, främst när det gäller möjligheten att ta på sig ansvaret för skulder som belöper på annan bolagsman. Villkoren för ett sådant bolags handhavande av en kommunal angelägenhet får anges i bolagsavtalet.

När det gäller samarbetsfall kan man inte ställa samma anspråk på fullmäktige som i det fall då kommunen eller landstinget är helt ensambestämmande. Det får bero på en samlad bedömning av omständigheterna i

det enskilda fallet huruvida bestämmelsernas krav på inflytande och kontroll kan anses vara tillgodosett. När kommuner och landsting samarbetar enbart med varandra gäller bestämmelsen för fullmäktige i samtliga deltagande kommuner eller landsting. Här måste man utgå från att dessa blir ense om villkoren.

**14 §** I paragrafen finns en ny regel om fakultativ offentlighet för handlingar hos kommunala företag.

Bestämmelsen riktar sig, som har sagts i den allmänna motiveringen, bara till företag vari kommunen eller landstinget bestämmer ensam. Av detta följer att ekonomiska föreningar inte berörs, eftersom det förutsätts att flera fysiska eller juridiska personer samarbetar i en sådan förening.

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 iakttä. Detta kan ske på samma sätt som när det gäller att trygga inflytande och kontroll enligt 13 §. 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 eller också kan en generell bestämmelse tas in om att stiftelsens styrelse är skyldig att följa kommunens eller landstingets direktiv för verksamheten. Även avtalsformen kan användas om det av stiftelsens stadgar framgår att stiftelsen får ingå ett sådant avtal.

## 5.4 4 Kap. De förtroendevalda

**1 §** Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av begreppet förtroendevald.

Med förtroendevalda avses ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och sådana beredningar som fullmäktige har utsett. Hit räknas också revisorerna och revisorssuppleanterna.

Kapitlets bestämmelser 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 ledamotskap i en nämnd. På samma sätt räknas till gruppen förtroendevalda när någon deltar i utredningskommittéer, projektgrupper och arbetsgrupper som utgör en direkt följd av ett ledamotskap i en nämnd.

### Rösträtt

**2 §** Paragrafen motsvarar 2 kap. 3 § KL.

För kommunal rösträtt krävs att man är kyrkobokförd 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 svensk medborgare anses bosatt utom riket, om han enligt länsstyrelsens personband inte är kyrkobokförd här (4 kap. 11 § vallagen).

Är man inte svensk medborgare krävs utöver övriga rösträttsvillkor att man varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret.

Ett villkor för rösträtt var tidigare att man inte var omyndigförklarad. Institutet omyndigförklaring har emellertid avskaffats genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1989 och i samband därmed bortföll diskvalificeringsgrunden "omständig" 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 till andra kommunala förtroendeuppdrag än uppdragen som ledamot och suppleant i fullmäktige (jfr 3 §). Regeln har därför tagits in i kapitlet om de förtroendevalda.

I 2 kap. 3 § KL stadgas också att varje röstberättigad har en röst. Bestämmelsen har inte förts över till den nya lagen, eftersom denna grundläggande princip redan framgår av regeringsformens stadgande om att rösträtten är lika (1 kap. 1 § RF).

### *Valbarhet*

3 – 4 §§ Paragraferna motsvarar 2 kap. 4 § första och andra styckena, 3 kap. 3 § och 5 kap. 1 § KL.

I 3 §, som innehåller valbarhetskriterierna, har inte några sakliga ändringar gjorts. Vid val av ledamöter och suppleanter 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.

I 4 § uppställs, liksom enligt den nuvarande kommunallagen, ett valbarhetshinder för kommunens respektive landstingets ledande tjänsteman, vilket kan vara kommundirektören, kanslichefen, landstingsdirektören eller någon annan med motsvarande befattning. Det ankommer på kommunen respektive landstinget att genom en föreskrift i en instruktion eller på annat sätt klargöra vilken befattning 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 1975 Ab 306) och en rektor till ledamot och ordförande i en skolstyrelse (RÅ 1973 C 14).

Valbarhetshindret för landshövdingar och vissa andra länsstyrelsetjänste-

män har slopats. Formellt innebär detta att de i fortsättningen kan väljas till ledamöter i fullmäktige och nämnder och till revisorer.

#### *Uppdragets upphörande*

5 – 7 §§ Bestämmelserna i 5 och 6 §§ motsvarar 2 kap. 4 § tredje stycket KL.

Enligt 5 § upphör ett uppdrag genast om en förtroendevald upphör att vara valbar. Valbarhetsvillkoren är alltså även villkor för rätten att inneha uppdraget under mandatperioden. Om någon har blivit obehörig efter valet, t.ex. genom kyrkobokföring i annan kommun, är han skyldig att avgå så snart obehörigheten har inträtt. Det ankommer på honom själv att anmäla detta till fullmäktiges ordförande.

I 6 § har tagits in regeln om att fullmäktige skall befria en ledamot eller suppleant från uppdraget om denne önskar avgå. I och för sig finns det en grundläggande skyldighet att ta emot kommunala förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden. Den som vill avgå måste utverka ett fullmäktigebeslut. Bestämmelsen i förevarande paragraf gör det dock svårt för det beslutande organet 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 beviljas.

I den allmänna motiveringen finns utförliga motiv för regeln i 7 § om att fullmäktige kan avsätta en förtroendevald under löpande mandatperiod.

#### *Ledighet från anställning*

8 § I 1977 års kommunallag infördes regler som garanterar de förtroendevaldas rätt till ledighet. Reglerna, som finns i 2 kap. 5 §, 3 kap. 4 § och 5 kap. 1 §, har här förts samman till en paragraf som gäller för alla förtroendevalda.

Eftersom definitionen av förtroendevald inte innefattar uppdrag i kommunala företag gäller ledighetsregeln inte sådana uppdrag.

#### *Ekonomiska förmåner*

9 § I nuvarande kommunallag finns regler om de förtroendevaldas rätt till ersättning m.m. på flera håll, nämligen i 2 kap. 29 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 1 § femte stycket. Vi föreslår en gemensam reglering i kapitlet om de förtroendevalda. Ett förslag om nya ersättningsregler bereds f.n. i civildepartementet.

#### *De förtroendevaldas initiativrätt*

10 § Paragrafen, som är ny, reglerar de sätt på vilka de förtroendevalda i fullmäktige och nämnder kan initiera ett ärende.

Närmare bestämmelser om interpellationer och frågor finns i 5 kap. 30–32 §§.

Regeln om nämndledamöternas rätt att väcka ärenden är ny men 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 avgöra ärendet genom beslut.

I tredje stycket finns en ny bestämmelse som lagfäster principen om att en suppleant som tjänstgör har samma befogenheter som en ledamot. Tjänstgöringen är det avgörande kriteriet för rättigheten. En suppleant har t.ex. endast motionsrätt vid ett sammanträde då suppleanten tjänstgör. Om tjänstgöringen avbryts - t.ex. om en försenad ledamot anländer - upphör motionsrätten. En suppleant får inte heller, till skillnad från en ordinarie ledamot, väcka motioner mellan sammanträdena. Även rätten att ställa interpellationer och frågor är knuten till tjänstgöringen.

### *Omröstning*

**11 §** Till paragrafen har förts bestämmelsen i 2 kap. 14 § KL om att varje ledamot i fullmäktige har en röst. Bestämmelsen har utvidgats till att också omfatta nämnderna. Det innebär dock ingen nyhet i sak.

Bestämmelsen om röstpliktens omfattning är ny. Röstplikten omfattar endast ärenden hos nämnderna som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Ärendets karaktär måste därför avgöras innan omröstningen företas. Begreppet myndighetsutövning har i detta sammanhang samma grundbetydelse som i andra sammanhang där begreppet används, bl.a. i förvaltningslagen. Bestämmelsen innebär att röstplikten gäller t.ex. i fråga om yttranden i ärenden om vård av unga samt i adoptionsärenden och vårdnadsfall.

Beslut fattas genom acklamation eller omröstning. Beslut genom acklamation är det normala. Det förutsätts att ledamöterna deltar i de beslut som fattas. Den som vid omröstning avstår från att rösta gör detta innan beslutet fattas. Detta följer av det sätt på vilket omröstningar genomförs. På liknande sätt bör den som vill avstå från att delta i beslut som fattas med acklamation anmäla detta innan beslutet fattas. Det är inte rimligt att någon i efterhand anmäler att han inte deltagit i beslutet.

### *Reservation*

**12 §** Paragrafen motsvarar 2 kap. 26 § och 3 kap. 10 § KL.

Det krävs inte att en ledamot har yrkat att fullmäktige eller en nämnd skall fatta ett annat beslut för att han skall ha rätt att reservera sig. Däremot

krävs att ledamoten har deltagit i avgörandet av ärendet. Om någon utnyttjar rätten enligt 11 § att avstå, får han alltså inte reservera sig.

#### *Närvarorätt*

13 – 14 §§ Bestämmelsen i 13 § motsvarar 3 kap. 15 § KL. Den syftar till att tillgodose de förtroendevaldas intresse av information.

Ordningen innebär att fullmäktige får rätt att generellt i ett reglemente eller genom ett särskilt beslut i ett enskilt fall reglera närvarorätten. Fullmäktige har frihet att begränsa sitt beslut så att den förtroendevalde får endast närvarorätt eller närvaro- och yttranderätt. 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 fått närvarorätt i en nämnd som han inte tillhörde torde vara underkastad motsvarande bestämmelser om tystnadsplikt som gäller för övriga ledamöter och suppleanter (jfr KU 1976/77:25 s. 78). Den förtroendevalde bör kunna tillhöra den personkrets som omfattas av sekretess enligt 1 kap. 6 § i sekretesslagen.

Bestämmelsen i 14 § är ny och syftar till att tillgodose de mindre partiernas intresse av att få observatörsplatser i styrelsen. Bestämmelsen är utformad så att det ankommer på partiet att ta initiativ i frågan. Det blir därefter en uppgift för fullmäktige att utse den person som under mandatperioden skall få utnyttja rättigheten.

#### *Borgarråd*

15 – 20 §§ Bestämmelserna innebär inga nyheter i sak. Några lagtekniska justeringar har dock gjorts i syfte att anpassa reglerna till regelsystemet i övrigt.

#### *Politiska sekreterare*

21 – 23 §§ Bestämmelserna motsvarar innehållet i lagen (1983:565) om politiska sekreterare, som nu kan upphävas. Förenklingarna av bestämmelserna innebär inte på någon punkt förändringar i sak. Det innebär att motiven i prop. 1982/83:132 gäller alltså.

## 5.5 5 kap. Fullmäktige

### *Antalet ledamöter och suppleanter*

1–2 §§ Paragraferna motsvarar 2 kap. 1 och 2 §§ KL.

Bestämmelsen i 1 § sista stycket 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).

I 2 kap. 2 § första stycket KL föreskrivs det att det skall utses suppleanter för ledamöterna i fullmäktige. I paragrafens andra stycke finns en regel om antalet suppleanter i kommunfullmäktige. Reglerna om antalet suppleanter i landstingen finns däremot i vallagen.

Den grundläggande regeln om att det skall utses suppleanter för ledamöterna har tagits in i 2 §. Reglerna om antalet suppleanter bör dock samlas i vallagen.

#### *Mandattider*

3 § Paragrafen motsvarar 2 kap. 6 § KL i dess lydelse enligt SFS 1987:1337.

#### *Ordförande och vice ordförande*

4 § I 2 kap. 8 § KL finns regler om fullmäktiges presidium. Bland annat finns en regel om vem som skall föra ordet i avvaktan på att ordförandevärdet har förrättats. Vidare föreskrivs att fullmäktige skall utse en tillfällig ordförande om varken ordföranden eller någon vice ordförande kan närvara vid sammanträdet.

Dessa frågor kan regleras av kommunerna och landstingen själva. Paragrafen innehåller därför endast den grundläggande regeln att fullmäktige skall välja ordförande och vice ordförande.

De regler som behövs om hur ordförandeskapet skall utövas i olika situationer kan tas in i arbetsordningen för fullmäktige. Reglerna bör i sak åtminstone omfatta de situationer som nu regleras i 2 kap. 8 § KL.

#### *När sammanträdena skall hållas*

5 § Denna bestämmelse, som motsvarar 2 kap. 9 § KL, har förenklats betydligt.

Huvudregeln är att fullmäktige skall bestämma när ordinarie sammanträden skall hållas. Det innebär att fullmäktige skall bestämma antalet sammanträden och även vid vilka tidpunkter de skall äga rum. Det finns också en regel om att styrelsen eller en minoritet, minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter, kan framtvunga ett fullmäktigesammanträde. De regler som behövs i övrigt, t.ex. när sammanträden får ställas in, kan fullmäktige ta in i arbetsordningen.

Den nuvarande rekommendationen att landstinget bör sammanträda minst fyra gånger per år kom till för att öka antalet landstingssammanträden. Föreskriften hade samband med att förvaltningsutskottets ställföreträdarskap för landstinget avskaffades. Bestämmelsen saknar numera praktisk betydelse och har därför fått utgå ur lagtexten.

För att minska detaljregleringen har regeln 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 styrelsen och övriga nämnder samt av revisorer. År då val av

fullmäktige har ägt rum i hela landet skall valet förrättas av de nyvalda fullmäktige. Denna regel fick stå kvar i 1977 års kommunallag trots att fullmäktiges mandattid flyttades från den 1 januari till den 1 november valåret. Departementschefen anförde att regeln fanns för tydlighets skull (prop. 1975/76:187 s. 364). Det måste emellertid betraktas som uteslutet att den frånträddande majoriteten skulle förrätta valen till nämnderna och därför har regeln om nyvalda fullmäktiges kompetens i valfrågor slopats.

### *Hur sammanträdena kungörs*

**6–8 §§** Paragraferna motsvarar 2 kap. 10 § KL.

Uppgifter om fullmäktiges sammanträden skall annonseras i dagstidningar som finns på orten. Syftet med annonseringen är att uppgiften om tid och plats skall nå så många kommunmedlemmar som möjligt. Man måste därför utgå från att kommunerna och landstingen upprätthåller den nuvarande rekommendationen om tidningarnas spridning bland kommunmedlemmarna utan en lagregel om det.

Dagstidningsbegreppet, som är känt när det gäller frågan om prestöd, har utvecklats främst som ett instrument för att avgränsa dagstidningar från andra tidningskategorier. Det skall vara fråga om en allmän nyhetstidning och publikation av dagspresskaraktär som normalt kommer ut med minst ett nummer varje vecka. Avgränsningen gäller alltså både tidningens innehåll och dess periodicitet. Närmare preciseringar av begreppet har gjorts i dagspresskommitténs betänkande (SOU 1988:48) Reformerat prestöd.

### *Suppleanternas tjänstgöring*

**9–12 §§** Bestämmelserna motsvarar 2 kap. 11 § KL.

Suppleanternas tjänstgöringsrätt har principiell betydelse och enhetliga regler bör därför gälla för alla kommuner och landsting. Det finns således skäl att i huvudsak behålla de nuvarande reglerna.

Reglerna innebär att en ordinarie ledamot har företräde till tjänstgöring framför en suppleant.

En ledamot har därför rätt att tjänstgöra, även om ledamoten inställer sig under pågående sammanträde. I övrigt skall en suppleant tjänstgöra under hela sammanträdet eller under den del som återstår, sedan denne har inträtt. Vid jäv för en ledamot eller tjänstgörande suppleant har den jävige rätt att återinträda, sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall är det inte tillåtet för ledamöter och suppleanter att tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Då bortses från det fallet att en ledamot kommer för sent till ett sammanträde.

Reglerna om växeltjänstgöring får inte uppfattas så att en ledamot inte tillfälligt får lämna sammanträdesrummet. En generös tillämpning kan bli aktuell när en ledamot tillfälligt lämnar sammanträdet t.ex. för amning av barn eller för telefonkontakter. Det ankommer rimligtvis på ordföranden att övervaka att alla är på plats när det är dags att fatta beslut.



En suppleant som har börjat tjänstgöra har företräde framför en annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet. Det innebär bl. a. att den suppleant som kommer för sent till sammanträdet inte får träda in i stället för en suppleant som kommer senare i ordningen men som redan har börjat tjänstgöra i ledamotens ställe. På samma sätt får en suppleant, som har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in, stå tillbaka för en "lägre placerad" suppleant som har börjat tjänstgöra i stället för en annan ledamot. Om en suppleant 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 suppleant in som står först i ordningen.

I 2 kap. 11 § fjärde stycket KL finns en bestämmelse om vilka suppleanter som skall tjänstgöra när ingen av de suppleanter som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Bestämmelsen gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas, dvs. att suppleanterna skall utses från samma lista som respektive ledamot. Regeln bör flyttas till vallagen för att tjäna som hjälpregel för länsstyrelserna när suppleanterna skall utses.

### *Beslutförhet*

**13 §** Paragrafen motsvarar 2 kap. 12 § KL.

Beslutförhetsregeln innebär att fullmäktige får handlägga ett ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Närvarokravet gäller all ärendehandläggning, dvs. även för överläggning innan beslut fattas. Fullmäktige kan dock föreskriva ett lägre närvarokrav vid besvarande av interpellationer och frågor.

### *Jäv*

**14 §** Paragrafen, som motsvarar 2 kap. 13 § KL, har inte ändrats i sak. Begreppet "sambo" har dock införts i lagtexten.

Sambo definieras på samma sätt som i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem (sambolagen). När det gäller att tillämpa begreppet är 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 och mantalsskrivna på samma adress. När det gäller att tillämpa den nu aktuella paragrafen måste jävsfrågan bedömas under den tid som förhållandet pågår. Det innebär att bedömningen normalt måste grunda sig på den förtroendevaldes egna uppgifter.

*Rätt och skyldighet för utomstående att medverka*

15–16 §§ Paragraferna utgör en omarbetning av 2 kap. 14 § KL.

Bestämmelsen om att varje ledamot har en röst har flyttats till kapitlet om de förtroendevalda (4 kap.).

I 2 kap. 14 § andra stycket KL görs en uppräknig av innehavare av kommunala förtroendeuppdrag som, även om de inte är ledamöter, har närvaro- och yttranderätt vid fullmäktiges sammanträden. Regeln har omarbetats på så sätt att fullmäktige får bestämma vilka som har rätt att delta i fullmäktiges överläggningar förutom ledamöterna. Vi utgår från att bestämmelsen tillämpas på ett sådant sätt att de demokratiska aspekterna på yttranderätten i fullmäktige inte eftersätts. Fullmäktige kan antingen besluta generella regler om närvarorätt eller besluta i enskilda fall. Om fullmäktige medger att besvarandet av interpellationer och frågor överläts på styrelseledamöter i kommunala företag, måste fullmäktige också ge den som svarar rätt att delta i överläggningarna.

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket KL får fullmäktige kalla en tjänsteman hos kommunen eller en särskild sakkunnig för att lämna upplysningar vid ett sammanträde. Bestämmelsen har nu i stället utformats som en skyldighet att lämna upplysningar i det fall att fullmäktige begär det. Denna skyldighet bör också gälla nämndordförandena. Detta får särskild betydelse i ett målstyrt system, eftersom fullmäktige då får ett större behov av redovisningar av hur nämndernas verksamhet bedrivs. Redovisningsskyldigheten får givetvis inte genomryta intresset av sekretess. Regeln har utformats med hänsyn till detta.

Utomstående sakkunniga är inte skyldiga att inställa sig enligt 16 §. Fullmäktige kan dock med stöd av 15 § bestämma att de har rätt att närvara.

Regeln i 2 kap. 14 § fjärde stycket KL om borgarrådets skyldighet att närvara vid fullmäktiges sammanträden och om deras rätt att delta i överläggningarna och framställa förslag har slopats. För borgarråd som är fullmäktigeledamöter innebär detta ingen ändring. För övriga får fullmäktige besluta om vad som skall gälla.

*Hur ärendena väcks*

17 § I 2 kap. 15 § KL finns en regel om att fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts av styrelsen eller en annan nämnd, en ledamot, revisorerna eller en beredning. Detsamma gäller ärenden som har väckts av regeringen, en central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen.

Bestämmelsen i förevarande paragraf har i stället konstruerats med utgångspunkt i vilka som skall ha rätt att väcka ärenden. Det får anses som självklart att fullmäktige därefter har skyldighet att besluta i ärendet. Med denna konstruktion kan bestämmelsen knappast omfatta annat än kommunala organ. Om en statlig myndighet tar initiativ till ett ärende hos en kommun eller ett landsting följer det av allmänna förvaltningsrättsliga prin-

ciper att kommunen eller landstinget skall behandla ärendet. Hur ärendet skall behandlas får avgöras med stöd av bestämmelserna om uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna (3 kap.).

En nyhet är att styrelsen i kommunala företag får rätt att väcka ärenden hos fullmäktige. Det hänger samman med den nya bestämmelsen i 3 kap. 13 § om fullmäktiges godkännande av vissa beslut hos företagen. För att ett sådant förfaringsätt skall kunna genomföras måste dessa företag få en motsvarande rätt att anhängiggöra ärendet hos fullmäktige. Rätten gäller endast om fullmäktige för särskilt fall har föreskrivit det. Det blir härigenom möjligt att begränsa arten av ärenden som får väckas till de som enligt vad som bestämts kräver fullmäktiges godkännande.

#### *Hur ärendena bereds*

**18–22 §§** Paragraferna utgör en omarbetning av 2 kap. 16 § KL.

Av 18 § framgår beredningstvånget. Alla ärenden som fullmäktige avgör skall först beredas av en nämnd eller av en sådan särskild beredning som fullmäktige kan ha tillsatt. Styrelsen är liksom hittills ytterst ansvarig för beredningen. Vilka nämnder som i övrigt skall delta i beredningsprocessen beror på ärendenas art. En nämnd skall i princip alltid få yttra sig i ett ärende som berör dess område. Det är obligatoriskt för fullmäktige att meddela föreskrifter i ämnet. Därvid kan fullmäktige bl.a. utifrån den egna nämndorganisationen närmare reglera hur beredningen skall gå till.

I beredningen skall alltid ingå ett visst mått av sakprövning. Detta markeras i lagtexten av att beredningsorganen skall utforma ett förslag till beslut. I sista hand faller den uppgiften alltid på styrelsen.

Undantaget från beredningskravet för valärenden och brådskande ärenden finns kvar. Dessutom har det i 19 § tagits in en regel om att revisionsberättelsen inte behöver beredas. Detta stämmer med nuvarande praxis (RÅ 1935 ref. 4 I). Av samma paragraf framgår att ett ärende som innebär att fullmäktige utnyttjar sin möjlighet att entlediga en förtroendevald på den grunden att ansvarsfrihet har vägrats inte behöver beredas. Regeln har tillkommit av praktiska skäl.

I 19 § finns också en motsvarighet till nuvarande regel om att beredning får underlåtas i ärenden om ändring av antalet ledamöter eller suppleanter i en nämnd. Avsikten med detta undantag är att de 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 sådana ärenden beredas av de beredningsorgan som har utsetts av den tidigare församlingen. Om ändring av antalet ledamöter skall ske under löpande valperiod, bör detta dock föregås av en beredning av ärendet.

I 21 § finns en regel om beredningsfristen för motioner. Någon ändring har inte gjorts i sak.

Den nuvarande regeln i 2 kap. 18 § KL om opinionsundersökningar som ett led i beredningsarbetet har med vissa smärre språkliga justeringar förts över till 22 §.

### *Bordläggning*

23 § Paragrafen motsvarar 2 kap. 20 § KL.

I första stycket finns en minoritetsskyddsregel, som innebär att minst en tredjedel av ledamöterna kan begära bordläggning av ett ärende.

Enligt nuvarande regler ankommer det på ordföranden att bestämma till vilken dag ett bordlagt ärende skall skjutas upp.

I uttrycket bordläggning ligger att uppskovet endast kan avse en kortare tid (jfr prop. 1930:99 s. 126, RÅ 1935 E 79). Vissa problem kan uppstå när fullmäktiges sammanträde varar mer än en dag. I förevarande paragraf slås det fast som en huvudregel, att ett bordlagt ärende skall behandlas på fullmäktiges nästa sammanträdesdag. Fullmäktige bör dock kunna bestämma annat. Det innebär att fullmäktige kan bestämma om ett extra sammanträde i fall då vissa tidsfrister måste iakttas, t.ex. i samband med budgeten, och dessa kolliderar med bordläggningsrätten.

För kommunfullmäktiges del innebär förslaget i allmänhet att ett bordlagt ärende får skjutas upp till nästkommande sammanträde. Om ett sammanträde pågår flera dagar, vilket är vanligt i landstingen, kan det bordlagda ärendet behandlas dagen efter det ärendet bordlagts. Sker bordläggningen sista sammanträdesdagen får fullmäktige bestämma om sammanträdet skall förlängas med ytterligare en dag eller om bordläggningen skall gälla till första dagen på nästa sammanträde.

Om det förutom ett bordläggningsyrkande också väcks ett yrkande om återremiss, får det ankomma på fullmäktige att bestämma hur yrkandena skall hanteras.

### *Offentlighet och ordning vid sammanträdena*

24–25 §§ 24 § motsvarar 2 kap. 28 § första stycket KL.

25 § motsvarar 2 kap. 21 § och 28 § andra stycket KL. Reglerna har förenklats. 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 frånta talaren ordet, stred mot 2 kap. 12 § första stycket RF eftersom de begränsade yttrandefriheten. Bestämmelserna upphävdes därför. Regeringsrätten ansåg uppenbarligen att fullmäktiges bestämmelser gjorde det möjligt för ordföranden att ingripa mot en talare på grund av innehållet i dennes yttrande. Se även rättsfallet RÅ 1981 2:1.

Bestämmelser som innebär en rätt för ordföranden att ingripa mot 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 departementschefen (s. 422) att det låg i sakens natur att ordföranden kan frånta en ledamot ordet, om denne uppträder på ett

sätt som strider mot god ordning. Särskilda ordningsföreskrifter om detta torde därför strängt taget vara obehövliga.

#### *Hur ärendena avgörs*

**26–28 §§** 26 § motsvarar 2 kap. 21 § första stycket KL. 27 § motsvarar 2 kap. 22 § KL medan 28 § är ny.

Av 27 § framgår bl.a. att ärenden som avser tillsättning av tjänst skall ske med sluten omröstning. I flertalet kommuner är det inte fullmäktiges uppgift att tillsätta tjänster. En sådan ordning kan dock undantagsvis förekomma t.ex. i vissa mindre kommuner beträffande vissa chefstjänster och med hänsyn härtill bör omröstningsregeln för tjänstetillsättningar behållas.

Den nuvarande kommunallagen innehåller inga uttryckliga regler om när ordföranden får vägra att ställa proposition, dvs. när 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. Enligt vår mening har dessa frågor principiellt intresse och egentligen saknas det utrymme för lokala avvikelser. Med hänsyn härtill bör den nya lagen innehålla regler i ämnet.

Regeln om att ordföranden skall se till att ärenden endast 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. Detta är ovillkorligt.

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. Ytterligare ett fall som bör regleras är att ett yrkande faller utanför det förslag som fullmäktige behandlar och att det i stället kan betraktas som ett nytt ärende. Ett undantag bör göras för ärenden som inte behöver beredas, dvs. främst ärenden om val, revisionsberättelsen samt brådskande ärenden i vissa situationer.

Man måste förutsätta att ordförandens vägran att lägga fram ett förslag till beslut endast sker i uppenbara fall. Som ett moment i ärendenas beredning 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. I sista hand ankommer det på förvaltningsdomstolarna att pröva beslutens laglighet. I fråga om praxis hänvisar vi till Kaijser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., s. 369–371.

#### *Proportionella val*

**29 §** Paragrafen motsvarar 2 kap. 23 § KL. Någon ändring i sak har inte gjorts, men bestämmelsen har arbetats om redaktionellt och språkligt. Liksom hittills kan proportionellt valsätt anlitas vid val av vissa styrelseledamöter i företag. Det gäller dock inte ideella föreningar och handelsbolag.

### *Interpellationer och frågor*

**30–32 §§** Paragraferna utgör en omarbetning av 2 kap. 24 § KL.

Ämnesområdet för interpellationer och frågor är avgränsat på samma sätt som i dag, dvs. till ärenden som faller inom kommunernas och landstingens kompetens. Ett undantag görs för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

En nyhet är att de särskiljande dragen mellan interpellationer och frågor framgår direkt av lagen.

Den nuvarande regeln om att ordföranden i styrelsen får överlämna en interpellation till en annan ledamot har utgått. Med stöd av 31 § kan fullmäktige själv bestämma att ordföranden får överlämna en interpellation till en sådan ledamot inom styrelsen som har någon form av övergripande ansvar. Detta kommer även att gälla för frågor.

Frågeinstitutet blir obligatoriskt i den meningen att lagen garanterar att ledamöterna i fullmäktige får ställa frågor. Enligt nuvarande ordning är detta beroende av fullmäktiges medgivande.

I Stockholms kommun får i dag interpellationer och frågor ställas endast till borgarråden. Den nya paragrafen innebär formellt att kretsen av mottagare vidgas. I sak innebär det dock ingen egentlig förändring. Borgarråden är nämligen självskrivna som ordförande i flertalet nämnder. I de fall att någon annan än ett borgarråd är ordförande i en nämnd, vilket är fallet i kommunstyrelsen, kan det finnas skäl att en interpellation eller fråga riktas direkt till ordföranden.

I 32 § tredje stycket 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 flera kan delta. På denna punkt finns det inte något utrymme för att meddela avvikelser i arbetsordningen. En fråga får alltså inte omvandlas till en interpellation under pågående debatt.

### *Protokollet*

**33–34 §§** 33 §, som motsvarar 2 kap. 25 § första stycket KL, reglerar vilka krav som ställs på fullmäktiges protokoll. I förhållande till gällande rätt har minimikraven utökats.

Regeln om att tjänstgörande suppleanter skall antecknas innebär givetvis inte något förbud mot att anteckna samtliga närvarande suppleanter.

34 § motsvarar 2 kap. 25 § andra och tredje styckena KL.

Kravet på två protokollsjusterare har slopats. Vi kan inte se någon risk från demokratiska utgångspunkter att lämna över avgörandet i denna del till kommunerna och landstingen själva. Det är givet att protokollsjusteraren skall fullgöra sitt uppdrag objektivt och opartiskt. Något hinder att utse två justerare finns inte.

### *Arkivering*

35 § Paragrafen, som motsvarar 2 kap. 27 § KL, bygger på att en ny arkivlag antas.

### *Arbetsordningen*

36 § Paragrafen motsvarar 2 kap. 30 § KL.

Bestämmelserna om fullmäktige har förenklats och förtydligats. På flera punkter har regler tagits bort från lagen i syfte att ge frihet åt kommunerna och landstingen att själva besluta om vad som skall gälla. En sådan frihet föreslås gälla i fråga om bl.a. sammanträdesordningen (5 §), rätten att delta i fullmäktiges överläggningar (15 §), till vilka interpellationer och frågor kan ställas (31 och 32 §§) samt hur protokoll skall justeras (34 §).

I en del fall har vi föreslagit en direkt skyldighet för kommunerna och landstingen att meddela föreskrifter. Det gäller bl.a. i fråga om rätten att delta i fullmäktiges överläggningar och formerna för ärendenas beredning. Även i andra frågor finns det givetvis ett starkt önskemål om att fullmäktige verkligen meddelar ytterligare föreskrifter som komplement till lagen. Detta gäller i fråga om antalet ledamöter i fullmäktige, när sammanträden skall hållas, rätten att delta i fullmäktiges överläggningar samt i fråga om till vilka personer som interpellationer och frågor skall få ställas utöver vad som framgår av lagen.

Det finns alltså ett klart behov av att varje kommun och landsting har en arbetsordning. Ovan har lämnats exempel på frågor som är så betydelsefulla att de inte bör få lämnas oreglerade. Det bör därför uppställas ett krav på att arbetsordningarna innehåller föreskrifter i dessa ämnen.

När det gäller frågan om vad arbetsordningarna i övrigt bör innehålla, får avgörandet överlämnas till de enskilda kommunerna och landstingen. Exempel på sådana frågor finns i den nuvarande bestämmelsen om arbetsordningar i 2 kap. 30 § KL.

## 5.6 6 kap. Styrelsen och övriga nämnder

### *Styrelsens uppgifter*

1–3 §§ Paragraferna motsvarar 3 kap. 1 § KL. De nuvarande reglerna har i sina huvuddrag lämnats orubbade. Vissa förenklingar har dock gjorts. Bland annat har bestämmelserna om ansvaret för den ekonomiska förvaltningen och medelsförvaltningen förts samman till en punkt i 2 §.

Regeln i 1 § tredje stycket bygger på att en ny arkivlag antas.

I tredje paragrafen, 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. Förslaget har förts fram av kommunalbesvärskommittén och har tillstyrkts av remissinstanserna.

För att göra rättsläget helt klart framgår det av bestämmelsen att fullmäktige självt 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 punkt 4 KL om skyldighet för förvaltningsutskottet att verkställa landstingets beslut. Även detta fall kommer att täckas av den föreslagna nya bestämmelsen.

Bestämmelsen om styrelsens processbehörighet har av lagtekniska skäl tagits in i en särskild paragraf.

#### *Nämndernas ansvar för verksamheten*

4 § Denna bestämmelse, som är ny, 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. Vi hänvisar till vad vi har anfört i denna del i den allmänna motiveringen.

5 § Paragrafen handlar om brukarsamråd och motsvarar 1 kap. 5 § tredje stycket KL. I den nya lagen har bestämmelsen en naturlig plats under rubriken Nämndernas ansvar för verksamheten.

#### *Centraliserad förvaltning*

6 § Bestämmelsen, som motsvarar 3 kap. 14 § KL, innebär ingen nyhet i sak. Avsikten är att facknämnderna skall kunna avlastas sådana uppgifter som inte har någon direkt betydelse för verksamheten på deras sakområden.

#### *Antalet ledamöter och suppleanter*

7–8 §§ Paragraferna motsvarar 3 kap. 2 och 8 §§ KL.

Bestämmelsen i 7 § första stycket innebär att kommunerna och landstingen själva får bestämma antalet ledamöter och suppleanter i nämnderna. Liksom i dag måste det dock finnas minst fem ledamöter i styrelsen. Detta gäller i dag även för de specialreglerade nämnderna. Om man på respektive specialområde vill behålla kravet på minst fem ledamöter, får det regleras i speciallagarna.

I fråga om suppleanternas tjänstgöring hänvisas i dag till vad som gäller om suppleanternas tjänstgöring i fullmäktige. Bestämmelsen i 8 § första stycket innebär att det överläts på fullmäktige att besluta i frågan. Mycket



talar i och för sig för att reglerna om suppleanternas 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 8 § andra stycket behålls den lagstadgade närvarorätten för icke tjänstgörande suppleanter. Frågan i vad mån man bör ge en nämndsuppleant som inte tjänstgör yttranderätt har aktualiserats i några kommuner. Genom en ny bestämmelse åläggs fullmäktige att ta ställning i frågan. Ett generellt beslut kan lämpligen fattas i början av en mandatperiod.

#### *Mandattider*

**9–10 §§** Huvudregeln är liksom i dag att styrelsen skall väljas för tre år och att den skall börja sin tjänstgöring den 1 januari året efter ett valår. Den kompletteras med en regel som gör det möjligt för de kommuner och landsting som så önskar att låta styrelsen tillträda tidigare.

Föreskrifter 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 tjänstgöringstid, måste tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter 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.

#### *Ordförande, vice ordförande och ersättare*

**11 § I 3 kap. 6 § KL** finns regler om styrelsens presidium. Reglerna gäller enligt 3 kap. 13 § KL för alla kommunallagsreglerade nämnder utom i fråga om nämnder i Stockholms kommun.

Föreskrifterna har förts över till denna paragraf med den ändringen att reglerna i 3 kap. 6 § andra och tredje styckena KL 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.

#### *När sammanträdena skall hållas*

**12 §** Denna paragraf motsvarar 3 kap. 7 § första stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

Det är bl.a. bestämmelsen om att nämnderna bestämmer tid och plats för sina sammanträden som utesluter möjligheten att tillämpa en modell med

telefonsammanträden. Som framgår av den allmänna motiveringen anser vi att sådana sammanträden tills vidare inte bör tillåtas.

#### *Närvarorätt för utomstående*

**13 §** 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.

#### *Utskott och nämndberedningar*

**14–15 §§** Termen utskott har reserverats för sådana organ inom nämnderna som är politiskt sammansatta.

Det finns inte något krav på att nämndernas ärenden skall beredas på något särskilt sätt. Det framgår av lagtexten att nämnderna har full frihet att själva avgöra om och i så fall i vilka former ärenden skall beredas. Av lagtekniska skäl används termen nämndberedning.

#### *Beslutförhet*

**16 §** Regeln om beslutförhet motsvarar 3 kap. 9 § första stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

#### *Jäv*

**17–18 §§** Paragraferna som är nya reglerar frågan om jäv i kommunala nämnder. Regleringen är uttömmande och avser således både kommunalagsreglerade och specialreglerade nämnder. Vi hänvisar i övrigt till den allmänna motiveringen.

#### *Hur ärendena avgörs*

**19 §** Bestämmelsen innehåller liksom i dag (3 kap. 10 § KL) en hänvisning till reglerna om hur fullmäktige fattar beslut. Den nuvarande kommunalagens hänvisning 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. Lagtexten har förtydligats på denna punkt.

#### *Protokollet*

**20 §** I fråga om protokolls innehåll och justering av protokoll hänvisar den nuvarande kommunalagen beträffande nämnderna till motsvarande regler för fullmäktige. Nämndernas protokoll fyller en viktig funktion inte minst när beslut skall överklagas. Med hänsyn härtill bör vissa minimikrav gälla

även fortsättningsvis, vilket enklast kan åstadkommas genom en hänvisning till vad som gäller för fullmäktige.

### *Delgivning*

**21 §** Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 11 § KL.

### *Reglementen*

**22 §** En nyhet är att det blir obligatoriskt för fullmäktige att anta reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer. Behovet av sådana föreskrifter är störst när det gäller de fakultativa nämnderna. I fråga om de specialreglerade nämnderna finns regleringen huvudsakligen i respektive speciallag och behovet av komplettering gäller främst delegeringsföreskrifter och regler om utskottsorganisationen.

### *Delegering av ärenden inom en nämnd*

**23 §** 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.

Förslaget syftar bl.a. till att vidga det delegeringsbara området. 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 den löpande driften till de verksamhetsansvariga. Det innebär att det bör finnas större möjligheter än hittills att delegera ärenden som rör t.ex. inköp, fastighetsförvaltning och personaladministrationen. Däremot kvarstår det nuvarande kravet på rutinmässighet när det gäller ärenden om myndighetsutövning mot enskilda.

**24 §** 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.

**25 §** I denna paragraf finns en ny 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. Det kan t.ex. röra sig om katastrofärenden.

Det är obligatoriskt att till nämnden anmäla beslut som har fattats med stöd av denna paragraf.

**26 §** 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.

Om en förvaltningschef betjänar flera nämnder får varje nämnd avgöra om vidaredelegering skall medges.

**27 §** Bestämmelserna i denna paragraf syftar till att förstärka brukarinflytandet när beslut skall fattas. Det kan ske genom att villkor om brukar-medverkan ställs upp när ärenden delegeras.

Vi hänvisar i denna del till prop. 1986/87:91, KU 1987/88:23 samt SFS 1988:134.

En nämnd får även i övrigt uppställa villkor i samband med att ärenden delegeras.

## 5.7 Medbestämmandeformer för de anställda

Till detta kapitel har överförts bestämmelserna i 1 kap. 5 § fjärde stycket och 3 a kap. KL om partssammansatta organ och närvarorätt för de anställda. I bestämmelserna har endast gjorts några smärre sakliga, språkliga och redaktionella ändringar. För närmare kommentarer om vad de bestämmelser innebär som inte har ändrats i sak hänvisas till prop. 1978/79:188 och 1984/85:200.

### *Partssammansatta organ*

**1 §** Bestämmelserna i denna paragraf 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 myndighetsut-

övning mot någon enskild så som detta begrepp definierades i 3 § första stycket 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.

Förvaltningslagen (1971:290) ersattes den 1 januari 1987 av förvaltningslagen (1986:223). Den nya förvaltningslagen innehåller ingen definition av begreppet myndighetsutövning mot någon enskild. Genom följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen (SFS 1986:1134, prop. 1986/87:39, KU 11, rskr. 59) togs därför hänvisningen i 3 a kap. 1 § tredje stycket KL till 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) bort och ersattes med orden "myndighetsutövning mot någon enskild". Undantaget beträffande ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning behölls dock.

Frågorna om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning är inom den kommunala sektorn fortfarande oreglerade eller bestämda genom kollektivavtal. Detta i förening med att det i bestämmelserna om partsammansatta organ inte längre finns någon koppling till ett myndighetsutövningsbegrepp som innefattar ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning gör enligt vår mening att det inte behövs något undantag beträffande dessa ärenden. I vårt förslag har undantaget därför tagits bort. Förslaget innebär ingen ändring i sak.

**2 §** Första stycket i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 1 § första stycket KL.

Paragrafens andra stycke motsvarar 3 § första stycket i 3 a kap. KL.

**3 §** Paragrafen motsvarar 3 a kap. 2 § KL.

**4 §** Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 3 § andra stycket KL.

Den tidigare hänvisningen till bestämmelserna i styrelse- och nämndkapitlet om arkivvård har tagits bort. Bestämmelser om de kommunala arkiven finns numera i arkivlagen (1990:000).

**5 §** Denna paragraf motsvarar bestämmelserna i 3 a kap. 3 § tredje stycket KL.

#### *Närvarorätt för de anställda*

**6 §** Första stycket i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 4 § KL.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en bestämmelse om att närvarorätt

inte föreligger i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

7 § Paragrafen motsvarar 3 a kap. 5 § KL.

8 § Denna paragraf motsvarar bestämmelserna i 3 a kap. 6 § KL.

De nuvarande bestämmelserna i 3 a kap. 6 § första stycket KL har dock ändrats så att undantaget beträffande ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning har tagits bort. Skälen för detta är samma som de som framförts under 1 § i fråga om borttagandet av motsvarande undantag i 3 a kap. 1 § tredje stycket KL. Borttagandet innebär inte heller i detta sammanhang 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 ursprungligen på så sätt att undantag gällde för sådana ärenden som angavs i 3 § andra stycket punkten 2 i 1971 års förvaltningslag, 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).

Enligt vår mening medför den nuvarande hänvisningen till 8 kap. regeringsformen svårigheter att förstå bestämmelsens innebörd. Vi har därför velat ge bestämmelsen en mera konkret beskrivning av vad som avses genom att formulera undantaget så att det gäller myndighetsutövningsärenden som rör en obestämd krets av enskilda. Någon ändring i sak avses inte.

9 – 12 §§ Dessa paragrafer motsvarar 3 a kap. 7 – 10 §§ KL.

13 § Första stycket i denna paragraf motsvarar 3 a kap. 11 § KL.

Andra stycket innehåller en ny bestämmelse om att beslut som fattas vid ett sammanträde dit personalföreträdarna har tillträde inte blir ogiltiga på den grund att personalföreträdarna eller någon av dem inte har kallats till sammanträdet.

## 5.8 8 kap. Ekonomisk förvaltning

### *Mål för den ekonomiska förvaltningen*

1 § Bestämmelserna i denna paragraf är nya och ersätter den tidigare regeln om förmögenhetsskydd.

Enligt paragrafens första stycke skall kommunerna och landstingen eftersträva en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Vi har inte ansett det meningsfullt att uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning. I andra och fjärde styckena anges de viktigaste exemplen på vad som ligger i kravet på en sådan hushållning. Som ytterligare exempel 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.

Med anläggningstillgång i fjärde stycket menas sådan tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas av kommunen eller landstinget. Denna beskrivning stämmer överens med den definition av begreppet anläggningstillgång som finns i 13 § första stycket bokföringslagen (1976:125). Begreppet är också allmänt vedertaget i svensk redovisningspraxis och används i den nya budget- och redovisningsmodell som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet rekommenderar.

Med att en tillgång är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas menas att tillgången förutsätts tillhöra kommunen eller landstinget under mer än ett år. Det är således avsikten med innehavet och inte tillgångens benämning, egenskaper eller beräknade livslängd som är avgörande för om en viss tillgång skall hänföras till kategorin anläggningstillgångar. Fastigheter torde i de flesta fall utgöra anläggningstillgångar. Samma sak är förhållandet med en kommuns eller ett landstings aktier i ett kommunalt företag. Däremot torde i allmänhet sådana aktier som en kommun eller ett landsting införskaffat för att få en bra avkastning på sitt kassaöverskott falla utanför begreppet anläggningstillgång.

Med långfristiga skulder avses sådana skulder som förfaller mer än ett år efter räkenskapsårets utgång. Även detta synsätt överensstämmer med det sätt som bokföringslagen har att klassificera skulder. När det skall avgöras om en skuld är långfristig bör man ta hänsyn inte bara till den rent formella förfallotiden utan också till den beräknade faktiska löptiden.

Det bör enligt vår mening inte uppställas något krav på att återinvesteringen eller skuldbetalningen måste ske i omedelbar anslutning till mottagandet av försäljningsvederlaget eller försäkringsersättningen. Medlen kan avsättas till en fond eller öronmärkas i räkenskaperna i avvaktan på att återinvesteringen eller skuldbetalningen skall ske.

Enligt undantagsregeln i andra meningen i fjärde stycket får försäljningsvederlag och försäkringsersättningar användas till andra än kapitalbildande ändamål, om det finns särskilda skäl till det. Sådana särskilda skäl bör kunna anses föreligga exempelvis då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gjort behovet av anläggningstillgångar 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 undantagsregeln kunna tillämpas när avsikten redan från början varit att anläggningstillgången endast skulle innehas under något eller några år.

Som en följd av att förmögenhetsskyddet gjorts mera begränsat 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 något även i fortsättningen av kravet på god ekonomisk hushållning och kravet på att budgetarna, sedda under en treårsperiod, skall vara i balans.

#### *Hur medelsbehovet täcks*

2 § Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § KL. Bestämmelsen har ändrats språkligt men är oförändrad i sak.

#### *Självkostnadsprincipen*

3 § Bestämmelsen, som är ny, ger uttryck för självkostnadsprincipen.

Självkostnadsprincipen, som är en av de kommunalrättsliga grundprinciperna, har främst betydelse inom området för de kommunala avgifterna. Den innebär att en kommun eller ett landsting inte får bestämma sina avgifter till så höga belopp att de tillför kommunen eller landstinget en vinst. Avgifterna får med andra ord inte överstiga kostnaderna för verksamheten i fråga.

Med undantag för den långivande och fastighetsförvaltande verksamheten gäller självkostnadsprincipen för den kommunala rätten att ta ut avgifter i dess helhet. Den gäller således både frivilliga verksamheter och verksamheter där kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgift har stöd i lag eller annan författning.

Inom en del specialreglerade områden finns särskilda författningsregler om självkostnaden som avgiftstak. Detta gäller bygglovsavgifter, gatukostnadsavgifter, va-avgifter, avgifter enligt lagen om allmänna värmesystem, renhållningsavgifter, avgifter för uppställningsplatser för fordon i yrkesmässig trafik, avgifter enligt lagen om flyttning av fordon, sociala avgifter och avgifter enligt lagen om köttbesiktning m.m. Ett flertal rättsfall med anknytning till bestämmelserna om avgiftstak och uttalanden i förarbetena till speciallagarna visar att avgifterna endast får motsvara självkostnaderna. En och samma självkostnadsprincip normerar alltså all avgiftsbelagd kommunal verksamhet.

Vissa undantag från självkostnadsanknytningen finns emellertid i några specialförfattningar där syftet med avgifterna föranlett särskilda beräkningsregler. Detta gäller för närvarande gatuhandelsavgifter, parkeringsavgifter, tomträttsavgälder och avgifter för underårigs vård i annat hem än det egna.

Den allmänna självkostnadsprincipen innebär enligt rättspraxis inte att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Kommunerna och landstingen grundar sina avgiftsuttag på kalkylerade/budgeterade kostnader. Därmed ingår ett flertal osäkra komponenter, varför det inte är möjligt att alltid uppnå en fullständig korrespondens mellan kostnader och avgifter. Ett överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas till väsentlig eller påtaglig del överstiga en för verksamheten beräknad självkostnad.



Vad som är innebörden av detta "väsentlighetsrekvisit", dvs. hur stora överskott som kan tillåtas, ankommer på rättspraxis att fastställa. Rättsfall som direkt belyser denna fråga saknas. I ett rättsfall (RÅ 1981 Ab 149) där den aktuella elverksrörelsens årsomsättning uppgick till 100 miljoner kr ansågs ett beräknat driftöverskott om 5 miljoner kr ej väsentligt överstiga verksamhetens självkostnad.

I självkostnadsunderlaget ingår såväl rörliga som fasta kostnader. Till rörliga kostnader hör löner, personalomkostnader, materialkostnader etc. och till de fasta kostnaderna hör framför allt kapitalkostnader. Med kapitalkostnader avses kostnader för avskrivning på investerat kapital och kostnader för ränta på det kapital som ännu inte är avskrivet (internränta).

Kostnader för avsättning till pensionsfond samt olika slag av administrativa kostnader har också bestämts kunna hänföras till självkostnadsunderlaget.

Rent allmänt kan sägas att kostnaden måste ha ett direkt samband med verksamheten i fråga för att få påverka avgiftens storlek.

En del anser att självkostnadsprincipen i likhet med likställighetsprincipen bara gäller gentemot de egna kommunmedlemmarna. Andra anser att den gäller även gentemot icke kommunmedlemmar. Som framgått av vad vi har sagt i den allmänna motiveringen föreslår vi att det slås fast att självkostnadsprincipen gäller såväl mot de egna medlemmarna som icke kommunmedlemmar.

Enligt kommunallagsgruppen borde kommuner och landsting som för eget bruk tar fram metoder eller system som kan åtnjuta upphovsrättsligt skydd få tillgodogöra sig de rättigheter som följer med upphovsrätten och därmed betinga sig ett marknadspris. Vi delar denna uppfattning. Det viktiga är, såsom också kommunallagsgruppen påpekade, att den ursprungliga produkten är framtagen för ett kommunalt ändamål. Ett praktiskt exempel på sådana produkter är de kartor som kommunerna tar fram.

### *Budgetens innehåll*

4 § Bestämmelserna i första och andra styckena motsvarar 4 kap. 3 § KL. I förhållande till de tidigare bestämmelserna har den ändringen gjorts att det inte längre krävs att budgeten för varje enskilt år skall vara balanserad. Fortfarande skall det dock framgå av budgeten hur utgifterna skall finansieras.

Bestämmelsen i tredje stycket är ny. Den innebär att budgetarna under en treårsperiod skall upprättas så att de sammantaget ger täckning för samtliga anslag som har utgått under perioden. För varje treårsperiod skall den första budgeten avse budgetåret efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.

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.

### *Budgetprocessen*

**5 – 7 §§** Bestämmelserna i dessa paragrafer motsvarar 4 kap. 4 § KL. Bestämmelserna har fått en ny språklig och redaktionell utformning men har inte ändrats i sak.

Enligt ett uttalande i förarbetena till KL kan en ändring i majoritetsläget hos fullmäktige utgöra skäl för en tillämpning av bestämmelserna 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 oförhindrade att, när särskilda förhållanden därefter inträffat, i december fastställa ny budget med ändrad skattesats.

### *Utgiftsbeslut under budgetåret*

**8 §** Paragrafen ersätter bestämmelsen om medelsanvisning i 4 kap. 5 § första meningen KL.

Ändringen innebär att det i fortsättningen inte ställs något krav på balansering av de anslagsbeslut som fattas utan samband med budgetfastställelse.

### *Fondavsättning*

**9 §** Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 4 kap. 6 § första meningen KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

Den tidigare bestämmelsen i 4 kap. 6 § andra meningen KL har tagits bort. Det innebär att kommunerna och landstingen i fortsättningen själva får avgöra när de kan fatta beslut om att fondmedel skall användas till andra ändamål än de som ursprungligen bestämts.

### *Lån och borgen*

**10 §** Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § första stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

### *Förbud mot pantsättning*

**11 §** Paragrafen motsvarar 4 kap. 7 § andra stycket KL. Bestämmelserna är oförändrade i sak.

### *Räkenskapsföring och redovisning*

**12 – 14 §§** Bestämmelserna i 12 § och 13 § första stycket motsvarar 4 kap. 9 § KL. Där har den ändringen gjorts att det inte längre är styrelsen som skall meddela anvisningar beträffande räkenskapsföringen. Enligt 14 §, som är ny, är det i stället fullmäktige som skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen.

13 § andra – fjärde styckena innehåller flera nyheter gentemot de tidigare bestämmelserna. De nya bestämmelserna ställer dels krav på hur årsredovisningen skall utformas, dels krav på att redovisningen senast viss dag skall överlämnas till revisorerna och fullmäktige.

## 5.9 9 kap. Revision

Detta kapitel motsvarar i stort 5 kap. KL. En del sakliga nyheter har dock införts i kapitlet. Vidare har bestämmelserna ändrats språkligt och redaktionellt. 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 revisorssuppleanter*

1 § Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar 5 kap. 1 § första stycket första, andra och tredje meningarna KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

De nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 1 § andra, fjärde och femte styckena KL om valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse samt om rätt till ledighet från anställning och rätt till ersättning har fått utgå ur revisionskapitlet. Motsvarande bestämmelser har tagits in i 4 kap. 3 - 6 och 8 - 9 §§ i vårt förslag med endast den ändringen i sak att det inte längre föreligger något valbarhetshinder beträffande landshövding, länsöverdirektör och avdelningschef vid länsstyrelse. Bestämmelserna gäller alla förtroendevalda, således även revisorer och revisorssuppleanter.

2 § 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 revisorernas uppdrag har i vårt förslag flyttats över till vallagen (1972:620). En upplysning om detta har tagits in i första stycket i denna paragraf.

Andra stycket i paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § tredje stycket KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

### *Jäv*

3 § Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § KL.

I uppräknningen 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 har deltagit i behandlas. Eftersom fullmäktige kan vägra ansvars-

frihet 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.

De nya reglerna om vilka som får delta i överläggningarna när frågan om ansvarsfrihet skall prövas hänger samman med den nya bestämmelsen i 8 § 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.

#### *Revisorernas ställning*

4 § Denna bestämmelse, som är ny, 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 den allmänna motiveringen.

#### *Revisorernas uppgifter*

5 § I första stycket, som motsvarar 5 kap. 3 § första stycket KL, har den ändringen gjorts att orden "styrelsens och övriga nämnders verksamhet" har bytts ut mot orden "all verksamhet som bedrivs inom styrelsens och övriga nämnders ansvarsområden". Ändringen har gjorts för att klarare 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 med det ändrade ordvalet att tydligare visa att bestämmelsen avser att ange gränserna för revisorernas granskningsverksamhet. Bestämmelsen bör inte, såsom fallet är i dag, vid sidan härom också ha till uppgift att besvara frågan om vem som har revisionsansvar. I vårt förslag ges svaret på denna fråga i stället i bestämmelserna om revisionsberättelsen (8 §) genom en föreskrift som talar om vem revisorerna får rikta anmärkning mot.

Andra stycket är nytt 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 en byggnadsnämnds beslut att vägra någon bygglov eller en miljö- och hälso-skyddsnämnds 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 ett beslut i ärendet 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 är motiverad från allmänna synpunkter. Med detta menas att revisorerna får göra en allmän granskning för att kontrollera handläggningsrutiner, standardfrågor etc.

Tredje stycket motsvarar 5 kap. 3 § tredje stycket KL.

#### *Revisorernas rätt till upplysningar m.m.*

6 § Första stycket motsvarar 5 kap. 3 § andra stycket KL.

En nyhet är att det nu framgår av bestämmelserna att det inte bara är nämnderna utan även de anställda som är skyldiga att lämna revisorerna upplysningar m.m. Den nya lydelsen innebär ingen ändring i sak utan ger bara uttryck för vad som får anses vara gällande rätt. Ändringen har gjorts för tydlighetens skull.

Andra stycket motsvarar tredje stycket i 5 kap. 3 § KL.

#### *Revisorernas förvaltning*

7 § Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar 5 kap. 4 § KL. Någon ändring i sak har inte gjorts.

#### *Revisionsberättelse*

8 § Denna paragraf motsvarar 5 kap. 5 § KL.

Förutom de nuvarande bestämmelserna om revisionsberättelsen innehåller paragrafen emellertid också en bestämmelse om att anmärkning får riktas mot styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Den nya bestämmelsen tar sikte på att visa vem som är revisionsansvarig.

I kommunallagsgruppens förslag till motsvarande bestämmelse förekom benämningarna kommunalråd, landstingsråd och borgarråd i uppräknningen av de personer och organ mot vilka revisionsanmärkning fick riktas.

Som framgår av avsnitt 4.4.2 har vi i motsats till kommunallagsgruppen stannat för att inte i det nya kapitlet om de förtroendevalda reglera den funktion som de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda har och att inte där föra in benämningarna kommunalråd och landstingsråd. I konsekvens med detta nämns dessa personkategorier inte heller särskilt i den av oss föreslagna bestämmelsen om vilka enskilda förtroendevalda som anmärkning får riktas mot. Vi har dessutom inte funnit skäl att särskilt omnämna

borgarråden i detta sammanhang. Någon ändring i sak i förhållande till kommunallagsgruppens förslag innebär emellertid inte detta.

#### *Prövning av frågan om ansvarsfrihet*

**9 §** Bestämmelserna i denna paragraf motsvarar 5 kap. 6 § KL.

En nyhet är att det nu uttryckligen sägs ifrån 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 inhämta 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 bestämmelserna 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 (se bl.a. NJA 1932 ref. 72) samtidigt som ansvarsfrihet anses beviljad. En vägrad ansvarsfrihet utan efterföljande talan får därmed närmast karaktären av en "prickning" av vederbörande nämnd.

De nya bestämmelserna är enklare men innebär i princip samma sak. 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 däremot är att utgångspunkten för preskriptionstiden för skadeståndstalan har bestämts till det tillfälle då beslutet om vägrad ansvarsfrihet fattades i stället för som nu 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.

#### *Revisionsreglemente*

**10 §** Denna paragraf stämmer överens med 5 kap. 7 § KL.

## 5.10 10 kap. Laglighetsprövning

#### *Tillämpningsområde*

**1 §** Denna paragraf anger vilka som får begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Rätten tillkommer bara kommunmedlemmar och det skall

ske genom att beslutet överklagas hos en kammarrätt. Vilka som räknas som kommunmedlemmar framgår av 1 kap. 4 §. Medlemskapsbegreppet är detsamma som i 1977 års kommunallag.

2 § Paragrafen, som anger vilka kommunala organs beslut som får överklagas, motsvarar delvis 7 kap. 1 § första stycket och 7 kap. 2 § KL. Någon ändring har inte gjorts i sak.

I fråga om tolkningen av uttrycket "rent förberedande eller rent verkställande art" i punkt 2 hänvisas till en redovisning av praxis i SOU 1982:41 s. 75–81 och Kaijser/Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., s. 600–603.

Enligt punkt 3 får beslut som har fattats efter delegering från en nämnd överklagas. Rent faktiskt kan det emellertid finnas ett behov av att överpröva t.ex. ett utskotts beslut även om ett delegeringsstöd saknas. Annars skulle det vara omöjligt att överpröva om ett utskott har överskridit sin befogenhet genom att fatta ett beslut utan stöd av delegering. Detta skulle tala för att man särskilt anger att utskotts beslut får överklagas. Emellertid skulle detta medföra problem med tanke på att det någon gång kan hända att en anställd eller en förtroendevald fattar beslut som är befogenhetsöverskridande på den grund att delegeringsstöd saknas. Praktiska skäl talar dock mot att man inför en generell regel av innebörd att tjänstemannabeslut eller politikerbeslut utan stöd av delegering skulle få överklagas. Sådana befogenhetsöverskridanden får angripas på annan väg. Ibland finns möjlighet att tillgripa s.k. rekurs, dvs. att hos den överordnade nämnden begära att få beslutet omprövat. I vissa lägen blir besluten civilrättsligt bindande trots att befogenheten överskridits. I allmänhet kan därför en klagande inte drabbas av några rättsförluster.

3 § Av denna paragraf framgår att beslut inte får överklagas enligt detta kapitel om det finns särskilda regler om överklagande. Motsvarande föreskrifter finns i 7 kap. 1 och 2 §§ KL. Innebörden av bestämmelsen är att kommunalbesvär och förvaltningsbesvär utesluter varandra.

#### *Hur laglighetsprövningen skall göras*

4 § Paragrafen innehåller de s.k. prövningsgrunderna.

Enligt 7 kap. 1 § första stycket KL får besvären grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet ej har tillkommit i laga ordning jämte övriga prövningsgrunder. Klaganden behöver emellertid inte uttryckligen åberopa någon av prövningsgrunderna. Domstolen avgör självständigt vilken grund som kan komma i fråga. Med utgångspunkt i detta förhållande har regeln i förevarande paragraf utformats så att den riktar sig direkt till domstolen.

Den nuvarande prövningsgrunden "ej tillkommit i laga ordning" har formulerats om till "inte tillkommit på föreskrivet sätt". Det handlar bara om en språklig justering som inte innebär någon ändring i sak. Prövningsgrunden tar främst sikte på felaktigheter i förfarandet.

Prövningsgrunderna "enskild rätt kränkt" och "vilar på orättvis grund"

har slopats. Motiven för detta framgår av den allmänna motiveringen. Överklaganden där man tidigare har åberopat "vilar på orättvis grund" får i stället prövas mot grunden "strider mot lag."

Den nuvarande prövningsgrunden om befogenhetsöverskridande har delats upp på två punkter (p. 2 och 3) för att öka läsbarheten.

I andra stycket finns en ny regel om rättsföljden som klargör att processen inte tar sikte på en materiell överprövning av kommunala beslut utan en legalitetsprövning.

**5 §** Enligt gällande rätt (7 kap. 1 § tredje stycket KL) får klaganden inte anföra någon ny omständighet till grund för sin talan efter klagotidens utgång. Denna regel har formulerats om till en handlingsregel för kammarrätten.

#### *Hur besluten överklagas*

**6–7 §§** Paragraferna innehåller inga nyheter i sak.

#### *Klagotid*

**8–9 §§** De nuvarande reglerna om sättet att beräkna klagotid och klagotidens längd har behållits.

I 8 § tredje stycket finns en ny 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 upphäver sitt beslut och fattar ett nytt beslut av samma innebörd och låter tillkännagivandet vara anslaget under hela klagotiden.

#### *Rättelse av beslut*

**10 §** Bestämmelsen motsvarar rättelseregeln i 7 kap. 6 § KL.

#### *Hur kammarrättens beslut överklagas*

**11 §** I första stycket finns en hänvisning till förvaltningsprocesslagens bestämmelser om hur kammarrättens beslut överklagas hos regeringsrätten. De processuella bestämmelser som finns i 7 kap. 4 § KL bör flyttas till förvaltningsprocesslagen. Andra stycket motsvarar 7 kap. 5 § KL.





# Reservationer och särskilda yttranden

## 1. Reservation av ledamoten Ylva Annerstedt

### Kapitel 2

#### *Särskilt om förhållandet till näringslivet*

Bestämmelserna i paragraferna 6 och 7 ger i och för sig uttryck för den rättspraxis som utbildats i frågan om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet.

Här återfinns dock en förändring. 6 § har getts en positiv utformning, dvs. i lagtexten sägs att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte.

Huvudregeln bör dock vara att kommuner och landsting icke skall driva näringsverksamhet utom i vissa undantagsfall. Enligt min uppfattning bör därför 6 § utformas så att det klart framgår, att kommuner och landsting *inte* får driva näringsverksamhet, utom i de fall näringsverksamhet drivs utan vinstsyfte *och* går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Utredningsmajoritetens formuleringar i 6 § innebär formellt att kommunal och landstingskommunal näringsverksamhet är tillåten i och med att verksamheten drivs utan vinstsyfte. Den äldre formuleringen har en helt annan ekonomisk innebörd. Den näringsverksamhet kommunerna hade rätt att driva gällde i princip verksamheter som brukar betecknas som allmännyttig service. Motivet att förbehålla offentligrättsliga organ rätten att driva sådan verksamhet hängde samman med att verksamheten annars inte skulle kommit till stånd.

7 § avspeglar den praxisförskjutning som skett sedan 60-talet. Detta är i sig en olycklig utveckling. En enig riksdag har vid olika tillfällen klart deklarerat att politiska åtgärder för att minska arbetslöshet skall vara en statlig angelägenhet. Erfarenheter från kommunalt stöd till näringsidkare för att motverka större arbetslöshet har visat att sådana åtgärder alltför ofta leder till minskat kostnadsmedvetande. Likartade synpunkter vad gäller 6 och 7 §§ har framförts i reservation av ledamoten Gennser.

Med hänvisning till vad som anförts ovan anser jag att 7 § skulle få följande lydelse: "Kommuner och landsting får vidta åtgärder för att allmänt främja det enskilda näringslivet i kommunen".

### Kapitel 3

#### *Direktvalda organ*

Som framgår av betänkandet fäster kommittén stor vikt vid att kommunerna fritt kan forma sin organisation och att uppgifter kan decentraliseras till olika former av lokala organ eller motsvarande. Ett ytterligare steg för att öka det lokala ansvarstagandet och engagemanget är att de kommuner som så önskar får rätt att besluta om direktvalda lokala organ. Jag delar ej majoritetens negativa syn på det ökade lokala engagemanget som jag föreslår.

Lokala organ har givna arbetsuppgifter, budget och redovisningsskyldighet som fastställs av fullmäktige enligt gällande lag. Om det vid verkställigheten skiljer sig mellan olika kommundelar så är detta ett uttryck för det lokala organets målsättning och budget. Medborgarna har större förutsättningar att få sin vilja kanaliserad i ett system med direktvalda lokala organ. Samverkan mellan de valda och partierna/föreningslivet i området kan därmed förbättras. Lagen om lokala organ bör kompletteras med bestämmelser om direktval. Likartade synpunkter har framförts i reservation av ledamöterna Kindbom respektive Roxbergh.

#### *Kommunala företag*

Förslaget innebär en behövlig uppstramning av möjligheten till insyn och kontroll i de kommunala företagen för kommunens medborgare.

I 13–14 §§ begränsar majoriteten dock reglerna till att dels vara beroende av vilken storlek på ägarandelen kommunen har dels till att fullmäktige i kommun och landsting skall besluta om vad som skall gälla om rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar.

Jag reserverar mig mot detta synsätt och menar att varje företag som i företagsform samarbetar med kommunen eller landstinget skall från början vara medveten om att full insyn och kontroll skall gälla för medborgarna.

I Sverige har vi medborgare en unik rättighet att ta del av myndigheters handlingar, den s.k. offentlighetsprincipen. Genom den omfattande överföringen av kommunal verksamhet i företagsform av något slag har stora delar av offentlig verksamhet undandragits medborgarnas insyn. Jag anser att detta är en för vår demokrati farlig utveckling.

Att överlåta åt varje kommun att avgöra om allmänheten skall ha rätt att ta del av företagets handlingar är ingen lösning. Jag anser att samma regler för full offentlighet beträffande handlingar skall gälla i alla kommuner och landsting.

Om kommun, landsting eller företag som vill driva verksamheter i företagsform tillsammans med dessa anser att verksamheten ej kan drivas med full offentlighet skall sådan verksamhet ej heller bedrivas med medborgarnas skattepengar.

## Kapitel 4

### *Närvarorätt*

Utredningen har haft i uppdrag att lagstiftningsvägen åstadkomma vissa förbättringar, när det gäller småpartiernas ställning i styrelsen. I kommitténs förslag återfinns regler om närvarorätt vid styrelsens sammanträden. Denna rätt föreslås också kombineras med rätt att delta i överläggningar samt att få anteckna sin mening i protokollet.

Anledningen till att ett litet parti inte är företrätt i styrelsen är att väljarna inte har lagt sin röst för partiet i fråga. Insynsmöjligheten genom närvarorätt kan ha viss praktisk betydelse. Däremot anser jag det principiellt felaktigt att tillåta rätt att delta i överläggningarna samt att få anteckna sin mening i protokollet, när valresultatet inte räcker till en plats i styrelsen. En sådan ordning skulle i så fall ge en observatör en mer inflytelserik ställning än en suppleant som genom ett starkare folkligt stöd gets en plats av egen kraft i styrelsen.

Småpartier kan genom motionsrätten samt med hjälp av fullmäktigedebatten få sina synpunkter framförda. Motsvarande synpunkter har framförts i reservationen av ledamoten Gennser.

## Kapitel 5

### *Kommunala folkomröstningar*

Enligt 22 § får fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning anordna "kommunal folkomröstning". Jag delar de förslag som kommittén lägger fram för att förtydliga reglerna om valnämndens medverkan vid omröstningar som anordnas av landstinget. Enligt min mening bör reglerna förtydligas ytterligare för att undvika osäkerhet eller konflikt mellan partierna vid de tillfällen som en omröstning skall genomföras.

Det föreligger också ett behov att införa särskilda förfaranderegler m.m. för kommunala folkomröstningar. En viktig fråga är vad som skall fordras för att utlösa omröstning. En annan viktig fråga gäller kommunens skyldigheter att informera kommuninvånarna om de olika alternativ som är föremål för omröstning i kommunen, tidpunkten för genomförande av omröstningen, rätten till förtidsröstning m.m. Utredningen borde ha angivit sådana regler eller hemställt om en särskild utredning som skulle få till uppgift att utforma förfaranderegler för kommunala folkomröstningar. Motsvarande synpunkter vad gäller förfaranderegler framförs i reservationer av ledamöterna Gennser, Kindbom respektive Roxbergh.

## Kapitel 6

### *Brukarinflytande*

Reglerna om brukarinflytande infördes i samband med att riksdagen antog vissa delar av prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och lands-

ting. Konsekvenserna av ett s.k. brukarinflytande var vid det tillfället dåligt berett. Begreppet brukare var inte avgränsat på ett godtagbart sätt och rättsverkan av ett beslut fattat tillsammans med "brukarna" var inte klarlagt. Enligt min mening är dessa frågor fortfarande lika oklara och med hänsyn till de kommunaldemokratiska principer som väglett kommitténs arbete i övrigt bör bestämmelsen i 6 kap. 27 § utgå. Motsvarande synpunkter framförs i reservationer av ledamöterna Gennser respektive Kindbom.

#### *Mandattiden (9 §)*

I majoritetsförslaget ges möjligheter för alla kommuner och landsting att medge ett snabbare valgenomslag för styrelsen. Man avvisar dock tanken på att låta motsvarande gälla för samtliga nämnder och styrelser med argumentet att interdemokratiska nomineringsprocedurer blir lidande.

Jag anser dock att de lokala förhållandena är så olika att avgörandet borde överlämnas till varje kommun eller landsting att själva bestämma huruvida ett snabbare valgenomslag skall gälla för samtliga nämnder och styrelser.

#### *Hur ärendena avgörs (19 §)*

I såväl gällande kommunallag som i förslaget till ny sådan finns en bestämmelse om att beslut om bordläggning i fullmäktige skall fattas om en tredjedel av fullmäktiges ledamöter så begär.

Det föreliggande förslaget till ny kommunallag innebär genom den vidgade delegationsrätten och det decentraliserade ansvaret att fler beslut kommer att tas i nämnderna och inte föras upp till fullmäktige för beslut. Dessutom införs röstplikt vid myndighetsutövning. Jag anser därför att den ovan beskrivna rätten till bordläggning för en minoritet bör utvidgas att gälla alla nämnder och styrelser.

I de flesta kommuner villfars regelmässigt en ledamots begäran om bordläggning, men i vissa kommuner där samarbetsklimatet fungerar sämre händer det, att minoriteten nekas bordläggning. För att ge alla förtroendevalda samma rätt till rimlig förberedelse- och samrådstid reserverar jag mig till förmån för att den nya kommunallagen bör ge samma rätt till bordläggning för ledamöter i samtliga nämnder och styrelser. Motsvarande synpunkter framförs i reservationer av ledamöterna Hellberg respektive Roxbergh.

### Kapitel 7

#### *Medbestämmandeformer för de anställda*

Genom lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder har de fackliga organisationerna getts en särställning som från olika synpunkter är principiellt oacceptabel. Enligt min mening går det inte

att motivera att dessa organisationer skall vara berättigade till representation i nämnder och styrelser men inte vissa partier som har representanter i fullmäktige. Lagstiftningen har medfört en extra ekonomisk belastning för kommunerna och en ökad byråkrati. Sammanfattningsvis har närvarorätten inneburit ett ingrepp i den politiska demokratin. Närvarorätten står också i strid med den kommunaldemokratiska principen om fullmäktiges odelade ansvar för den kommunala verksamheten i sin helhet.

Enligt min mening bör med hänvisning till ovanstående reglerna om närvarorätt för de anställda utgå ur förslaget till ny kommunallag 7 kap. 6–13 §§.

Enligt min mening bör, med hänvisning till ovanstående och till att bestämmelserna endast kommit till användning i begränsad omfattning, även reglerna om partssammansatta organ utgå ur förslaget till ny kommunallag 7 kap. 1–5 §§.

Bestämmelsen i 3 kap. 4 § ges följande lydelse:

Inom en nämnds verksamhetsområde kan det finnas utskott och nämndbeordningar.

Med hänsyn till att dessa frågor också är reglerade i kollektivavtal mellan parterna på den kommunala arbetsmarknaden föreslår jag att reglerna överförs till övergångsbestämmelser. Därmed ges möjlighet för de partsammansatta organ som är inrättade med stöd av gällande kollektivavtal och kommunallag att verka intill dess avtalen sagts upp. Motsvarande synpunkter på kapitel 7 framförs i reservationer av ledamöterna Kindbom respektive Gennser och i fråga om närvarorätten av ledamoten Roxbergh.

## Kapitel 10

I majoritetsförslaget avskaffas de kommunala besvärsnämnderna för personalärenden. Jag anser dock att möjligheten att inrätta sådana bör bibehållas nu när mycket stora personalgrupper kommunaliseras.

## 2. Reservation av ledamoten Åke Edin

### Kapitel 2

#### *Landstingens allmänna kompetens*

Enligt min mening hade det varit angeläget att kommittén tagit upp frågan om landstingens allmänna kompetens till behandling i samband med tillkomsten av en ny kommunallag. Landstingens huvuduppgift är att bedriva hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Detta är en obligatorisk uppgift. Frågan om landstingens framtida uppgifter behöver allmänt sett i och för sig utredas under 90-talet. F.n. är det bl.a. med hänsyn till den aktuella kommunalekonomiska utvecklingen angeläget att landstingen koncentrerar sin verksamhet på hälso- och sjukvård. När det gäller näringslivsfrågor eller turism finns inga skäl att landstingen skall ha särskilda möjlig-

heter vid sidan av staten och kommunerna. Inom den offentliga sektorn hör sådana frågor hemma hos statliga organ – både nationellt och regionalt – och på lokal nivå hos kommunerna. F.n. finns det onödiga dubbla befogenheter för kommuner och landsting på detta område. Detta kan antas leda till problem med samordning av insatserna och sämre totalt resursutnyttjande. Med den utformning kommunallagskommitténs lagförslag om den kommunala kompetensen fått är det lagtekniskt enkelt att avskaffa landstingens kompetens på de här nämnda områdena. Detta bör kunna ske utan någon större olägenhet men givetvis avse framtida engagemang. Detta bör ses som ett första steg i en översyn av landstingens allmänna kompetens och uppgifter vid sidan av hälso- och sjukvård. Likartade synpunkter har framförts i en reservation av ledamoten Gennser.

### 3. Reservation av ledamoten Margit Gennser

#### *Kapitel 8*

#### *Krav på balanserad budget och förmögenhetsskydd*

Utredningens kapitel om ekonomisk förvaltning utgör en tung komponent i föreliggande utredningsarbete. Bakgrunden till detta är kommunsektorns snabba tillväxt de senaste tre decennierna. Detta har inneburit att kommunernas och landstingens ekonomi måste styras med helt andra metoder än tidigare. Regeln om förmögenhetsskyddet i nuvarande kommunallag är i princip verkningslös, inte minst beroende på att den uppfattas som knuten till ett nominellt förmögenhetsskydd.

Utredningens majoritet har varit medveten om de problem som är förknippade med den typ av förmögenhetsskydd som skrevs in första gången i 1953 års kommunallag. Man avstår därför från att bibehålla den nuvarande kommunallagens förmögenhetsskydd.

I förslaget krävs i stället att den kommunala budgeten skall vara i balans under en treårsperiod. En sådan lagregel leder inte till de mål som man önskar uppnå av två olika skäl:

1. Fortfarande råder det oklarhet om huruvida man önskar uppnå en nominell eller en reell budgetbalansering. Att denna oklarhet inte kan undgås hänger samman med att det inte är möjligt att lagreglera ett krav på reell balans.

2. En nominell balans i varje års budget går visserligen att lagreglera, men detta garanterar å andra sidan inte att målet "balans i ekonomin" uppnås. En treårig period för budgetbalanseringen vållar åtskilliga tekniska svårigheter vid utformningen av budget och redovisning, inte minst vid avstämningen av budgeten år tre. Hur denna typ av ändringar skulle se ut kan inte fastställas utan djupgående analyser.

Det övergripande målet att kommunal ekonomi skall kännetecknas av en sund utveckling och en ekonomi i balans råder det total enighet om i kommittén. I utredningen poängteras också att fokuseringen på den kom-

munala förmögenheten begränsar försöken att öka rationaliteten i den kommunala ekonomiadministrationen. Å andra sidan påpekas att frågor om etiska gränser för vad en kommun får göra med sina kapitaltillgångar inte kan förbises.

De nu fastlagda målen kan enligt min uppfattning uppnås genom två olika medel:

1. Utveckling av kommunernas redovisningsmetoder och inte minst årsredovisningen genom att begreppet god kommunal redovisningssed knyts – i de fall det är lämpligt – till vad som i näringslivet betraktas som god redovisningssed samt att en med avseende på kommunsektorn anpassad god praxis vad gäller periodiseringar, värderingar av tillgångar, skulder, etc. utvecklas.

2. För att skapa större fasthet i kommunernas ekonomiska planering kan föreskrivas om krav på en treårig ekonomisk planering. En sådan planering skall i första hand anknytas till förslag om preliminära skattesatser för perioden samt redovisning av hur soliditeten respektive det egna kapitalet bör utvecklas under samma tid. Riktlinjerna skulle i och för sig inte vara bindande för årsbudgeten, men de skulle ge stadga åt den kommunal-ekonomiska planeringen samt skapa en öppen debatt om kommunens ekonomiska utveckling. Revisionen skulle vidare få ett instrument, som skulle kunna nyttjas som underlag för bedömningen av revisionsansvaret. Andra krav som kan ställas, är krav på en rimlig likviditetsreserv och effektiv penninghantering, så att det frigjorda kapitalet får en säker och god avkastning.

Samhällsutvecklingen och/eller den tekniska utvecklingen kan innebära att betydande kapitalresurser bör frigöras genom att kommunerna får en ändrad roll. Kommunens egna kapital kan härigenom bli så stort i förhållande till verksamhetens krav, att det inte kan ges en optimal användning.

Kommitténs slutsats är däremot att bevarandet av förmögenheten är ett av huvudmålen. Detta framgår av följande citat:

”Ett annat exempel på god ekonomisk hushållning, som enligt vår mening också bör framhållas särskilt, är kravet på att kommunerna och landstingen använder de pengar de får in vid försäljningen av anläggningstillgångar eller på grund av försäkring av en sådan tillgång till att investera i andra anläggningstillgångar eller betala långfristiga skulder. Endast om det finns särskilda skäl till det får pengarna användas även för andra ändamål.”

Kommitténs slutsats skulle leda till en alltför stel kommunstruktur, som står i strid mot kraven om förnyelse av den offentliga sektorn. Ytterst botten den olika uppfattningen om bevarandet av kommunernas förmögenhet i synen på vem som skall tillhandahålla service inom framför allt hälso- och sjukvård, omsorg m.m. samt var kapitalackumuleringen i samhället skall ske, dvs. i första hand hos hushållen eller hos det offentliga. Min uppfattning är att en positiv omdaning av den nu nämnda serviceverksamheten kräver nya alternativ och då också en helt ny kommunal roll. Av denna anledning kan jag vare sig av politiskt-principiella skäl eller med beaktande



av ekonomisk-tekniska avvägningar biträda utredningsmajoritetens förslag vad gäller ett nytt förmögenhetsskydd.

Utredningen kommenterar helt kortfattat "sales lease back-affärer". Frågan om fastighetsrenting är f.n. föremål för en särskild utredning. Kommunallagskommitténs ställningstagande att fastighetsrenting strider mot grunderna för pantsättningsförbudet i kommunallagen bör ytterligare belysas, innan ståndpunkt tages.

### *Självkostnadsprincipen*

Kommittén är enig om att självkostnadsprincipen skall skrivas in i den nya kommunallagen. En nyhet är däremot att självkostnadsprincipen inte endast skall gälla mot kommunens eller landstingets egna medlemmar utan även mot icke kommunmedlemmar. Jag anser att den gamla ordningen var principiellt riktigare och biträder således inte kommitténs förslag. Det är riktigt att ändrade regler för beskattningen av juridiska personer påverkat deras ställning som kommunmedlemmar. Vill man undanröja eventuella olägenheter av detta bör medlemskapsbegreppet snarare än självkostnadsprincipen ändras.

## Kapitel 2

### *Förhållandena till näringslivet*

Bestämmelserna i paragraferna 6 och 7 ger i och för sig uttryck för den rättspraxis som utbildats i frågan om kommunernas och landstingens förhållande till näringslivet.

Här återfinns dock en förändring. 6 § har getts en positiv utformning, dvs. i lagtexten sägs att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte.

Huvudregeln bör dock vara att kommuner och landsting icke skall driva näringsverksamhet utom i vissa undantagsfall. Enligt min uppfattning bör därför 6 § utformas så att det klart framgår att kommuner och landsting *inte* får driva näringsverksamhet, utom i de fall näringsverksamheten drivs utan vinstsyfte *och* går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

Utredningsmajoritetens formuleringar i 6 § innebär formellt att kommunal näringsverksamhet är tillåten i och med att verksamheten drivs utan vinstsyfte. Den äldre formuleringen har en helt annan ekonomisk innebörd. Den näringsverksamhet kommunerna hade rätt att driva gällde i princip verksamheter som inom den ekonomiska litteraturen brukar betecknas som "public utilities". Motivet att förbehålla offentligtorgan rätten att driva sådan verksamhet hängde samman med monopolistiska konkurrenssituationer samt infrastrukturella avgöranden. Den specifika situation som avsågs, förklarar också betoningen av "avsaknaden av vinstintresse". Det kan inte nog betonas att vinsten är en "residual", som visar om en verksamhet bedrivits effektivt, dvs. kostnaderna har varit lägre än intäkterna. I

monopolsituationer däremot kan vinsten bestå av en monopolvinst med ursprung i en ofullständig konkurrenssituation.

7 § avspeglar den praxisförskjutning som skett sedan 60-talet. Detta är i sig en olycklig utveckling. En enig riksdag har vid olika tillfällen klart deklarerat att politiska åtgärder för att minska arbetslöshet skall vara en statlig angelägenhet. Erfarenheter från kommunalt stöd till näringsidkare för att motverka större arbetslöshet har visat att sådana åtgärder alltför ofta försenar en nödvändig omstrukturering. Likartade synpunkter vad gäller 6 och 7 §§ har framförts i ledamoten Annerstedts reservation.

I 7 § berörs också landstingens kompetens vad gäller stöd till näringslivet.

Landstingens verksamhet borde i princip begränsas till hälso- och sjukvård och närliggande verksamhet och eventuellt kollektivtrafik. Med tanke på den nuvarande kommunalekonomiska situationen bör landstingen koncentrera sig på sin huvuduppgift, hälso- och sjukvården. Att avskaffa landstingens kompetens vad gäller näringslivsfrågor, turism m.m. utgör en lagtekniskt enkel åtgärd. En sådan ändring bör kunna ses som ett första steg i en översyn av landstingens allmänna kompetens och ställning. Likartade synpunkter har framförts i ledamoten Edins reservation.

Med hänvisning till vad som anförts ovan anser jag att 7 § skulle få följande lydelse: "Kommuner får vidta åtgärder för att allmänt främja det enskilda näringslivet i kommunen."

#### *Den kommunala kompetensen vad gäller biståndsverksamhet*

Enligt nuvarande kompetensregler i katastrofhjälpslagen får kommuner och landsting skänka utrustning som de kan avvara för att användas i samband med krig, naturkatastrof, epidemier eller någon annan liknande händelse.

Kommitténs förslag är att nuvarande katastrofhjälpslag skall utvidgas så att kommuner och landsting får möjlighet att lämna humanitärt bistånd för att hjälpa även människor som rent allmänt befinner sig i nöd utan att deras nödtillstånd har något samband med katastrofliknande händelser.

Utvidgningen av den kommunala kompetensen till att gälla en rätt för kommunerna och landstingen att även utan samband med katastrofer bistå med utrustning, motiveras med att den inte skulle påverka omfattningen av den kommunala biståndsverksamheten i någon större utsträckning.

Kommitténs motivering är svag. Redan lagen om katastrofhjälp innebar ett avsteg från principen att det är staten som skall handha utrikes- och biståndspolitik. Lagen ansågs redan vid sin tillkomst i viss utsträckning stå i strid med denna grundläggande princip. En utvidgning av lagen, inte minst med hänsyn till att utredningens bärande motivering är att effekterna av lagändringen blir ringa, bör därför avvisas.

## Kapitel 5

### *Folkomröstningar*

I en skrivelse till regeringen har Medborgarrättsrörelsen Friheten i Sverige (MRR) hemställt att det vid utarbetandet av en ny kommunallag införs nya regler om kommunal folkomröstning.

Förslaget innebär att folkomröstning skall kunna förekomma i två former, dels som rådgivande i ärenden i vilka ännu inte några avgöranden träffats, dels som beslutande när det gäller redan fattade beslut. Fullmäktige skall kunna besluta om folkomröstningar men det bör även enligt MRR finnas en möjlighet för folket att ta initiativ i en fråga.

Utredningens majoritet avvisar en utvidgning av folkomröstningsinstitutet och motiverar sitt ställningstagande med att rådgivande folkomröstningar kan vid behov användas av fullmäktige som ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet. Utredningens majoritet konstaterar att införandet av någon form av beslutande omröstningar eller en möjlighet till folkinitiativ skulle skapa stora risker för en urholkning av den representativa demokratin.

Jag delar inte denna uppfattning. Några av de mest vitala demokratierna i världen – bl.a. Schweiz och USA - nyttjar referendum i stor utsträckning i det politiska beslutsfattandet. Enligt min uppfattning skulle den representativa demokratin vitaliseras genom utvidgade möjligheter till folkomröstningar.

Det föreligger ett behov att införa särskilda förfaranderegler m.m. för kommunala folkomröstningar. En viktig fråga är vad som skall fordras för att utlösa omröstning. En annan viktig fråga gäller kommunens skyldigheter att informera kommuninvånarna om de olika alternativen som är föremål för omröstning i kommunen, tidpunkten för genomförande av omröstningen, rätten till förtidsröstning m.m. Utredningen borde ha angivit sådana regler eller hemställt om en särskild utredning som skulle få till uppgift att utforma förfaranderegler för kommunala folkomröstningar. Motsvarande synpunkter vad gäller förfaranderegler framförs i reservationer av ledamöterna Annerstedt, Kindbom respektive Roxbergh.

### *Antalet ledamöter i fullmäktigeförsamlingar samt frågor gällande småpartier*

I 5 kap. 1 § anges lägsta antal ledamöter som fullmäktige skall ha i landsting och kommunfullmäktigeförsamlingar.

Reglerna för kommuner ompänner 31 ledamöter med 12 000 röstberättigade invånare upp till 61 ledamöter med över 36 000 röstberättigade invånare.

För landstingen gäller 31 ledamöter med 140 000 röstberättigade invånare upp till 71 ledamöter i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare.

Det står fullmäktigeförsamlingarna fritt att fastställa ett större antal ledamöter än den minimigräns kommunallagen föreskriver.

Ett lågt antal ledamöter gynnar stora partier särskilt i de fall kommunen också omfattar flera valkretsar.

Fortfarande är tre kommuner även landstingskommuner. Åtminstone i dessa fall bör det finnas en ytterligare gräns för minimiantalet ledamöter som ansluter till vad som gäller i landsting med över 200 000 ledamöter. Detta skulle åtminstone i vissa fall gynna de mindre partierna. En annan väg att uppnå motsvarande resultat är att inskränka antalet valkretsar.

Utredningen har haft i uppdrag att lagstiftningsvägen åstadkomma vissa förbättringar, när det gäller småpartiernas ställning i styrelser och nämnder. I kommitténs förslag återfinns regler om närvarorätt vid styrelsens sammanträden. Denna rätt föreslås också kombineras med rätt att delta i överläggningar samt att få anteckna sin mening i protokollet.

Anledningen till att ett litet parti inte är företrätt i styrelsen är att väljarna inte har lagt sin röst för partiet i fråga. Insynsmöjligheten genom närvarorätt kan ha viss praktisk betydelse. Däremot anser jag det principiellt felaktigt att tillåta rätt att delta i överläggningarna samt få anteckna sin mening i protokollet, när valresultatet inte räcker till en plats i styrelsen. Detta skulle innebära att en suppleant skulle få mindre rättigheter än en representant för ett småparti. Småpartier kan genom motionsrätten samt med hjälp av fullmäktigedebatten få sina synpunkter framförda. Motsvarande synpunkter har framförts i reservation av ledamoten Annerstedt.

## Kapitel 6

### *Jävsregler samt dubbla engagemang i nämnd och föreningsliv*

I förarbetena till den nya förvaltningslagen förutsattes att jävsreglerna i förvaltningslagen skulle ersätta jävsregeln i kommunallagen och göras tillämplig i all ärendehandläggning hos kommunala myndigheter. Vid behandlingen av prop. 1985/86:80 ansåg konstitutionsutskottet (KU 21) att man ytterligare skulle överväga konsekvenserna om förvaltningslagens jävsregler överfördes på det kommunala området.

Kommittén har eftersträvat större enhetlighet inom jävsområdet. Detta innebär att de nuvarande jävsreglerna om sakägarjäv föreslås bli kompletterade med regler om ställföreträdarjäv och ombudsjäv.

Däremot anser inte kommitténs majoritet att förvaltningslagens generalklausul skall tillämpas. Enligt den föreligger jäv, om det finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till någons opartiskhet i ärendet. Kommittémajoritetens inställning är att generalklausulen skulle medföra avsevärda svårigheter och orsaka osäkerhet beroende på den speciella naturen hos förtroendeuppdrag. Jag delar inte denna uppfattning. Kraven på opartiskhet måste ställas högt i all offentlig verksamhet. Enligt en enkätundersökning hos kommuner och landsting publicerad i promemorian "Jäv i kommuner" har tillämpningen av förvaltningslagens jävsregler i samband med handläggningen av föreningsärenden hos lokala organ inte skapat nämnvärda svårigheter. Jävsreglerna har i huvudsak blivit aktuella, när det rör sig om föreningsbidrag.

Trots detta föreslår kommitténs majoritet att ärenden gällande generella föreningsbidrag skall undantas vid tillämpning av jävsreglerna. Man menar att denna typ av frågor är så rutinbetonade att opartiskheten vid handläggningen saknar betydelse. Även i frågor där olika föreningar konkurrerar om bidrag ur ett speciellt anslag anses frågan om jäv kunna få avgöras allt efter omständigheterna. Utgångspunkten bör enligt utredningens mening vara att ett politiskt eller ideellt engagemang normalt inte är jävsgrundande.

Jag kan inte biträda denna uppfattning utan hyser i princip en motsatt uppfattning: politiska företrädare måste vinnlägga sig om opartiskhet, inte minst när det gäller bidragsärenden.

### *Brukarinflytande*

Reglerna om brukarinflytande infördes i samband med att riksdagen antog vissa delar av prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och lands-ting. Konsekvenserna av s.k. brukarinflytande var dåligt berett. Begreppet brukare var inte avgränsat på ett godtagbart sätt och rättsverkan av ett beslut fattat tillsammans med "brukarna" var inte klarlagt. Enligt min mening är dessa frågor fortfarande lika oklara och bestämmelsen i 6 kap. 27 § bör utgå. Motsvarande synpunkter framförs i ledamoten Kindboms och ledamoten Annerstedts reservationer.

## Kapitel 7

### *Medbestämmandeformer för de anställda*

Utredningen påpekar att i stort sett alla remissinstanser som yttrat sig över demokratiberedningens förslag om medbestämmanderätten har invändningar mot detta. Invändningarna är i stor utsträckning av principiell natur. Jag delar de principiella synpunkter som tunga remissinstanser framfört och föreslår att reglerna om närvarorätt och partssammansatta organ utgår.

Frågor om medbestämmanderätt och partssammansatta organ är reglerade i kollektivavtal mellan parterna. Av denna anledning föreslår jag att utredningsmajoritetens förslag överförs till övergångsbestämmelser. Motsvarande synpunkter gällande medbestämmanderätt och partssammansatta organ har anförts i reservationer av ledamoten Kindbom respektive ledamoten Annerstedt och i fråga om närvarorätt av ledamoten Roxbergh.

## 4. Reservation av ledamoten Göran Hellberg

### Kapitel 2

#### *Sydafrikalagen*

Kommittén har bl.a. haft i uppdrag att överväga en utvidgning av den s.k. Sydafrikalagen. Många kommuner har också vänt sig till regeringen eller

direkt till kommittén med sådana önskemål. Majoriteten har emellertid beslutat att inte föreslå någon ändring av lagen.

Jag reserverar mig härigenom mot detta ställningstagande.

Jag anser nämligen att lagen bör utvidgas så att kommuner och landsting ges möjlighet att fatta beslut om att ej sluta avtal med företag som har affärsrelationer, investeringar eller handel med Sydafrika. Detta skulle även inbegripa dotterföretag till sådana företag.

Den svenska utrikespolitiken är i hög grad förankrad i folkopinionens engagemang i världshändelserna. Riksdagen och regeringen har också vid skilda tillfällen talat om den allmänna opinionens betydelse. Det är således viktigt att arbetet för internationell solidaritet får fortsatt förankring i en så bred folklig opinion som möjligt. Det är vidare vanligt att engagerade samhällsmedborgare upplever avståndet till centralmakten så stort att de anser det meningslöst att via riksdagsmännen försöka medverka till sådan opinion som nyss nämnts. Många människor engagerar sig därför i olika föreningar eller påtryckningsgrupper såsom Amnesty, Greenpeace, ISAK etc. Utifrån kommitténs utgångspunkter är det emellertid angeläget att även ett ökat parlamentariskt engagemang kommer till stånd. Kommunerna är därvid för de flesta människor det närmast till hands liggande uttrycket för ett gemensamt ansvarstagande i olika samhällsfrågor.

Invånarna i Sverige har således i allmänhet ett starkt internationellt medvetande och stor enighet råder när det är fråga om avståndstagande från länder som bryter mot grundläggande mänskliga rättigheter. Mot denna bakgrund är det inte rimligt att upprätthålla den rigorösa gränsdragning, som för närvarande råder beträffande kommunernas möjligheter att agera i internationella frågor.

Kommunala opinions- och solidaritetsyttringar med anknytning till andra länder har tidigare i princip ansetts falla utanför den kommunala kompetensen. Dels har utrikes-, handels- och biståndspolitik uteslutande ansetts vara en angelägenhet för riksdag och regering, dels har sådana yttringar ansetts sakna det nödvändiga sambandet med den egna kommunen eller landstinget och därför stridit mot den s.k. lokaliseringssprincipen.

I skenet av vad som anförts ovan och med tanke på intresset av en ökad decentralisering i samhället och ett ökat politiskt engagemang bland allmänheten anser jag denna syn förlegad. Det bör också anmärkas att lokaliseringssprincipen härstammar från en tid då världen såg helt annorlunda ut. Avstånden har krympt och medborgarna får bl.a. genom massmedia och nya invandrargrupper en helt annan insyn i världspolitiska frågor och därigenom också ett ökat engagemang och behov av att reellt kunna ge uttryck för sina åsikter. Med tanke på den senaste händelseutvecklingen i Östeuropa blir dessa synpunkter än mer aktuella.

Kommunerna bör därför genom lagstiftning ges en ökad möjlighet att ta ställning i frågor med internationell anknytning. Ett minsta krav härvidlag är naturligtvis att Sydafrikalagen utvidgas på det sätt som jag föreslår. Några sakliga eller utrikespolitiska invändningar mot en sådan lagändring finns inte. Därigenom tillmötesgår också en stark folklig opinion.

Nelson Mandela är förvissa fri, men apartheidsystemet består.

Slutligen anser jag att Sydafrikalagen, liksom för övrigt katastrofhjälpslagen, borde införas i kommunallagen. Ett av huvudsyftena med den nya kommunallagen är att den skall vara mer informativ än vad den nuvarande lagstiftningen är. Beträffande dessa två lagar väger informationsintresset så tungt att lagarna bör införas i kommunallagen, något som för övrigt även kommunallagsgruppen rekommenderat. Motsvarande synpunkter framförs i en reservation av ledamoten Roxbergh.

## Kapitel 6

### *Bordläggning i nämnd*

I såväl gällande kommunallag som i förslaget till ny sådan finns en bestämmelse om att beslut om bordläggning skall fattas om en tredjedel av fullmäktiges ledamöter så begär.

Det föreliggande förslaget till ny kommunallag innebär genom den vidgade delegationsrätten och det decentraliserade ansvaret att fler beslut kommer att tas i nämnderna och inte föras upp till fullmäktige för beslut. Vidare införs röstplikt för nämndledamöter vid beslut som gäller myndighetsutövning mot enskild. Jag anser därför att den ovan beskrivna rätten till bordläggning för en minoritet bör utvidgas att gälla alla nämnder och styrelser.

I de flesta kommuner villfars regelmässigt en ledamots begäran om bordläggning, men i vissa kommuner där samarbetsklimatet fungerar sämre händer det, att minoriteten nekas bordläggning. För att ge alla förtroendevalda samma rätt till rimlig förberedelse- och samråd tid reserverar jag mig till förmån för att den nya kommunallagen bör ge samma rätt till bordläggning för ledamöter i samtliga nämnder och styrelser. Motsvarande synpunkter framförs i reservationer av ledamöterna Annerstedt respektive Roxbergh.

## 5. Reservation av ledamoten Bengt Kindbom

### Kapitel 3

#### *Direktvalda lokala organ*

Som framgår av betänkandet fäster kommittén stor vikt vid att kommunerna fritt kan forma sin organisation och att uppgifter kan decentraliseras till olika former av lokala organ eller motsvarande. Ett ytterligare steg för att öka det lokala ansvarstagandet och engagemanget är att de kommuner som så önskar får rätt att besluta om direktvalda lokala organ. Jag delar ej majoritetens negativa syn på det ökade lokala engagemanget som jag föreslår. Lokala organ har givna arbetsuppgifter, budget och redovisningskyldighet som fastställs av fullmäktige enligt gällande lag. Om det vid

verkställigheten skiljer sig mellan olika kommundelar så är detta ett uttryck för det lokala organets målsättning och budget. Medborgarna har större förutsättningar att få sin vilja kanaliserad i ett system med direktvalda lokala organ. Samverkan mellan de valda och partierna/föreningslivet i området kan därmed förbättras. Likartade synpunkter anförs i reservationer av ledamöterna Annerstedt respektive Roxbergh.

Lagen om lokala organ bör, enligt min mening, kompletteras med bestämmelser om direktval i enlighet med vad som anges nedan. Om frågan om nämndorganisationen senare i beredningsarbetet förändras så att det i kommunallagen ges en generell frihet för alla kommuner att välja sin organisation kommer reglerna om direktval att överföras till denna lag.

Beträffande regler om ny sammanräkning (hos länsstyrelsen) för ledamot som avgått eller tvingats avgå, skall motsvarande regler som för fullmäktige gälla.

Eventuellt kan justeringar i vallagen behöva vidtas och sådana överväganden får göras i det fortsatta beredningsarbetet.

Förslag till ändring i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.

#### 7 §

Om fullmäktige beslutar det skall ledamöterna i distriktsnämnd, kommuneldsråd eller annat lokalt organ väljas direkt när val i hela riket av fullmäktige förrättas. Rösträtt vid ett sådant val har den som uppfyller de villkor som anges i 4 kap. 2 § kommunallagen. Beträffande valbarhet och uppdragets upphörande gäller vad som sägs i 4 kap. 3 – 7 §§.

#### 8 §

Om beslutanderätten i distriktsnämnd, kommuneldsråd eller annat lokalt organ utövas av en direkt vald församling, beslutar fullmäktige hur många ledamöter som skall väljas. Antalet ledamöter får inte vara mindre än elva.

#### 9 §

Beslutar fullmäktige om ändring av antalet ledamöter tillämpas beslutet först när val i hela riket av fullmäktige förrättas nästa gång. Beslutet skall fattas före utgången av mars månad valåret. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

#### 10 §

För de valda ledamöterna skall suppleanter utses till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhållit. Om det därvid uppkommer brutet tal, avrundas detta till närmast högre tal. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

Av specialmotiveringen bör framgå att fullmäktige beslutar om den geografiska indelningen. Denna följer de administrativa gränser som dras upp för lokala organ och motsvarande oavsett om de är direktvalda eller inte. Valdistriktsindelningen utgör därvid en naturlig utgångspunkt.



## Kapitel 5

### *Kommunala folkomröstningar*

Enligt 22 § får fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning anordna "kommunal folkomröstning". Jag delar de förslag som kommittén lägger fram för att förtydliga reglerna om valnämndens medverkan vid omröstningar som anordnas av landstinget. Enligt min mening bör reglerna förtydligas ytterligare för att undvika osäkerhet eller konflikt mellan partierna vid de tillfällen som en omröstning skall genomföras.

I särskild utredning bör frågor som sammanhänger med beslut om och genomförande av folkomröstningar prövas. Förfaranderegler bör utarbetas som bl.a. anger beslutsgången vid anordnandet av omröstningar, rätten att formulera omröstningsfrågor, tidpunkt för genomförande av omröstning, rätten till förtidsröstning m.m. Likartade synpunkter vad gäller förfaranderegler framförs i reservationer av ledamöterna Annerstedt, Gennser respektive Roxbergh.

## Kapitel 6

### *Brukarinflytande*

Reglerna om brukarinflytande infördes i samband med att riksdagen antog vissa delar av prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Konsekvenserna av ett s.k. brukarinflytande var vid det tillfället dåligt berett. Begreppet brukare var inte avgränsat på ett godtagbart sätt och rättsverkan av ett beslut fattat tillsammans med "brukarna" var inte klarlagt. Enligt min mening är dessa frågor fortfarande lika oklara och med hänsyn till de kommunaldemokratiska principer som väglett kommitténs arbete i övrigt bör bestämmelsen i 6 kap. 27 § utgå. Motsvarande synpunkter framförs i ledamöterna Annerstedts och Gennsers reservationer.

## Kapitel 7

### *Närvarorätt för de anställda.*

Genom lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder har de fackliga organisationerna getts en särställning som från olika synpunkter är principiellt oacceptabel. Enligt min mening går det inte att motivera att dessa organisationer skall vara berättigade till representation i nämnder och styrelser men inte vissa partier som har representanter i fullmäktige. Lagstiftningen har medfört en extra ekonomisk belastning för kommunerna och en ökad byråkrati. Sammanfattningsvis har närvarorätten inneburit ett ingrepp i den politiska demokratin. Närvarorätten står också i strid med den kommunaldemokratiska principen om fullmäktiges odelade ansvar för den kommunala verksamheten i sin helhet.

Enligt min mening bör med hänvisning till ovanstående reglerna om

närvarorätt för de anställda utgå ur förslaget till ny kommunallag 7 kap. 6 – 13 §§.

Enligt min mening bör, med hänvisning till ovanstående och till att bestämmelserna endast kommit till användning i begränsad omfattning, även reglerna om partssammansatta organ utgå ur förslaget till ny kommunallag 7 kap. 1 – 5 §§.

Bestämmelsen i 3 kap. 4 § ges följande lydelse:

Inom en nämnds verksamhetsområde kan det finnas utskott och nämndberedningar.

Med hänsyn till att dessa frågor också är reglerade i kollektivavtal mellan parterna på den kommunala arbetsmarknaden föreslår jag att reglerna överförs till övergångsbestämmelser. Därmed ges möjlighet för de partssammansatta organ som är inrättade med stöd av gällande kollektivavtal och kommunallag att verka intill dess avtalen sagts upp. Motsvarande synpunkter på kapitel 7 framförs i reservationer av ledamöterna Annerstedt och Gennser och i fråga om närvarorätten av ledamoten Roxbergh.

## 6. Reservation av ledamoten Claes Roxbergh

### Kapitel 2

#### *Internationella frågor*

Enligt min mening bör kommunerna genom lagstiftning ges ökad möjlighet att ta ställning i frågor med internationell anknytning. Ett minsta krav är att Sydafrikalagen utvidgas så att kommuner och landsting ges möjlighet att fatta beslut om att ej sluta avtal med företag som har affärsrelationer, investeringar eller handel med Sydafrika. Detta skulle inbegripa även dotterföretag till sådana företag. Slutligen anser jag att Sydafrikalagen, liksom katastrofhjälpslagen, borde införas i kommunallagen. Motsvarande synpunkter framförs i ledamoten Hellbergs reservation.

### Kapitel 3

#### *Kommunernas och landstingens rätt att bestämma sin egen organisation*

Kommunerna och landstingen bör ha rätt att bestämma sin organisation. Därför bör 2 § lyda:

Fullmäktige inrättar de nämnder som behövs utöver styrelsen. Fullmäktige bestämmer dessa nämnders verksamhetsområden och inbördes förhållanden.

#### *Direktvalda lokala organ*

Som framgår av betänkandet fäster kommittén stor vikt vid att kommunerna kan forma sin organisation och att uppgifter kan decentraliseras till olika

former av lokala organ eller motsvarande. Ett ytterligare steg för att öka det lokala ansvarstagandet och engagemanget är att de kommuner som så önskar får rätt att besluta om direktvalda lokala organ. Jag delar ej majoritetens negativa syn på det ökade lokala engagemanget som jag föreslår.

Lokala organ har givna arbetsuppgifter, budget och redovisningsskyldighet fastställda av fullmäktige enligt gällande lag. Om det vid verkställigheten skiljer sig mellan olika kommundelar så är detta ett uttryck för det lokala organets målsättning och budget. Medborgarna har större förutsättningar att få sin vilja kanaliserad i ett system med direktvalda lokala organ. Likartade synpunkter framförs i ledamöterna Annerstedts och Kindboms reservationer.

Enligt min mening bör en utredning tillsättas för att ta fram förslag på hur direktvalda organ med egen beskattningsrätt skall organiseras.

## Kapitel 5

### *Kommunala folkomröstningar*

Enligt 22 § får fullmäktige som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning anordna "kommunal folkomröstning". Jag delar de förslag som kommittén lägger fram för att förtydliga reglerna om valnämndens medverkan vid omröstningar som anordnas av landstinget. Enligt min mening bör reglerna förtydligas ytterligare för att undvika osäkerhet eller konflikt mellan partierna vid de tillfällen som en omröstning skall genomföras.

I särskild utredning bör frågor som sammanhänger med beslut om och genomförande av folkomröstningar prövas. Förfaranderegler bör utarbetas som bl.a. anger beslutsgången vid anordnandet av omröstningar, rätten att formulera omröstningsfrågor, tidpunkt för genomförande av omröstning, rätten till förtidsröstning m.m. Motsvarande synpunkter framförs i ledamöterna Annerstedts, Gennsers och Kindboms reservationer.

## Kapitel 6

### *Bordläggning*

I såväl gällande kommunallag som i förslaget till ny sådan finns en bestämmelse om att beslut om bordläggning skall fattas om en tredjedel av fullmäktiges ledamöter så begär.

Det föreliggande förslaget till ny kommunallag innebär genom den vidgade delegationsrätten och det decentraliserade ansvaret att fler beslut kommer att tas i nämnderna och inte föras upp till fullmäktige för beslut. Jag anser därför att den ovan beskrivna rätten till bordläggning för en minoritet bör utvidgas att gälla alla nämnder och styrelser.

I de flesta kommuner villfars regelmässigt en ledamots begäran om bordläggning, men i vissa kommuner där samarbetsklimatet fungerar sämre händer det, att minoriteten nekas bordläggning. För att ge alla förtroende-

valda samma rätt till rimlig förberedelse- och samrådstid reserverar jag mig till förmån för att den nya kommunallagen bör ge samma rätt till bordläggning för ledamöter i samtliga nämnder och styrelser. Motsvarande synpunkter framförs i ledamöterna Annerstedts och Hellbergs reservationer.

#### *Delegering av ärenden inom en nämnd*

En nämnd bör kunna delegera även till särskilda brukarorgan. Därför bör 23 § lyda:

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller suppleant eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget eller *ett särskilt brukarorgan* att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden.

### Kapitel 7

#### *Medbestämmandeformer för de anställda*

Genom lagstiftning om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder har de fackliga organisationerna getts en särställning som från olika synpunkter är principiellt oacceptabel. Enligt min mening går det inte att motivera att dessa organisationer skall vara berättigade till representation i nämnder och styrelser men inte vissa partier som har representanter i kommunfullmäktige.

Enligt min mening bör med hänvisning till ovanstående reglerna om närvarorätt för de anställda utgå ur förslaget till ny kommunallag 7 kap. 6 – 13 §§. Motsvarande synpunkter framförs i ledamöterna Annerstedts, Genners och Kindboms reservationer.

## 7. Särskilt yttrande av ledamoten Ylva Annerstedt

#### *Fri nämndorganisation*

Kommittén har med hänvisning till att konstitutionsutskottet (KU 1987/88:23) velat avvakta effekterna av den vidgade försöksverksamheten inom frikommunerna inte ansett sig kunna behandla frågan om effekterna på lagstiftningen av en fri kommunal nämndorganisation. Enligt min mening hade det varit angeläget att också denna fråga tagits upp i samband med att förslag till en ny kommunallag lägges.

Demokratiberedningens principiella uppfattning (SOU 1985:28) var att kommuner och landstingskommuner i framtiden själva skall få utforma sin nämndorganisation. De enda obligatoriska organ som skulle krävas skulle vara kommunfullmäktige, kommunstyrelse och valnämnd. Jag delar denna uppfattning. Det är givetvis primärt en uppgift för den kommunala självstyrelsen och de förtroendevalda i varje kommun att bedöma hur organisationen i kommunerna skall se ut. Det är helt klart att förhållandena i

kommunerna är olika med hänsyn till t.ex. invånarantal och yttorlek. Också andra faktorer påverkar den lokala bedömningen.

## 8. Särskilt yttrande av ledamoten Åke Edin

### *Fri kommunal nämndorganisation*

Kommittén har med hänvisning till att konstitutionsutskottet (KU 1987/88:23) velat avvakta effekterna av den vidgade försöksverksamheten inom frikommunerna inte ansett sig kunna behandla frågan om effekterna på lagstiftningen av en fri kommunal nämndorganisation. Enligt min mening hade det varit angeläget att också denna fråga tagits upp i samband med att förslag till en ny kommunallag lägges.

Demokratiberedningens principiella uppfattning (SOU 1985:28) var att kommuner och landstingskommuner i framtiden själva skall få utforma sin nämndorganisation. De enda obligatoriska organ som skulle krävas skulle vara kommunfullmäktige, kommunstyrelse och valnämnd. Jag delar denna uppfattning. Det är givetvis primärt en uppgift för den kommunala självstyrelsen och de förtroendevalda i varje kommun att bedöma hur organisationen i kommunerna skall se ut. Det är helt klart att förhållandena i kommunerna är olika med hänsyn till t.ex. invånarantal och yttorlek. Också andra faktorer påverkar den lokala bedömningen.

Det finns anledning att ifrågasätta om statsmakterna har något behov av att styra den kommunala organisationen med krav på olika obligatoriska nämnder. Den omständigheten att det kan vara lättare för centrala ämbetsverk eller departement att vända sig direkt till en viss kommunal nämnd är enligt min mening inte skäl nog.

För kommunmedlemmarnas del är det främst en fråga för kommunen att ge klagörande information om vilka nämnder som finns. Inte heller från deras utgångspunkter kan det vara nödvändigt med en enhetlig nämndorganisation över hela landet.

Ibland åberopas rättssäkerhetsintressen som skäl för att behålla kravet på obligatoriska nämnder. Främst gäller detta nämnder som har myndighetsutövning till uppgift. Det är självklart att rättssäkerhetskraven är starkast i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Detta krav tillgodoses dock inte genom den politiska organisationens form utan främst av att de förtroendevalda har tillgång till tjänstemän och annan expertis med sakkunskap i sådana frågor. Till bilden hör att man helt nyligen i Danmark genomfört sådana ändringar i lagstiftningen som där gör det möjligt med en i princip fri nämndorganisation.

Jag anser det angeläget att frågan snarast tas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### *Balanserad budget*

Jag ansluter mig till vad Curt Riberdahl anfört i denna fråga.

## 9. Särskilt yttrande av ledamoten Margit Gennser

Utvidningen av den kommunala verksamheten har en lång historia. Det moderna samhällets framväxt har krävt nya och ökande insatser på en rad områden, t.ex. vad gäller gatuhållning, vatten- och avlopp, energiframställning, utbildning m.m. Fram till 40-talet var den svenska utvecklingen på det kommunala området jämförbar med utvecklingen i övriga västländer. Först i och med efterkrigstidens kommunreformer, ATP-reformen och 1970 års skattereform började Sverige skilja sig från omvärlden.

Kommunreformerna, inte minst den andra kommunreformen som – trots tidigare avgivna försäkringar i riksdagen tvångsvis genomfördes 1969 till 1974 – skapade jordmån för en rekordartad kommunal expansion under 60- och 70-talen. ATP-reformen ledde till att tidigare upplagda kommunala pensionsfonder användes för att finansiera ny verksamhet och 1970 års skattereform gjorde slut på det nära samband som tidigare fanns mellan den kommunala och statliga beskattningen genom att avdragsrätten för kommunalskatten vid den statliga beskattningen togs bort. De nu nämnda institutionella och beskattningsmässiga ändringarna skapade möjligheter för en kommunal expansion som på lång sikt urgröpt styrkan i den svenska ekonomin. Om de nu nämnda förändringarna har det rätt betydande politiska motsättningar. I grunden har frågan gällt det marknadsekonomiska systemet. Detta framgår inte av den historieskrivning som återfinns i utredningens inledningskapitel. Den bitterhet som kommer till synes i riksdagsprotokollen gällande det obligatoriska genomförandet av kommunreformens andra etapp 1969–1974 visar hur djupgående motsättningarna har varit.

80-talets diskussion om minskad statlig detaljreglering av den kommunala sektorn har däremot kännetecknats av enighet. I diskussionen har dock en medveten distinktion mellan kommunal myndighetsutövning och den kommunala serviceproduktionen sällan gjorts. Betydligt mera omsorg borde ägnas frågor som berör myndighetsutövning och rättssäkerhet och de formler som denna typ av ärenden kan kräva.

Frågan om direktval till lokala organ har behandlats av kommittén. Majoriteten har funnit att direktval inte är en principiellt hållbar lösning för att undanröja problem, som uppkommit genom alltför stora kommuner m.m.

Den riktigare principiella lösningen är delning av kommunerna, när en sådan önskas och är möjlig att genomföra. Inställningen till kommunindelningar har dessvärre varit restriktiv. I princip bör kommunindelningar tillåtas om sådana begärs av kommuninvånarna själva. Delningar av kommunerna skulle stärka den kommunala demokratin.

Den kommunala demokratin skulle också stärkas om den kommunala sektorn var mindre och då lättare att överblicka. De senare årens kommunaldemokratiska problem har i betydande utsträckning sitt ursprung i en alltför stor tillväxt av den kommunala sektorn.

## 10. Särskilt yttrande av ledamoten Göran Hellberg

### *Fri kommunal nämndorganisation*

Jag ansluter mig till vad ledamoten Edin anför. Jag anser det angeläget att frågan snarast tas upp i det fortsatta lagstiftningsarbetet, varvid småpartier-  
nas insynsmöjligheter i en sådan organisation särskilt bör tillgodoses.

### *Direktvalda lokala organ*

När det gäller möjligheten för kommunerna att anordna direktval till lokala organ gör sig delvis samma faktorer gällande som redovisats beträffande en fri nämndorganisation. Kommunerna bör således ges en stor frihet att anpassa sin organisation efter lokala förhållanden.

Kanske kan direktval till lokala organ ha en dynamisk och vitaliserande effekt på den kommunala demokratin. Kanske innebär sådana val i stället en skendemokratisk lösning. De lokala organen kan, speciellt i avsaknad av egen beskattningsrätt, få hårt beskurna möjligheter att verka på ett meningsfullt sätt. Svaret på dessa frågeställningar kan emellertid bara erhållas genom att direktvalsmodellen prövas i praktiken. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas så att en försöksverksamhet av detta slag kommer till stånd.

### *EG-frågan*

Kommittén har, främst av tidsskäl, inte haft möjlighet att fullständigt utreda vilka konsekvenser en eventuell EG-anpassning skulle medföra för det kommunala självstyret. Redan den summariska genomgång som kommittén har gjort visar emellertid att en sådan Anpassning skulle innebära betydande och kännbara ingrepp i det kommunala självstyret. Jag anser det därför oundgängligen nödvändigt att denna fråga utreds vidare.

### *Den kommunala beskattningsrätten*

I slutfasen av kommitténs arbete har regeringen föreslagit ett kommunalt skattestopp. Detta föranleder följande yttrande.

Enligt kommittédirektiven bör den nya kommunallagen utformas så, att den medverkar till att stärka de förtroendevaldas ställning och den bör också präglas av stor frihet för kommuner och landsting att själva organisera sin verksamhet. Ett kommunalt skattestopp motverkar dessa målsättningar och innebär ett stort ingrepp i det kommunala självstyret.

Jag föreslår därför att frågan om den kommunala beskattningsrätten utreds särskilt med utgångspunkten att kommunerna skall ha en reell och säkerställd möjlighet till beskattning. I detta sammanhang är det också lämpligt att regeringsformens bestämmelser om den kommunala norm-

givningen ses över. Jag instämmer således i den delen med demokratiberedningen och kommunallagsgruppen, vilka förordat en översyn av regeringsformens bestämmelser om den kommunala normgivningen.

## 11. Särskilt yttrande av ledamoten Claes Roxbergh

### *Bakgrund*

Ända sedan 1862 har begreppet "den kommunala självstyrelsen" varit en viktig princip i kommunallagsarbetet och sedermera även i arbetet med ny grundlag. De bärande elementen i den kommunala självstyrelsen är självbestämmanderätten och den kommunala självbeskattningen. Givetvis med de begränsningar som stadgas av riksdag och regering och som kan skifta från område till område. Den kommunala självstyrelsen har alltid varit relativ. Den omfattade länge hela den kommunala verksamheten, alltså även de sektorer som regleras av speciallagar. På senare tid har det funnits starka tendenser att minska kommunernas självstyrelse med mer och mer speciallagstiftning. Detta är en tendens som måste brytas. Nya lösningar krävs för att lösa miljöproblemen och den offentliga sektorns problem.

### *Utökat kommunalt självbestämmande*

Den offentliga sektorn är oundgänglig och en förutsättning för trygghet och rättvisa. Den måste möta människor, så att deras kreativitet och initiativkraft uppmuntras. Människornas möjlighet att utvecklas i samverkan med andra måste tas till vara i stället för att, som i dag ofta sker, motarbetas eller förtryckas. Den offentliga sektorn måste organiseras, så att den fungerar på ett begripligt sätt för den enskilde. Denne måste få möjlighet att påverka och därmed bli medveten om sitt ansvar. Därför måste den offentliga verksamheten decentraliseras.

Detta kan innebära:

- att frågor som kan skötas på kommunal nivå också skall handhas på kommunal nivå,
- att stora kommuner kan behöva delas,
- att vissa verksamheter bör överföras till politiska direktvalda kommundelsnämnder med egen beskattningsrätt, som förses med egna ekonomiska resurser; detta är i dag möjligt delvis inom frikommunens ram, men verksamheten bör snarast utvidgas till alla kommuner och permanentas,
- att kommunerna bör ha frihet att bestämma sin egen organisation och kravet på de specialreglerade nämnderna bör avskaffas,
- att en del uppgifter som i dag sköts av den offentliga sektorn överförs till enskilda, icke vinstsyftande, främst kooperativa verksamhetsformer,



- ökat brukarinflytande, med särskilda brukarorgan,
- juridiskt bindande genomförandeplaner med lagstöd på miljöömrådet som skall tas fram av kommunerna.

Den offentliga verksamheten måste göras effektivare och det går med avreglering och decentralisering. Besluten blir bättre om de flyttas närmre de människor som berörs. Man kan införa självstyrande grupper inom såväl kommunal som landstingskommunal verksamhet. Den offentliga apparatens tröghet måste mjukas upp. Målet måste vara att så många som möjligt skall återfinnas inom arbetet på fältet. Mätbara mål måste sättas upp och resultaten bör analyseras och jämföras med de uppställda målen. Det är inte bara fasaderna som skall putsas utan man måste vara beredd att genomföra verkliga förändringar. Det är alltså inte bara den yttre bilden som är viktig utan framför allt den inre verksamheten.

Enligt min syn finns det ett antal faktorer som är viktiga att ta hänsyn till vid en förändring.

- Styr- och kontrollfunktionen bör alltid ligga kvar hos kommun och landsting när det finns ett allmänintresse, detta hindrar dock inte entreprenadlösningar där så är lämpligt. Totalentreprenad innebär dock oftast att styrfunktionen förloras vilket kan vara mycket olyckligt.
- Man bör också se till graden av idealitet hos dem som driver verksamheten. Den kan drivas av en ideell förening eller av deltagarägda eller brukarägda kooperativ eller slutligen privatägda sådana.
- Ser man till verksamhetens storlek så bör en liten skala eftersträvas.
- Vidare bör den lokala förankringen vara så stor som möjligt.
- Det bör finnas ett klart uttalat syfte med ett offentligt engagemang. Det kan till exempel handla om att stödja en miljövänlig produktion, att upprätthålla en grundläggande samhällsservice, att påverka konkurrensförhållanden eller att påverka utvecklingen mot småskalighet och regional balans. När syftet är uppnått kan det offentliga engagemanget ofta avvecklas. Samhället skall inte driva företag i enbart vinstsyfte. Om kommunala bolag säljs bör ägandet spridas bland annat till de anställda och boende på orten.
- Offentlighetsprincipen måste införas i bolag och stiftelser som drivs av kommun och landsting. Att bilda nya bolag och stiftelser får inte bli en väg att komma undan insyn. Bolagsbildandet går för närvarande som en våg inom kommunerna. För att detta skall kunna accepteras måste insynen i verksamheten finnas kvar.
- Offentliga nämndsammanträden utom då sekretess krävs i personfrågor.

För att den offentliga sektorn skall kunna förändras på detta sätt krävs att riksdag och regering avreglerar. Riksdag och regering måste ägna sig åt att ange de nationella målen och åt att analysera om de uppnås och inte hur kommunerna uppnår dem. De nationella målen skall inte beskriva sätt och form för att lösa problemen. Målen kan gälla i vilken utsträckning natursy-

stem och historiskt arv måste bevaras eller de kan gälla lägsta standard inom skola och socialtjänst.

De flesta av besluten för en förändring måste fattas i kommunerna men för att det skall vara möjligt måste riksdag och regering genomföra sin del av förändringen. Den nya kommunallagen måste medge ett ökat spelrum för kommuner och landsting. Det utökade kommunala självstyret kräver dock klara påföljder om kommunerna bryter mot gällande lagar. Här avvaktar vi emellertid kommunalansvarsutredningens förslag.

### *Utökad beskattningsrätt*

Många kommuner står idag inför ökande problem. Man saknar tillräckliga verktyg för att lösa både sina miljöproblem och sina ekonomiska problem. Storskalighetens kostnader blir allt mer påtagliga då miljöfrågorna aktualiseras. Det krävs ekonomiska styrmedel för kommunerna både för att styra beteenden och finansiera kollektivtrafikens uppbyggnad. Sålunda måste kommunerna få en vidgad beskattningsrätt. Det kan gälla att kunna ta ut miljöavgifter samt rätt att avvika från den så kallade självkostnadsprincipen.

Den utökade beskattningsrätten kan till exempel ha formen av:

- kollektivtrafikavgifter av arbetsgivare i kommunen för uppbyggnad av en infrastruktur i form av ett förbättrat kollektivtrafiksystem,
- miljöavgifter på miljöfarlig verksamhet,
- miljöavgifter för att påverka bilkörning eller konsumtion av miljöfarliga produkter,
- prissättning på energi som avviker från självkostnadsprincipen för att påverka konsumtionen och därmed kunna förverkliga kommunens energiplanering,
- möjlighet till regional drivmedelsbeskattning,
- kommunal fastighetsskatt, med eventuella lägesavgifter.

### *Kommunal upphandling*

Den pågående EG-harmoniseringen kommer att kräva lagreglering av den kommunala upphandlingen. Jag anser att detta kraftigt kommer att begränsa kommunernas och landstingens handlingsfrihet. Exempelvis kommer det inte längre att vara möjligt att gynna lokala producenter och därför kommer miljöbelastningen att öka ytterligare genom fler och längre transporter. Det är en självklarhet att slå vakt om kommunernas och landstingens möjligheter i detta avseende.

### *Balanserad budget*

Jag ansluter mig till vad Curt Riberdahl anfört i denna fråga.

## 12. Särskilt yttrande av ledamöterna Ylva Annerstedt, Margit Gennser och Bengt Kindbom gemensamt

I samband med de senaste kommunsammanslagningarna startade en intensiv debatt om åtgärder för att stärka den kommunala demokratin. I vissa fall ledde detta till att sammanslagning av de administrativt utvalda kommunblocken ej kom till stånd. Under perioden 1976–1982 delades ett antal kommuner. I utredningar och forskningsrapporter diskuterades hur den lokala demokratin och inflytandet skulle kunna förstärkas. Som en följd av detta tillkom under 1980-talet lagen om lokala organ och försöksverksamhet med frikommuner.

Enligt vår uppfattning måste ytterligare ett antal åtgärder prövas för att stärka den kommunala demokratin.

De frågor som vi pekar på i det följande ligger utanför kommitténs uppdrag och bör prövas i annat sammanhang. Regeringen bör tillåta delning av kommuner när detta begärs av kommuninvånarna själva. Försök med helt eller delvis öppna styrelse- och nämndsammansattnader bör prövas i ärenden som inte rör myndighetsutövning mot enskild. Utökning av JO:s talerätt till det kommunallagsreglerade området är en åtgärd för att stärka kommuninvånarnas ställning i den kommunala beslutsprocessen. Slutligen bör nämnas mandatperiodens längd och skilda valdagar.

## 13. Särskilt yttrande av sakkunnige Curt Riberdahl

Jag delar kommitténs grundläggande uppfattning om att det är viktigt att kommunal ekonomi kännetecknas av en sund utveckling och att ekonomin är i balans. Vad som kan diskuteras är i vilken utsträckning ett sådant mål kan garanteras genom lagstiftning.

Jag anser inte att det föreslagna kravet om att budgeten skall vara i balans under en treårsperiod kan godtas. En sådan lagregel är otjänlig utifrån de mål som kommittén eftersträvar.

Det är inte möjligt att lagreglera ett krav på reell balans. I likhet med 1953 års kommunallag är det däremot möjligt att reglera kravet på nominell balans. Ett sådant krav har dock ingen praktisk betydelse. Nominell balans kan med lätthet uppnås även i en situation då kommunens ekonomi uppvisar en betydande obalans. Krav om nominell balans garanterar därför inte målet som bör vara balans i ekonomin.

Dessutom skulle kravet om budgetbalans vålla tekniska svårigheter bl.a. när det gäller att göra nödvändiga avstämningar för år tre. Ändringar krävs i det redovisningssystem som tillämpas av samtliga landsting och 272 kommuner. Detta bygger på enhetliga redovisningsprinciper och tar sikte på kommunens reella ekonomiska resultat och finansiella ställning.

Vill man sträva efter balans i ekonomin bör man söka alternativa lösningar till kommitténs förslag. En sådan kan vara att föreskriva krav om

treårig ekonomisk planering. I denna borde exempelvis redovisas preliminära skattesatser för treårsperioden, graden av skattefinansiering av investeringar, soliditetens förändring under perioden, utvecklingen av det egna kapitalet för att upprätthålla en balanserad ekonomisk utveckling m.m.

En sådan bestämmelse skulle bidra till att inrikta intresset på en kommundens reella ekonomiska utveckling och bidra till en tydlig och öppen politisk diskussion om den kommunala ekonomin. Därmed skulle de mål kommittén åsyftar tillgodoses.



*Bilaga*

## EG och kommunerna

Det europeiska integrationsarbetet har sedan 80-talets andra hälft kommit in i ett intensivare skede.

EG har tolv medlemsländer, nämligen de ursprungliga sex, dvs. Frankrike, Västtyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg, vidare de tidigare EFTA-länderna Storbritannien, Danmark och Portugal samt därutöver Irland, Grekland och Spanien.

EG betyder "de Europeiska Gemenskaperna". De är tre: Den gemensamma marknaden (EEC – European Economic Community), Kol- och stålunionen (CECA - Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) och EURATOM (European Atomic Energy Community). Den sistnämnda handhar samarbetet beträffande civil kärnkraft. Ofta får beteckningen "EG" omfatta hela fältet.

Till grund för den gemensamma marknaden ligger Rom-fördraget från 1957. Huvudorten för EG:s verksamhet är Bryssel. De tre gemenskaperna har numera gemensamma institutioner. De är:

*Ministerrådet*, som är högsta beslutande organ och som består av en minister från varje land. Rådet beslutar förordningar, som är direkt bindande för medlemsländerna, och direktiv, som anger bindande mål.

*Coreper* (Comité des Représentants Permanents), som består av medlemsländernas ambassadörer vid EG och som bereder ministerrådets ärenden.

*EG-kommissionen*, som har sjutton medlemmar (två från de fem större medlemsländerna och en från övriga) samt en generalsekreterare. Kommissionen är initiativtagare och verkställare. Enkel majoritet gäller. Kommissionen skall verka för hela gemenskapens intresse. Varje kommissionär är chef för ett eller flera generaldirektorat, som förbereder ärendena.

*EG-parlamentet* med 518 ledamöter, direktvalda i medlemsländerna. Parlamentet är främst rådgivande.

*EG-domstolen*, som är slutinstans i fråga om tolkningen av EG-rätten. Denna är överordnad den nationella rätten.

Ett rådgivande *Ekonomiskt och socialt utskott* och ett *Revisionsverk*.

Det finns vidare ett nätverk av kommittéer.

Kommissionen hade 1989 nära 10.000 anställda i Bryssel. En betydande del av dem arbetade med översättning och tolkning.

Sverige är tillsammans med Finland, Island, Norge, Schweiz och Österri-

ke medlemmar av EFTA (European Free Trade Association), som har Stockholms-konventionen från 1960 som grundläggande dokument. Verksamheten och sekretariatet är förlagda till Genève.

EFTA har som högsta beslutande organ ett råd, som sammanträder antingen på ministernivå eller på ämbetsmannanivå, i det senare fallet med medlemsländernas EFTA-ambassadörer som ledamöter. Det finns ett antal permanenta kommittéer som handelsexpertkommittén och kommittén för tekniska handelshinder. En motsvarighet till EG-kommissionen saknas och konturer och arbetsformer är mera "lösa".

Vart och ett av EFTA-länderna har frihandelsavtal med både EG och CECA sedan 1970-talets början.

Vad som nu satt fart på integrationsarbetet och integrationsdebatten är två dokument som EG antagit. Dels den s.k. *vitboken* från 1985 (White Paper on the Completion of the Internal Market by 1992). Den innehåller omkring 300 förslag för att avveckla olika handelshinder, såväl fysiska som tekniska och skattemässiga. Avsikten är att denna inre marknad skall vara slutgiltigt genomförd vid årsskiftet 1992/93. Dels den s.k. *enhetsakten* (the Single European Act) som är ett tillägg till Rom-fördraget och som trädde i kraft den 1 juli 1987. Med den upphävdes, när det gäller genomförandet av den gemensamma marknaden, den tidigare enhällighetsregeln inom ministerrådet, dvs. den regel som gav varje medlemsland en vetorätt.

Vitboken avser alltså att skapa en fungerande gemensam marknad. Detta innebär att det skall vara fria rörelser inom hela området för varor, tjänster, kapital och arbete.

EG-samarbetet rymmer därutöver andra dimensioner: En "fiskal", en monetär, en miljöpolitisk, en energipolitisk, en social, en facklig, en vetenskaplig och teknisk, en utbildningspolitisk och en utrikes- och säkerhetspolitisk m.fl. För den sistnämnda svarar en fortlöpande konferens mellan medlemsländernas utrikesministrar; här är det alltså fråga om ett direkt samarbete. Trådarna koordineras av det *Europeiska Rådet*, där medlemsländernas stats- och regeringschefer möts.

EG-programmet om den inre marknadens förverkligande har väckt frågan om ett stärkande av samarbetet mellan EG och EFTA.

Ett mera samordnat samarbete tog sin början 1984 och spörsmålet har för varje år blivit allt mer aktuellt. En möjlighet som i olika EFTA-länder haft sina förespråkare, är att dessa länder blir medlemmar av EG. Österrike har begärt det för sin del. EG hinner emellertid inte pröva sådana ansökningar, innan marknaden genomförs. EG har vidare, liksom EFTA, att beakta relationerna till östblocksländerna. Den senaste tidens utveckling inom dessa länder har rest många frågor i sammanhanget.

Den svenska linjen i nuvarande skede är att förhandla genom EFTA (se prop 1987/88:66 och 1987/88:UU24). I regeringsförklaringen den 7 mars 1990 sägs, att Sverige vill diskutera ett fördjupat och breddat samarbete med EG på alla samhällsområden där detta är förenligt med neutralitetspolitiken. Ambitionen är att så långt möjligt delta i den inre marknad som skall upprättas 1993.

Det pågår för närvarande en diskussion om bildandet av någon form av "gemenskap" mellan EG och EFTA, om ett EES (European Economic Space). Det behövs då ett stramare ramverk och en fastare rättslig grund att stå på med gemensamma institutioner för beslutsfattande och i fråga om tvistelösning och kontroll. Det sägs i regeringsförklaringen att målet är att konturerna till ett brett upplagt avtal skall vara klara vid halvårsskiftet.

EG-frågan studeras i Stockholm av ett stort antal arbetsgrupper. Snart sagt varje departement har sin. Samordnare är Integrationssekretariatet (ISEK) på Utrikesdepartementets handelsavdelning.

Vilken anknypningsform Sverige än väljer kommer en fungerande gemensam marknad för hela Västeuropa, eventuellt ytterligare vidgad, att medföra betydande förändringar för vårt land i många sammanhang och på snart sagt alla nivåer. Även kommuner och landsting kommer att märka detta. Det har de för övrigt, som kommer att framgå av den följande framställningen, redan gjort.

Det finns inom EG en stor utvecklingspotential. På grund av att EG-frågan för vår del ännu (april 1990) befinner sig i ett "förhandlingskede" och med de snabba förändringar som inträffar och kan inträffa i Europa är det svårt att ge en säker prognos om vad EG kommer att innebära för kommuner och landsting. Vad som sägs i det följande ligger därför till betydande delar "inom felmarginalen".

## Den kommunala självstyrelsen

Den första fråga som naturligen väcks är: Vad betyder EG för den kommunala indelningen, organisationen och över huvud för självstyrelsen i stort?

En lämplig utgångspunkt för frågans besvarande är Europarådets Charter of Local Self-Government, som riksdagen godkände 1989 (prop. 1988/89:119, 1988/89:KU32). Medlemmar av Europarådet är både EG-länderna och EFTA-länderna. I konventionens inledning sägs att Europarådets medlemmar anser att kommunerna är en av de viktigaste grundstenarna i varje demokratiskt styrelseskick. I art 3 stadgas att med kommunal självstyrelse menas kommunernas rätt och möjlighet att inom lagens gränser reglera och sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar och i den lokala befolkningens intresse, i art 5 att ändringar i den kommunala indelningen inte får göras utan föregående samråd med berörda kommuner, i art 6 att kommunerna själva skall kunna bestämma om sina inre administrativa strukturer utan hinder av mer allmänna lagregler, i art 8 att administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt syfta till att endast säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer och i art 9 att åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser skall komma från lokala skatter och avgifter, vars nivå kommunerna har befogenhet att bestämma inom lagens gränser.

Det kan därför på goda grunder antas att de svenska kommunerna och landstingen kommer att i stort sett ha kvar samma organisation och samma befogenheter som hittills. Enligt information som lämnats oss från danskt



håll har man där inte på något sätt känt något behov av förändringar i dessa avseenden. Intrycket har bekräftats av information som vi inhämtat i Bryssel.

### Kommunal rösträtt

Ett direktivförslag som direkt berör kommunallagen är förslaget till direktiv om rösträtt i kommunala val. Förslaget innebär att en medborgare i ett medlemsland skall ha rösträtt och rätt till valbarhet i lokala val i bosättningslandet om han eller hon 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 (4 kap. 2 och 3 §§) innebär att utländska medborgare liksom enligt nuvarande regler skall ha rösträtt och vara valbara efter tre års kyrkobokföring i landet. Härigenom uppfyller enligt vår mening den svenska lagstiftningen de krav som direktivförslaget ställer. Vi förutsätter alltså att det skall vara möjligt att tillämpa mera liberala regler än enligt direktivförslaget t.ex. när det gäller bosättningslandets längd.

I åtskilliga speciella hänseenden är det antingen säkert eller sannolikt eller också möjligt att EG kommer att medföra ändringar för och påverka kommuner och landsting.

### Kommunal upphandling

Detta är det område som uppmärksammats mest och där EG:s påverkan är påtagligast. Det är direkt utpekat i propositionen 1987/88:66 om Sverige och den västeuropeiska integrationen.

Den offentliga upphandlingen i Sverige uppgick 1985 till ca 150 miljarder. För ca hälften av den offentliga upphandlingen svarar i dag kommunerna och landstingen. Motsvarande siffra för EG-länderna är ca 550 miljarder ECU (3.850 miljarder kr), dvs. ca 15 % av BNP.

Den offentliga upphandlingen är därför ett viktigt objekt när man vill förverkliga målet om en inre marknad med fria rörelser inom hela området för varor, tjänster, kapital och arbete. Den var aktuell inom berörda internationella organisationer långt innan vitboken antogs.

EFTA-konventionen (art 14) innehåller regler om offentlig upphandling. Offentliga företag får inte diskriminera till förmån för eller skydda inhemska tillverkare. Om en medlemsstat saknar laglig befogenhet att kontrollera den verksamhet som bedrivs av regionala eller lokala myndigheter eller företag, skall medlemsstaten verka för att myndigheterna eller företagen iakttar bestämmelserna.

Även GATT-överenskommelsen (SFS 1988:101) har regler om statlig upphandling. Det åligger parterna att underrätta myndigheter som inte täcks av överenskommelsen samt regionala och lokala styrelser och myndigheter inom sina områden om målen, principerna och reglerna i överenskommelsen, särskilt reglerna om nationell behandling och icke-diskriminering,

och göra dem uppmärksamma på de allmänna fördelarna med en liberalisering av statlig upphandling (art 1.2).

Viktigast i sammanhanget är EG-reglerna. De har sedan länge fastslagit icke-diskriminering och skyldighet att annonsera i The Supplement to the Official Journal of the European Communities och numera även i EG:s databank TED (Tenders Electronic Daily). Genom särskilda tröskelvärden undantas smärre upphandlingar från proceduren. När statliga organ upphandlar varor, är detta tröskelvärde f.n. 130.000 ECU, dvs. ca 910.000 kr. Motsvarande gräns för regionala (och kommunala) organ är 200.000 ECU, dvs. ca 1.400.000 kr. Vid upphandling av offentliga arbeten ligger gränsen på 1 miljon ECU, dvs. ca 7 miljoner kr, en gräns som fr.o.m. juli 1990 höjs till 5 miljoner ECU, dvs. ca 35 miljoner kr.

Reglernas efterföljd har, enligt vad som uppgetts, lämnat åtskilligt övrigt att önska, även om några ärenden prövats av EG-domstolen och därigenom uppmärksammats. EG har nu gått in för att skärpa reglerna och vidga deras omfång. En mängd direktiv har utfärdats. Tidigare har vatten, tele, energi och transport varit undantagna. De skall nu också omfattas av reglerna. EG vill vidare ha en skärpt kontroll, som skall avse hela processen. Det skall finnas nationella övervakningsorgan. I slutändan finns alltid EG-domstolen. Även upphandling av tjänster berörs, något som kan vara av intresse för de svenska kommunerna och landstingen. De kan tänkas vilja exportera tjänstesystem.

En svensk statlig utredning (SOU 1971:88) ledde till en statlig upphandlingskungörelse (SFS 1973:600) och efter en överenskommelse med kommunförbunden till ett reglemente för kommunal upphandling, vars innebörd är en rekommendation till kommuner och landsting. Upphandlingskungörelsen har sedermera avlösts av en upphandlingsförordning (SFS 1986:366).

I de nu pågående förhandlingarna mellan EG och EFTA har frågan om offentlig upphandling hög prioritet. De juridiska och institutionella frågorna är komplicerade därför att olika rättssystem möts. Inom utrikesdepartementets handelsavdelning finns en särskild grupp med representanter för bl.a. olika departement, delegationerna i Bryssel och Genève samt kommunförbunden. Gruppen har en fortlöpande diskussion. Finansdepartementet har en särskild arbetsgrupp, som överväger behovet av en ändrad reglering av upphandlingsproceduren inom den offentliga sektorn. I Nordiska ministerrådets regi pågår en kartläggning av hur kommunerna gör sina upphandlingar.

EG-proceduren för offentlig upphandling harmonierar inte med vad som nu gäller för den svenska kommunala sektorn. Med EG-reglerna skall

- det vara möjligt att överklaga även under resans gång,
- även icke-kommunmedlem, som är berörd, kunna överklaga,
- det finnas möjlighet till skadestånd och (eventuellt)
- även de kommunala bolagen inrättas i ledet.

Det är möjligt att även vår sekretesslagstiftning kan komma att beröras.

## Standardiseringsfrågor

Ett led i strävandena att få bort handelshindren är att införa enhetliga standards inom den gemensamma marknaden. Ett stort antal sådana har fastställts på skilda områden. Den svenska ståndpunkten är att vi i möjligaste mån skall anpassa oss till dessa standards. På detta område finns åtskilligt som kan vara av intresse för kommuner och landsting, bl.a. vad avser standards i fråga om byggnader. Standards är också ett viktigt element i upphandlingsproceduren.

Förfarandet är att ministerrådet beslutar direktiv för olika områden, direktiv som sedan kompletteras med standards. Till byggmaterieldirektivet, för att ta ett exempel, knyts standards som fastställs av CEN (Comité Européen de Normalisation), där också EFTA-länderna är representerade.

## Skatter och avgifter

Inom EG-området finns stora variationer i fråga om skattetryck och skattesystemets utformning. Sådana olikheter kan verka som hinder för fri handel. En viss harmonisering har eftersträvat. Den har avsett momsen och punktskatterna. För momsen har man arbetat med två nivåer. Diskussionen har hittills inte berört inkomst- och förmögenhetsskatt, fastighetsskatt, företagsbeskattning eller socialförsäkrings- och arbetsgivaravgifter. En ytterligare harmonisering är inte utesluten.

Sverige skiljer sig från EG-länderna genom ett högre samlat skattetryck och en högre och enhetlig moms. Den fortsatta utvecklingen kan vara av stort intresse för kommuner och landsting.

## Subventioner till näringslivet

Sådana kan snedvrída konkurrensförhållandena och därför utgöra handels hinder. De strider också mot EG:s principer. Frågan om kommunerna och näringslivet är som framgår av vårt betänkande sedan länge uppmärksammas i svensk kommunallagstiftning och kommunalrättslig praxis. Stöd kan utgå endast under vissa förutsättningar. Dessa anges i vårt förslag till ny kommunallag 2 kap. 6–7 §§.

## Regionalpolitik

De regionalpolitiska åtgärderna kan även de ses ur ovan nämnda synvinkel. EG har för att förverkliga sitt regionalpolitiska program tre strukturfonder, regional fonden, sociala fonden och jordbruksfonden. I den svenska regeringens nyligen framlagda proposition (1989/90:76 s.44 ff) om regionalpolitik för 90-talet fastslås att den här föreslagna utformningen av det regionalpolitiska stödet ligger väl i linje med de regler som tillämpas inom EG.

## Miljöpolitik

Miljöförstöringen känner inga nationella gränser och miljöpolitiken har blivit en internationell förstarangsangelägenhet. Även inom EG har miljöpolitiken fått en alltmer framskjuten ställning. Enligt den inom EG allmänt gällande s.k. subsidiarity-principen skall miljöpolitik bedrivas på EG-nivå endast när detta är mer effektivt än att göra det på nationell nivå.

EG har i ett tillägg till Rom-fördraget lagt fast allmänt formulerade mål för miljöpolitiken. De miljöpolitiska regler som skall gälla inom EG-området fastställs av ministerrådet och medlemmarna skall föra in dem i sin nationella lagstiftning. EG:s regler anger endast en minimistandard. Ett EG-land kan för sin del föreskriva strängare krav. Å andra sidan får dessa krav inte utgöra handelshinder och därigenom snedvrda konkurrensförhållandena. Här kan uppenbarligen motstående intressen komma i konflikt med varandra, något som visat sig i diskussioner och tvister om t.ex. avgasrening, freoner och returglas.

Med det ansvar som kommunerna har för miljövården berörs de av EG:s miljöpolitik. Som exempel på projekt, som ligger kommunerna nära, kan nämnas ett av EG-kommissionen stött projekt för rationellare utnyttjande av avfall från hushållen och industrin.

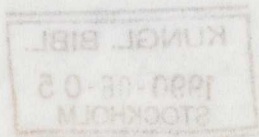
## Energipolitik

Energipolitiken har ett nära samband med miljöpolitiken. Med det mycket olikartade behov av "energiimport" (främst olja) som EG-länderna har, har man ännu inte kommit fram till en gemensam energipolitik. Vad som föreligger är allmänna riktlinjer för ett minskat oljeberoende och för utveckling av alternativa energikällor. EG kommer att i maj 1990 anordna en europeisk konferens med deltagare även från Sverige för att lägga upp en ny strategi för energiförsörjningen.

## Den sociala dimensionen

Den stora frågan för EG på detta område har varit åtgärder för att höja sysselsättningen; arbetslösheten inom den gemensamma marknaden är relativt hög. EG har för detta ändamål inrättat en socialfond.

EG har antagit en "social charter" med målangivelser och har arbetat för lika behandling av kvinnor och män i fråga om anställning, lön, utbildning, befordran och arbetsvillkor och EG har program för att förbättra villkoren för invandrare, handikappade och fattiga. EG-kommissionen strävar efter att göra socialförsäkringarna i medlemsländerna mer likvärdiga, därför att skillnader i arbetsgivaravgifter och övriga sociala kostnader kan försvåra konkurrensen. Beslut i socialpolitiska frågor ankommer på varje enskild medlem.



## Den fackliga dimensionen

I programmet om den gemensamma, öppna marknaden ligger att arbetskraften skall kunna röra sig fritt mellan medlemsländerna. Även andra mål som EG ställt upp är av intresse från facklig och därmed också från kommunal synpunkt. Såsom mer ensartade regler för arbetsmarknadspolitik, arbetsmiljö och medbestämmande.

Översikten har visat:

- att de beslut som EG hittills fattat och de mål som EG ställt upp inte kan sägas behöva medföra förändringar av det svenska kommunala systemet i stort i vad avser kommunernas och landstingens organisation eller deras självstyrelse samt
- att däremot åtskilliga av besluten och målen rör frågor som kommunerna och landstingen handhar och som följaktligen är av betydande intresse för dem.

Den fråga vi har att bevaka och besvara är om detta bör återverka på vårt förslag till ny kommunallag. Vi har funnit att så inte är fallet.

Det skall då först och främst understrykas att i den förhandlingssituation som nu råder och med den osäkerhet som föreligger om resultatet kan det inte vara kommunallagskommitténs uppgift att utarbeta alternativa modeller för hur EG efter 1992 kan komma att påverka de svenska kommunerna och landstingen.

Det skall därefter framhållas att problematiken delvis redan är beaktad i såväl den nuvarande kommunallagen som i vårt förslag. T.ex. i vad avser rösträtten och stödet till näringslivet. Därtill kommer att flertalet av de i översikten berörda områdena måste regleras i ett vidare sammanhang än det kommunala.

På ett område är situationen akut och under utredning, nämligen den kommunala upphandlingen. En anpassning till EG:s regler innebär ett enhetligare övervaknings- och kontrollsystem och får återverkningar på det kommunala besvärssystemet till denna del. Frågan torde kunna regleras i en speciallag. Den hänger därtill samman med den större frågan om huruvida det svenska kontrollsystemet i stort, som även på andra sätt avviker från EG-ländernas, bör modifieras. Vi har ingen anledning att gå in på hela detta komplex, lika lite som på de grundlagsändringar som eventuellt kan bli aktuella.







# Statens offentliga utredningar 1990

## Kronologisk förteckning

---

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
  2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
  3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
  4. Transportrådet. K.
  5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
  6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
  7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
  8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
  9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
  10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
  11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
  12. Meddelarrätt. Ju.
  13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
  14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
  15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
  16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
  17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
  18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
  19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
  20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
  21. Den elitensiva industrin under kärnkrafts-  
avvecklingen. ME.
  22. Den elitensiva industrin under kärnkrafts-  
avvecklingen. Bilagedel. ME.
  23. Tomträtsavgäld. Bo.
  24. Ny kommunallag. C.
-



# Statens offentliga utredningar 1990

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]  
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

### Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]  
Översyn av sjölagen 2. [13]

### Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]  
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

### Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]  
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]

### Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]  
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]  
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]

### Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]  
Storstads trafik 5 - ett samlat underlag. [16]

### Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]  
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

### Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]  
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]  
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

### Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]  
Tomträttsavgäld. [23]

### Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

### Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]

### Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]  
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]

