

Vital kommunal demokrati

Betänkande av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:30

Sammanfattning

Allmänna övervägande

Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt har haft i uppdrag att utreda behovet av förändringar i framförallt kommunallagen för att förbättra fullmäktiges och nämndernas funktionalitet och därigenom förstärka den kommunala demokratins funktionssätt. Tyngdpunkten i kommitténs arbete har legat på att utreda och analysera de förtroendevaldas behov. Kommittén har dock även beaktat hur styrformer och beslutsprocesser i kommuner och landsting fortsatt ska kunna ha en hög legitimitet och lättare kunna förstås av medborgarna.

Kommitténs överväganden och förslag tar sin utgångspunkt i att förutsättningarna ser väldigt olika ut för Sveriges 310 kommuner, landsting och regioner. Lokala och regionala förhållanden och önskemål skiljer sig åt. Det finns dock behov av grundläggande regler för organisation och beslutsfattande som är gemensamma. Kommittén har haft som mål att bidra till och förstärka den flexibilitet som redan finns i kommunallagen, för att därigenom möjliggöra för kommuner, landsting och regioner att välja de former som passar dem bäst utan att detta äventyrar medborgarnas berättigade krav på likabehandling oavsett var i landet de bor.

Kommittén har haft ett stort antal frågor att utreda vilka sinsemellan är mycket olika. Kommittén har bedömt att det endast är i en del av dessa frågor som lagändringar kan bidra till att tydliggöra de förhållanden som råder eller möjliggöra att befintliga problem blir lösta. I vissa fall har kommittén bedömt att det finns ytterligare behov av utredning medan det i andra fall har ansetts att problemen inte kan förklaras med brister i lagstiftningen. Detta innebär att betänkandet i några fall innehåller förslag till ny eller ändrad lagstiftning och i andra fall bedömningar av vad som bör göras.

Adressat för förslagen är inte bara staten utan i hög grad även kommuner, landsting och de politiska partierna.

Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

Fullmäktiges ställning i kommunallagen är i formell mening mycket stark. Trots detta förekommer det beskrivningar kring maktkoncentration i styrelsen och att fullmäktige är maktlöst.

Kommittén har haft i uppdrag att ge exempel på hur fullmäktiges roll som central politisk arena kan utformas och vid behov föreslå författningsändringar.

Minskat fullmäktige

Enligt kommunallagen måste kommunfullmäktige i en kommun med upp till 12 000 rösträttsberättigade invånare bestå av minst 31 ledamöter. Av SCBs statistik från 2010 framgår att 130 av Sveriges kommuner ligger på miniminivån vad gäller antalet ledamöter i fullmäktige. Av dessa är det 31 kommuner som har färre än 8 000 röstberättigade invånare.

Omsättningen av fullmäktigeledamöter vid 2010 års val var mycket hög, 39,2 procent av samtliga kommunfullmäktiges ledamöter och 45,5 procent av landstingsfullmäktiges ledamöter var nya. Även under mandatperioden sker förändringar. Under perioden 2006–2010 lämnade 16 procent av kommunfullmäktiges ledamöter sina uppdrag.

Kommitténs utredning visar att partierna i framförallt små men även medelstora kommuner har svårt att fylla sina listor. I dessa kommuner finns också en tendens att fullmäktigeledamöter hoppar av sina uppdrag oftare än i större kommuner.

Enligt kommitténs uppfattning finns det därför skäl att se över villkoren för de mindre kommunerna och möjliggöra förändringar i de demokratiska strukturerna så att deras funktionssätt kan stärkas. Även det grundläggande förhållningssättet att kommuner och landsting ska ges ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst utgör skäl för att införa en förändring.

Kommittén har analyserat riskerna med att minska fullmäktiges storlek för de minsta kommunerna och kommit fram till fördelarna för mindre kommuner att ha en möjlighet att minska fullmäktiges

antal överväger nackdelarna. Kommittén föreslår därför att det införs en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare och att nästa latitud utökas så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter.

Fullmäktiges presidium

Kommitténs utredning visar att det finns en efterfrågan efter att precisera fullmäktigepresidietets roll. Av kommunallagen framgår att fullmäktige ska välja en ordförande och en eller flera vice ordförande. Presidiet, dvs. ordföranden och vice ordföranden, är inget kommunalrättsligt organ och en vice ordförande får bara inträda som ordförande då den ordinarie ordföranden inte kan närvara. Ordföranden har det formella ansvaret för att leda fullmäktiges arbete.

Kommittén anser att det är angeläget att fullmäktiges presidium kan ges en mer aktiv roll när det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och kontakterna med styrelsen, gärna i samarbete med partiernas gruppleddare. Eftersom presidiet inte omnämns som organ i kommunallagen, kan det inte heller ges särskilda uppgifter.

Kommittén föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium och att presidietets uppgifter kan preciseras i arbetsordningen.

Fullmäktiges ställning

Kommitténs analys visar att fullmäktiges ställning i praktiken inte alltid är lika stark som dess formella ställning antyder. Det har i flera sammanhang förts fram önskemål om att fullmäktiges ställning bör stärkas. Det har också förts fram önskemål om att stärka och utveckla fullmäktiges roll som uppdragsgivare och ansvarsutkrävare.

I den problembeskrivning som träder fram gällande fullmäktiges ställning kan kommittén konstatera att orsaken till att fullmäktige uppfattas som svagt i första hand är att hänföra till arbetssätt och metoder. Kommittén anser att fullmäktigeförsamlingarna i varierande grad har tagit vara på de möjligheter som finns inom ramen för fullmäktiges uppdrag och gällande lagstiftning för att kunna

vara en mer aktiv part. Kommitténs bedömning är att dessa brister inte kan botas genom lagstiftningsåtgärder utan att det i första hand gäller att lyfta fram de verktyg som redan existerar och utveckla kunskap och erfarenheter med hjälp av dessa om man vill vitalisera fullmäktige. I detta sammanhang kan kommittén konstatera att de projekt som genomförs i regi av Sveriges Kommuner och Landsting spelar en stor roll för att vitalisera fullmäktige. Även sådana initiativ som tagits av enskilda kommuner kan ses som en inspirationskälla för andra.

Majoritetsstyre

Kommitténs övergripande uppgift är att förbättra den kommunala demokratins funktionssätt och har inom ramen för direktivet lämnats möjlighet att föreslå försökslagstiftning. Kommittén har tolkat direktivet så att försök med att införa majoritetsstyre ryms inom uppdraget.

Kommittén föreslår att det införs en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommun- och landstingsstyrelser under perioden 30 juni 2013–31 december 2022.

Syftet med majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och var de politiska skiljelinjerna går. På så sätt kan det bli lättare för medborgarna att utkräva ansvar.

En av de största skillnaderna med att införa majoritetsstyre är att oppositionen förlorar den naturliga insyn i styrelsens arbete som dagens system ger. Kommittén betonar därför vikten av att oppositionens arbetsformer och tillgång till administration och utredningsresurser hanteras på ett tillfredställande sätt.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. Ett införande av majoritetsstyre innebär dock sannolikt vissa förändringar för styrelsens ledamöter. Med majoritetsstyre blir fullmäktige den politiska arena där majoritet och opposition möts i öppen debatt. Detta kan leda till att medborgarna får ökade möjligheter till insyn i politiken.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Kommittén föreslår att det ska krävas att minst hälften av fullmäktige bifaller en talan om misstroende. Om styrelsen inte längre har förtroende från en majoritet av fullmäktige

ska styrelsens uppdrag återkallas och fullmäktige ska utse ny styrelse. För att möjliggöra att en fråga om misstroende ska kunna komma upp för beslut i fullmäktige föreslår kommittén att fråga om misstroende inte ska omfattas av beredningstväng.

En viktig del av ett försök med majoritetsstyre är, enligt kommitténs mening, att försöket följs upp genom en eller flera utvärderingar. Utvärderingarna bör inriktas dels på hur oppositionens insyn har tillgodosetts, dels vilka effekterna har blivit för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt.

Beslutsfattande på distans

Kommittén har haft i uppdrag att ta ställning till om det finns behov av att införa en möjlighet att närvara på distans, så att en person som inte är fysiskt närvarande på platsen för sammanträdet ska kunna anses som närvarande och ha möjlighet att delta i beslutsfattandet på samma villkor som de som befinner sig i sammanträdeslokalen.

Av de ställningstaganden som gjorts i tidigare utredningar samt i viss juridisk doktrin har formuleringarna i kommunallagen ansetts omöjliggöra att en person som inte närvarar på den plats som anges i kallelsen, ska kunna anses som närvarande.

Kommittén kan konstatera att den tekniska utvecklingen har inneburit att direkt ljud- och bildöverföring i dagsläget får anses vara allmänt tillgänglig teknik. Detta medför att det uppstår en rad nya frågor kring begrepp som närvaro och plats.

Sammantaget kan kommittén konstatera att det finns flera olika skäl som talar för att det skulle vara värdefullt att införa en möjlighet att närvara på distans för att förbättra de förtroendevaldas situation.

Möjligheten kommer dock inte att innebära någon ändring av kommunallagens regler gällande votering, krav på enighet, dokumentation och behandling av sekretessbelagda ärenden. Kommittén föreslår därför att fullmäktige ska besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt.

Med deltagande på distans avses sådan ljud- och bildöverföring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.

Tjänstledighet för förtroendeuppdrag från tjänst i annat land

Enligt direktivet ska kommittén kartlägga behovet av nya regler för tjänstledighet för den som har förtroendeuppdrag i ett land men som arbetar i ett annat. Kommittén har samlat in uppgifter som visar att antalet förtroendevalda som direkt berörs av frågan är litet. Ett större problem är, enligt kommitténs mening, att uppskatta hur stort antalet är som inte ställer upp för nominering på grund av arbete i annat land. Av kommitténs undersökning framgår att det finns kända fall men att det sannolikt också finns ett mörkertal.

Enligt kommitténs mening är det dock inte antalet berörda som är den springande punkten, utan hur man bör ställa sig till frågan utifrån en principiell utgångspunkt.

Kommittén kan konstatera att andelen pendlare över rikets gränser ökar. Mot bakgrund av att merparten av de svenskar som arbetspendlar över riksgränsen pendlar till något av våra nordiska grannländer dvs. Norge, Danmark och Finland samt att det finns liknande regler om ledighet i dessa länder, anser kommittén att det primära behovet av att införa en rätt till ledighet för svenska förtroendevalda som arbetar i ett annat land finns inom de nordiska länderna. Kommittén anser vidare att det borde införas en motsvarande rätt för förtroendevalda från Norge, Danmark och Finland som arbetar i Sverige. Att införa en nordisk reglering skulle också ligga helt i linje med Nordiska rådets arbete med att undanröja gränshinder i Norden.

Kommittén anser därför att frågan är principiellt viktig och att behovet är så stort att det finns skäl att ytterligare utreda möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, primärt mellan de nordiska länderna.

Formerna för maktskifte i kommuner och landsting

Kommittén anser att det är betydelsefullt att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar så snart som möjligt efter valet. Fördelarna med ett snabbare genomslag måste emellertid vägas mot de negativa effekter som kan tänkas uppkomma till följd av en sådan reglering.

Kommittén anser att de stora tidsvinsterna möjliggörs genom ett tidigareläggande av tillträdet för de politiska organen fullmäktige, styrelse och nämnder. Ett sådant samordnat tillträde kan dock inte anses vara praktiskt genomförbart eftersom arbetet med nomineringar till kommunalråds-, presidie-, nämnds- och styrelseposter skulle behöva bedrivas så snabbt att medlemmarnas inflytande i den lokala partiorganisationen skulle inskränkas.

Kommittén utgår från att nomineringsprocessen är olika i olika delar av landet och att det varierar hur lång tid den tar i anspråk. Den nuvarande lagstiftningen får i det avseendet anses vara utformad på ett lämpligt sätt eftersom den ger enskilda kommuner och landsting stor frihet att bestämma tillträdestidpunkten för styrelse och nämnder.

Kommittén anser vidare att arbetet med att bilda styrande majoriteter är av stor betydelse. Detta arbete får inte försvåras av snäva tidsfrister. Kommittén anser därför att kommuner och landsting bör få behålla möjligheten att inom vissa gränser själva bestämma tillträdestidpunkten för styrelse och nämnder.

Möjligheterna att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod beror i hög grad på tidsåtgången för röstsammanräkningen. Av kommitténs utredning framgår att rösträkningen numera avslutas tidigare än vad som var fallet 1975 då underlaget för bestämmelsen om den nuvarande tillträdesdagen för fullmäktige lades fram. Denna utveckling, samt den omständigheten att valdagen sedan den 1 januari 2011 är tidigarelagd en vecka, talar för att det finns utrymme att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod.

Kommittén föreslår därför att inledandet av fullmäktiges mandatperiod tidigareläggs till den 15 oktober valåret.

Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser

Kommittén har haft i uppdrag att se över behovet av att införa en möjlighet att återkalla uppdrag i nämnder och styrelser.

Av kommitténs utredning framgår att en under mandatperioden nybildad politisk majoritet i fullmäktige, som redan återspeglas i nämnder och styrelser, inte har någon möjlighet inom ramen för den nu gällande lagstiftningen att byta ut presidierna i styrelse och nämnder för att spegla majoritetens politiska inriktning.

Kommittén konstaterar att det lätt kan uppstå problem i den kommunala organisationen i de fall en ny majoritet inte får tillsätta ordförandeposterna. Spänningen mellan den nya majoriteten och de gamla presidierna kan innebära att möjligheten att styra kommunen eller landstinget försämras. Eftersom detta kan tänkas leda till allvarliga störningar i den kommunala verksamheten anser kommittén att det finns skäl att införa en regel som innebär att presidieställningarna ska kunna bytas ut när dessa genom ett maktskifte har kommit att tillhöra den gamla majoriteten.

Kommittén anser däremot inte att styrelsens och nämndernas presidier ska kunna väljas tills vidare eftersom ett sådant system skulle utöka möjligheterna för fullmäktige att återkalla nämnduppdragen på ett sätt som kommittén inte anser vara önskvärt.

Direktvalda geografiska nämnder

Kommittén har haft i uppdrag att undersöka om det finns något behov av att införa en möjlighet att ha direktvalda geografiska nämnder.

I sin utredning har kommittén konstaterat att det finns ett antal argument både för och emot direktvalda geografiska nämnder. Kommittén kan också konstatera att efterfrågan efter direktvalda organ inte är särskilt stor. Kommuner kan redan i dagsläget överlåta åt invånarna i en kommunal del att i praktiken själva välja vilka som ska representera dem i nämnden. Detta sker genom att fullmäktige fattar beslut om att fastställa invånarnas val av ledamöter till nämnden. Kommittén anser att det är värdefullt att ta vara på det lokala engagemanget på detta sätt och vill underlätta för de kommuner som vill införa en "indirekt vald" geografisk nämnd. Eftersom reglerna om proportionella val är tillämpliga vid tillsättandet av en "indirekt" vald nämnd kan dock en mycket liten minoritet hindra fullmäktige att besluta enligt det utfall de utlovat att följa. Kommittén föreslår därför att reglerna om proportionella val inte ska vara tillämpliga när fullmäktige med tvåtredjedels majoritet beslutat att tillsätta en geografisk nämnd vars ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk.

Kommunal samverkan

Samverkan utgör i dag ett viktigt verktyg för kommuner och landsting i deras strävan att möta de många krav som ställs på dem. Kommittén bedömer att trenden med ett ökat behov av samverkan sannolikt kommer att fortsätta, framförallt när det gäller de mindre kommunerna i glesbygd.

När det gäller formerna för samverkan anser kommittén att det inte finns några tydliga behov av nya reglerade samverkansformer med politisk överbyggnad. Intresset gäller istället enkla och flexibla samverkansformer utan krav på politisk överbyggnad.

Upphandlingsreglernas betydelse för samverkan

Kommunal samverkan innebär i många fall att avtalsförhållanden uppstår mellan samverkande kommuner/landsting eller mellan samverkande kommuner/landsting och något helt eller delvis fristående samverkansorgan som samarbetsparterna etablerat. De uppkomna avtalen utgör i många fall upphandlingsrättsliga kontrakt som faller under tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling. Upphandlingslagstiftningen gör alltså i grunden inte något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting skaffar varor och tjänster från offentligrättsliga organ för kommunal samverkan eller hel- eller delägda kommunala bolag. Denna utgångspunkt i det upphandlingsrättsliga systemet innebär enligt kommitténs mening att reglerna i mycket hög grad sätter gränser för i vilken utsträckning kommuner och landsting fritt kan välja vilken aktör som ska leverera en viss vara eller en viss tjänst.

Undantag för verksamhet som är förenad med offentlig makt och annan icke-ekonomisk verksamhet

Enligt kommitténs uppfattning framstår undantaget från upphandlingsskyldighet för icke-ekonomisk verksamhet, särskilt verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt, som en värdefull möjlighet för kommuner och landsting som vill samverka med varandra. När det gäller kommunal verksamhet som innefattar myndighetsutövning – t.ex. beslutsfattande som innebär ett ensidigt bestämmande av enskildas rättigheter och skyldigheter – skulle samverkan kunna ske utan att upphandling behöver ske. Kommuner

och landsting som saknar beslutskompetens rörande ett sällan förekommande ärendeslag skulle genom sådan samverkan kunna utnyttja kompetens som finns tillgänglig inom andra kommuner och landsting. Samverkan som innebär att kommuner och landsting kan utnyttja varandras kompetens är också enligt kommitténs bedömning en av de saker som det finns störst behov av. Kommittén anser det därför vara mycket angeläget att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för detta undantag från upphandlingsreglerna utreds vidare.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Kommittén konstaterar att Sverige inte har utnyttjat möjligheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning. Kommittén gör bedömningen att flera av de tjänster som hör till det traditionella kommunala uppdraget skulle kunna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kan dock för närvarande inte sägas innebära några klara och lättillämpade undantag från upphandlingsreglerna som kommuner och landsting kan dra nytta av när de samverkar. Framtida domar från EU-domstolen och nya EU-regleringar kan dock tänkas klargöra under vilka förutsättningar allmännyttiga verksamheter kan undantas från reglerna om offentlig upphandling.

Behovet av nya lagreglerade samverkansformer

Kommittén anser att kommunalförbund och gemensamma nämnder tillgodoser behovet av formaliserad kommunal samverkan med politisk överbyggnad och god demokratisk kontroll. Dessa samverkansformer har ibland uppfattats som komplicerade men kommittén anser att regelverken i stort är nödvändiga för att tillgodose kommunernas behov av att styra, påverka och kontrollera samverkansorganen. Att dessa behov kan tillgodoses är av stor betydelse ur demokratisynpunkt.

Kommittén gör bedömningen att det ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv inte finns några direkta fördelar med att skapa nya offentlighetsrättsliga samverkansformer.

Förslaget om gemensam styrelse

Kommittén har fått i uppdrag att analysera Kommunala kompetensutredningens förslag om gemensam styrelse och då särskilt om det är förenligt med upphandlingslagstiftningen.

Kommittén kan konstatera att den föreslagna modellen med gemensam styrelse organisatoriskt är detsamma som en gemensam nämnd. Enligt kommitténs bedömning framstår det inte som klart att samverkan i gemensam styrelse skulle innebära några väsentligt ökade möjligheter till samverkan jämfört med de som finns för närvarande. Kommittén anser vidare att de upphandlingsrättsliga konsekvenserna av samverkan i en gemensam styrelse i allt väsentligt är desamma som vid samverkan i en gemensam nämnd. Avtals-samverkan och extern delegation i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskilda, som utgör en del av förslaget om gemensam styrelse, torde enligt kommitténs bedömning vara undantagen från upphandlingslagstiftningen enligt undantaget för verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt. Om denna bedömning är riktig innebär det att kommuner och landsting kan samverka utan upphandlingsrättsliga konsekvenser. Denna möjlighet är dock inte beroende av att parterna samverkar i samma gemensamma styrelse.

Sammantaget anser kommittén att en lagstiftning om gemensam styrelse inte bör införas.

Kommunalt partistöd

Kommittén har fått i uppdrag att utreda reglerna om kommunalt partistöd för att söka undanröja den osäkerhet som råder både från kommunerna och partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna.

Enligt kommitténs bedömning ger det nuvarande systemet för kommunalt partistöd ett betydande utrymme för olika tolkningar. Detta gäller bl.a. frågan om vad som inryms i partistödet, den närmare tillämpningen av kravet på fullmäktigerepresentation och frågan om vilka ändamål som stödet får användas för. Vidare har från flera håll anförts att den bristande insynen i hur stödet används och misstankar om att kommunala medel används för att

finansiera politik på riksnivå, riskerar att försvaga demokratin på lokal och regional nivå.

Representationskravet

Av utredningen framgår att det råder osäkerhet kring vad som menas med representation i 2 kap. 9 § kommunallagen. Kravet på representation är dock helt avgörande för om fullmäktige överhuvudtaget har rätt att besluta om utbetalningar av partistöd. Kommittén anser att den rådande osäkerheten om hur detta grundläggande krav ska tillämpas inte är godtagbar och måste rättas till genom ett förtydligande i kommunallagens partistödsregler.

Kommittén föreslår därför att representationskravet knyts till det resultat av valet till fullmäktige som fastställs av länsstyrelsen enligt 14 kap. vallagen. På så sätt kan representation fastslås genom valresultatet och utan att fullmäktige behöver ge sig in i några gränsdragningar.

För att behålla representationen under valperioden krävs att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. På detta sätt bör det inte uppstå någon osäkerhet om huruvida ett parti är representerat eller inte.

Utbetalning av kommunalt partistöd

För att uppnå en tydligare struktur i systemet med kommunalt partistöd föreslår kommittén att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året och att mottagarna ska vara juridiska personer.

Årliga utbetalningar av partistöd ger enligt kommitténs uppfattning större möjligheter till anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträffar under valperioden. De föreslagna reglerna om nytt representationskrav och årliga utbetalningsbeslut utgör tillsammans en möjlighet för kommunen att undvika att betala ut stöd till partier som förlorat representationen i fullmäktige.

Partistödets utformning och partiernas närvaro i fullmäktige

Föreskrifter om att ett parti kan förlora delar av sitt partistöd på grund av utevaro i fullmäktige kan inte på något självklart sätt anses rymmas inom det utrymme som 2 kap. 10 § kommunallagen ger. Kommittén anser därför att bestämmelser som innebär att rätten till partistöd görs beroende av partiernas närvaro i fullmäktige bör regleras i lag.

Ett partis frånvaro i fullmäktige kan bero på att partiet har ett eller flera obesatta mandat, d.v.s. att det inte finns någon fastställd ledamot eller ersättare vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. Frånvaron kan också bero på att en ledamot som besätter ett mandat uteblir från fullmäktiges sammanträden helt eller delvis. Båda dessa situationer kan sägas leda till att det uppkommer s.k. tomma stolar i fullmäktige. Kommitténs grunduppfattning är att partiernas frånvaro i fullmäktige ska få påverka rätten till partistöd. Kommittén föreslår därför att ska framgå av kommunallagen att fullmäktige får besluta att partistöd enbart ska beräknas utifrån mandat som har fastställd ledamot eller ersättare vid det årliga utbetalningsbeslutet.

Kommittén anser dock inte att lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda ledamöters närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör införas, eftersom de riskerar att leda till skönsrättsliga bedömningar.

När en ledamot under valperioden förklarar sig agera utan koppling till något parti (s.k. politisk vilde) har det usprungliga partiet i formell mening kvar sin fastställda ledamot på mandatet. Situationer där fullmäktigeledamöter anger att de upphör att företräda de partier för vilka de valts in påverkar därför inte dessa partiers rätt till stöd.

Politiska sekreterare

Av kommunallagen framgår att begreppet politiska sekreterare avser en särreglerad anställningsform som är inriktad på att ge förtroendevalda biträde i det politiska arbetet. Enligt kommunallagen ska anställningen av en politisk sekreterare beaktas när partistödet bestäms. Kommitténs utredning visar att det råder osäkerhet i kommuner och landsting om huruvida kostnaderna för politiska sekreterare utgör partistöd eller inte.

Den allmänna utgångspunkten är att kommunalt stöd som riktar sig till de förtroendevalda inte utgör partistöd. Enligt kommitténs uppfattning bör gränsdragningen som regel ske utifrån en bedömning av om insatsen huvudsakligen avser kommunala frågor eller sådana som rör de politiska partierna. När det gäller stöd till de förtroendevalda i form av politiska sekreterare har det framkommit att många kommuner och landsting betraktar sekreterarna som en naturlig och nödvändig del av den kommunala förtroendemannaorganisationen snarare än ett stöd riktat till de politiska partierna.

Enligt kommitténs uppfattning får de politiska sekreterarna anses stötta de förtroendevalda i deras förtroendeuppdrag och de får anses ha utvecklats till en del av det samlade stödet till förtroendemannaorganisationen som är nödvändig för att den kommunala förvaltningen ska fungera effektivt. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att tillsättandet av politiska sekreterare inte längre ska ses som partistöd utan som ett stöd till de förtroendevalda.

Partiernas användning av partistödet i förhållande till dess syfte

Av kommitténs utredning framgår att kommunalt partistöd bara kan ges i syfte att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin och för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna. Stödet avser enbart partiverksamhet som är knuten till utgivande kommun eller landsting. Det framstår dock som osäkert om stödet används i enlighet med lagstiftningens syfte. Kommittén anser därför att det finns skäl att understryka att stödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget och förtydliga vad detta krav innebär.

Kommittén kan konstatera att överföringar av partistöd mellan olika nivåer inom partiorganisationerna inte är förenliga med partistödet syfte om de inte motsvaras av motprestationer som främjar politisk verksamhet i utbetalande kommun eller landsting.

Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ansvarar för att se till att överföringar av stöd till andra partinivåer motsvaras av godtagbara motprestationer.

Någon mer detaljerad skrivning av hur och till vad partistödet ska användas är inte önskvärd eftersom partierna inom ramen för syftet

bör tillåtas maximal flexibilitet. Kommittén anser sammantaget att det inte finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet.

Uppföljning av partistödets användning

För att kunna iaktta att stödet används i enlighet med sitt syfte finns det enligt kommittén skäl att införa krav på någon form av återrapportering till fullmäktige om stödets användning. Ett sådant krav ökar också transparensen när det gäller användningen av skattemedel och borde därför även kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistödssystemet.

Kommittén bedömer att otillåtna överföringar inte kan förväntas upphöra enbart genom att understryka vad som är partistödets syfte. Kommittén anser därför att det bör införas ett krav på att mottagarna ger in en redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte. Några formella krav ställs dock inte på formen. Ett parti kan därför lämna in partiets ordinarie redovisning som årligen lämnas in till Skatteverket eller göra en särredovisning enbart för partistödet, huvudsaken är att redovisningen visar att stödet använts i enlighet med sitt syfte. Kommittén anser inte heller att det bör införas någon allmänt gällande sanktion för partier som underlåter att komma in med redovisning. Däremot ska fullmäktige inte vara skyldigt utge partistöd till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Därför föreslås att det i lag ska uttalas att fullmäktige i förväg får ställa krav på att partistöd inte ska betalas till parti som underlåter att komma in med redovisning.

Kommuner och landsting i allvarlig kris

Kommittén har haft i uppdrag att analysera behovet för staten av nya möjligheter att hantera allvarliga styrningskriser och, om sådant behov föreligger, lämna författningsförslag.

Utmärkande för den form av kris som avses i kommitténs direktiv är att kommunen eller landstinget har svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning innebär detta att beslutsförmågan i det politiska systemet i kommunen har satts ur spel fullständigt eller i mycket hög grad.

En kris i en kommun eller ett landsting som innebär att en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice. Sådan kris kan uppkomma av en rad olika orsaker. I den ena änden av skalan kan man placera situationer där de kommunala politiska organen överhuvudtaget inte kan fatta några beslut. Utmärkande för denna grupp av situationer är att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare. I den andra änden kan man placera allvarliga beslutsproblem trots att de beslutande organen formellt sett är beslutsföra. Tillstånd där kommunen eller landstinget inte längre kan betala sina skulder torde enligt kommitténs uppfattning innebära att de ekonomiska förutsättningarna till en fungerande styrning saknas.

Behovet av lagstiftning

Kommuner och landsting som befinner sig i allvarliga styrningskriser kan i många fall antas vara beroende av att få hjälp från utomstående aktörer för att reda upp sin situation. Det får alltså ur kommunal synvinkel anses finnas ett behov av åtgärder i sådana lägen. För att invånarna ska garanteras en grundläggande nivå av service och fungerande demokrati kan också staten, som ytterst ansvarig för landets medborgare, tänkas behöva verktyg för att hantera kriser på den kommunala nivån. Kommittén konstaterar att dessa två behov kan sammanfalla men att de också kan vara motstridiga. Typiskt sett torde kommunernas behov vara störst vid renodlade politiska eller akuta ekonomiska kriser medan statens behov borde vara störst vid politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter som innebär att det inte finns någon legal företrädare eller formell styrningsförmåga.

Kommittén konstaterar att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte ryms inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen. Eventuella åtgärder måste i stället väsentligen bygga på att kommuner och landsting lämnar sitt samtycke. Kommitténs utgångspunkt är att statens åtgärder i förhållande till krisdrabbade kommuner och landsting huvudsakligen måste ske genom att staten i någon form erbjuder rådgivning och annan hjälp som behövs för att krisen ska få en långsiktig lösning. Kommittén menar att det är möjligt för regeringen att tillsätta organ liknande den tidigare Kommundelega-

tionen för att bistå den kommunala nivån med t.ex. rådgivning. Sådana delegationer kan tillsättas med kort varsel och uppdraget utformas efter behoven i det enskilda fallet. Enligt kommitténs uppfattning kan det mot denna bakgrund inte sägas finnas något större behov av att i lagstiftningen skapa särskilda former för statlig rådgivning m.m. till kommuner och landsting i kris.

När en styrningskris är kopplad till problem i styrelser och nämnder kan lösningen i vissa fall underlättas genom att det tillförs beslutsfattare och tjänstemän utifrån som i viss mån övertar beslutanderätten över förvaltningen. En sådan lösning med överföring av kommunal beslutanderätt till exempelvis ett statligt organ måste regleras i lag.

En regel om att fullmäktige ska ha möjlighet att överföra vissa uppgifter skulle dock behöva utformas så att fullmäktige tillåts att överföra beslutanderätt när styrningskrisen når en viss nivå. Det får enligt kommitténs uppfattning anses vara förenat med stora svårigheter att uppställa lämpliga kriterier för när denna krisnivå ska anses föreligga. Vidare kan det förväntas bli mycket svårt för fullmäktige att i praktiken slå fast när kriterierna är för handen.

Kommittén anser sammantaget att det inte föreligger något behov av lagstiftning. Möjligheterna att förutse vilken typ av kris en eventuell lag skulle tillämpas på är mycket små varför det är svårt att i dagsläget föra fram förslag om lagstiftning. Fördelarna med att införa ett regelverk överväger således inte nackdelarna som kommittén ser det. Kommittén väljer därför att inte lägga fram ett förslag till lagstiftning, men väl ett förslag till regelverk som kan utgöra en utgångspunkt för diskussion och analys.

Kommitténs diskussionsförslag utgörs av en lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris. Kommuner och landsting som befinner sig i styrningskris får genom lagen möjlighet att erhålla hjälpinsatser från staten. Fullmäktige ges rätt att överföra viss kommunal beslutanderätt på ett av staten utsett organ.

Förslaget bygger på att statligt biträde kan ges endast efter att fullmäktige har lämnat sitt samtycke till det. Den centrala innebörden är att kommuner och landsting som befinner sig i en allvarlig styrningskris, efter egen ansökan hos regeringen kan beviljas biträde av regeringen, anpassat efter behoven i den enskilda situationen.