Kommunalförbund och gemensam nämnd

– två former för kommunal samverkan

Betänkande av kommunala förnyelsekommittén

SOU 1996:137

Kommunalförbund och gemensam nämnd

– två former för kommunal samverkan

Betänkande av kommunala förnyelsekommittén

SOU 1996:137

Statens offentliga utredningar
1996:137
Inrikesdepartementet

Kommunalförbund och gemensam nämnd –

två former för kommunal samverkan

Betänkande av Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20379-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Inrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 december 1994 chefen för Civildepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté (dir. 1994:151) för att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Regeringen beslutade den 17 augusti 1995 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 1995:113). Enligt tilläggsdirektiven skall kommittén bland annat göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894) och överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan.

Kommittén, som tillkallades av chefen för Finansdepartementet, har antagit namnet Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02).

I arbetet med betänkandet har som ledamöter deltagit landshövdingen Ulf Lönnqvist, ordförande, ledamoten av landstingsfullmäktige Anders Andersson (kd), ledamoten av riksdagen Eva Eriksson (fp), ledamoten av riksdagen Roland Larsson (c), kommunalrådet Sven Lindgren (m), kommunalrådet Birgitta Lönegård (s), kommunalrådet Ilmar Reepalu (s), ledamoten av riksdagen Pär-Axel Sahlberg (s), kommunalrådet Eva Udd (mp), samt ledamoten av kommunfullmäktige Inger Wolf (v).

Som sakkunniga har deltagit utredaren Lena Furmark Löfgren, Landstingsförbundet, planeringschefen Sören Häggroth, Inrikesdepartementet, departementsrådet Dan Johansson, Finansdepartementet (t.o.m. den 7 juni 1996), kammarrättsassessorn Helena Jäderblom, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Sten Ljungdahl, Utbildningsdepartementet, departementsrådet Thomas Luttropp, Socialdepartementet, samt adj. professorn och f.d. direktören Curt Riberdahl, Svenska Kommunförbundet.

Som experter har deltagit Rolf Andersson, LO, Margareta Berglund, TCO (t.o.m. den 13 augusti 1996), Jerker Björkman, TCO (fr.o.m. den 13 augusti 1996), Gunnar Häggström, SACO, jur. kand. Thorbjörn Roos och departementsrådet Erna Zelmin-Åberg, Inrikesdepartementet.

Kommitténs huvudsekreterare är universitetslektorn Erik Amnå. Biträdande sekreterare är hovrättsassessorn Björn Larsson och universitetslektorn Stig Montin. Detta betänkande har, vad avser avsnitten om kommunalförbund, utarbetats av Thorbjörn Roos och

Björn Larsson samt, vad avser avsnitten om gemensam nämnd, av Björn Larsson.

Kommittén har tidigare överlämnat betänkandet Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader (SOU 1996:67).

Kommittén får härmed överlämna betänkandet Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan (SOU 1996:137).

Arbetet med kommitténs slutbetänkande fortsätter.

Ledamoten Eva Eriksson har lämnat ett särskilt yttrande.

Stockholm i september 1996

Ulf Lönnqvist

Anders Andersson	Eva Eriksson	Roland Larsson
Sven Lindgren	Birgitta Lönegård	Ilmar Reepalu
Pär-Axel Sahlberg	Eva Udd	Inger Wolf

/Erik Amnå
Björn Larsson
Thorbjörn Roos

Innehåll

Förkortningar

bet.	betänkande
dir.	direktiv
Ds	departementens utredningsserie
KU	Konstitutionsutskottet
prop.	regeringens proposition
SFS	svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Kommuner och landsting är i vissa fall, för att effektivt kunna ta tillvara sina resurser och för att kunna erbjuda medborgarna bästa möjliga service, beroende av att kunna samarbeta med andra kommuner och landsting. Sådant samarbete kan i dag ske genom att man bildar kommunalförbund, genom avtalssamverkan, genom privaträttsliga subjekt eller på ett mer informellt sätt genom ett samordnat beslutsfattande. Vidare kan landsting samarbeta genom en gemensam nämnd inom hälso- och sjukvårdsområdet.

I detta betänkande behandlar vi två samverkansformer, kommunalförbund och gemensam nämnd. Kommunalförbund är en samverkansform som funnits sedan år 1919, och i sin nuvarande form sedan år 1985. Reglerna om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen som i stora delar hänvisar till kommunallagen vilken gäller i tillämpliga delar. Detta har lett till att lagen är svår att tillämpa och att innebörden ibland är oklar. I vårt uppdrag har därför legat att se över kommunalförbundslagen och lämna sådana förslag att den kan läsas fristående från annan lagstiftning. Vi har dock funnit övervägande skäl för att lämna ett förslag som innebär att bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Vårt förslag innebär även att samverkansformen görs enklare och mer ändamålsenlig. Gemensam nämnd finns för närvarande endast på försök inom hälso- och sjukvårdsområdet. En sådan nämnd har tillsatts sedan den 1 januari 1996 då försökslagstiftningen trädde i kraft. Uppdraget innebär även att vi skall överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan och att utgångspunkten för det arbetet skall vara att ge kommuner och landsting stor frihet att välja enkla och ändamålsenliga lösningar utan att man ger avkall på de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel.

Kommunalförbund

Kommunalförbund som samverkansform blir mer flexibel och kan bättre än i dag anpassas till de olika behov som finns. Eftersom bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen blir regelsystemet mer överskådligt än för närvarande. Kommunallagens regler skall gälla i tillämpliga delar om inget annat framgår av särskilda bestämmelser. I vissa fall undantas bestämmelser i kommunallagen från tillämpning, i andra fall framgår det av innehållet att de

inte kan tillämpas, till exempel bestämmelserna i 1 kap. kommunallagen om indelning och medlemskap.

Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds ändamål. En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för medlemmarna. Det enda krav som ställs är att uppgiften skall falla inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Det blir möjligt för kommuner och landsting att samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig.

Vi föreslår att medlemmarna i ett förbund skall får stor frihet att välja hur förbundet skall vara organiserat. I lagen ställs upp krav på att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. Den beslutande församlingen kan vara förbundsfullmäktige, en förbundsstämma eller en förbundsdirektion. I kommunalförbund med förbundsfullmäktige eller förbundsstämma skall en förbundsstyrelse tillsättas. Liksom för närvarande kan den beslutande församlingen och det verkställande organet vara ett och samma, en förbundsdirektion. Den beslutande församlingen skall väljas av medlemmarnas fullmäktige. I övrigt får medlemmarna med iakttagande av vissa begränsningar som kan följa av kommunallagen, själva bestämma hur ett förbund skall vara organiserat och vilka inbördes befogenheter olika organ skall ha.

Ett flertal av kommunallagens bestämmelser blir dock dispositiva genom att medlemmarna får möjlighet att i förbundsordningen bestämma annorlunda. Förbundsordningen blir ett mycket viktigt dokument som skall behandla ett stort antal frågor rörande ett förbunds organisation, ändamål m.m. Vad en förbundsordning skall innehålla framgår av en uppräkning som tas in i kommunallagen. Förbundsmedlemmarna får alltså en vid befogenhet att bestämma om ett kommunalförbund, alltifrån bildandet till avvecklingen.

Tre huvudmodeller av förbund blir möjliga, med fullmäktige, med stämma eller med direktion. Förbund med stämma och fullmäktige är relativt lika vad avser lagregleringen. Vad som framförallt skiljer är att stämman inte har en bestämd mandattid utan delegaterna utses för varje sammanträde med stämman. Ett fullmäktige däremot väljs för en viss bestämd tid, längst fyra år. Både stämman och direktionen skall utse en styrelse. Kommunallagens uppdelning av uppgifter mellan fullmäktige och styrelse kan i stort tillämpas. Det blir dock möjligt för medlemmarna att i stor utsräckning styra förbundet genom föreskrifter i förbundsordningen.

Förbund med direktion har ingen uppdelning mellan en beslutande församling och ett verkställande och förvaltande organ. Det finns endast ett organ, eventuellt med ytterliga nämnder i organisationen.

Kommunallagens uppdelning av uppgifter och arbetsformer passar därför inte lika bra på ett förbund med direktion. Direktionen kan närmast ses som en styrelse med vissa beslutande uppgifter. I viss utsträckning måste dock uppgifter som enligt kommunallagen ligger på fullmäktige ligga på medlemmarnas fullmäktige. Direktionsmodellen kräver därför vissa särskilda lagregleringar.

Oavsett vilken organisationsform som väljs för ett visst samarbete får medlemmarna bestämma hur de skall vara representerade i förbundets olika organ. Det är inte nödvändigt att samtliga medlemmar är representerade i förbundets organ. Valbar till uppdrag i ett kommunalförbund är den som är valbar till någon av medlemmarnas fullmäktige. Medlemmarna får inskränka valbarheten genom bestämmelser i förbundsordningen.

Medlemmarna kan genom att lämna föreskrifter i förbundsordningen styra förbundet till exempel genom att lämna anvisningar om mål och riktlinjer och att förbundet skall hålla sig inom de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar som angivits. Medlemmarna kan även lämna detaljerade instruktioner om förbundets verksamhet och arbetsformer. Nivån på styrningen får alltså variera utifrån de lokala förutsättningarna. Vissa frågor är dock obligatoriska och skall behandlas i förbundsordningen. Hur lösningen skall se ut är dock inte lagreglerad.

Kommunalförbundet är en offentligrättslig samarbetsform. Förbundet är en självständig myndighet och en juridisk person. Invånarna i medlemskommunerna skall ha samma möjlighet till insyn i ett kommunalförbund som i kommuner och landsting. Offentlighetsprincipen gäller så gott som oinskränkt. En begränsning finns dock i det att en förbundsdirektions sammanträden normalt inte är offentliga, endast budgetsammanträdet är öppet för allmänheten. Övriga sammanträden med direktionen eller andra nämnder kan göras öppna. Kommunallagens bestämmelser om kommunalbesvär tillämpas även beträffande beslut av ett kommunalförbund.

Gemensam nämnd

Vårt förslag om alternativa offentligrättsliga former för samverkan innebär att kommuner och landsting ges möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd. En sådan nämnd skall finnas i en av de samverkande kommunerna eller i ett av landstingen. Samverkan måste grunda sig på en interkommunal överenskommelse om samverkan, i vilken man reglerar ett stort antal frågor. I kommunallagen ges särskilda bestämmelser som möjliggör bildandet av gemensamma nämnder och som reglerar vissa frågor om förtroendevalda, insyn och styrning,

ansvar och revision, medbestämmande, laglighetsprövning m.m. I övrigt tillämpas kommunallagens bestämmelser på samma sätt som för inomkommunala nämnder.

Nämnden skall alltså organisatoriskt höra till en kommun eller ett landsting som vi benämner värdkommun eller värdlandsting. De kommuner och landsting som inte är värdkommun eller värdlandsting får rätt att utse ledamöter och ersättare i nämnden. En gemensam nämnd är en egen myndighet men inte en juridisk person. Nämnden kan därför inte ingå avtal eller liknande i eget namn utan måste agera för sina respektive huvudmäns räkning.

En gemensam nämnd skall kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som övriga kommunala nämnder. Uppgifterna skall vara gemensamma för de samverkande parterna.

Förvaltningen skall kunna finnas i en eller flera av de samverkande kommunerna eller landstingen. Av praktiska skäl kan man välja att all personal skall vara anställd av samma arbetsgivare. Parterna skall ha stor frihet att lösa dessa frågor.

Huvudmännen skall revidera nämnden till den del de lämnat över uppgifter till den. Revisionen blir därför en fråga för samtliga samverkande kommuner och landsting som var för sig måste utse revisorer. Revisorerna kan givetvis samarbeta för att inte utföra dubbelarbete. Det är efter revisionen de olika huvudmännen som skall besluta om ansvarsfrihet för de ledamöter de utsett. Vardera av de samverkande parterna tar alltså ställning till hur deras förtroendevalda skött sitt uppdrag.

Vi föreslår att medbestämmandeformerna skall vara lika omfattande som beträffande inomkommunala nämnder.

Det är viktigt att medlemmarna i de olika samverkande kommunerna och landstingen inte hamnar i ett sämre läge genom samverkan. De ges därför enligt vårt förslag rätt att överklaga lagligheten av den gemensamma nämndens beslut. Det är alltså inte enbart medlemmarna i värdkommunen eller värdlandstinget som kan överklaga nämndbesluten.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 3 kap. 20 § skall betecknas 3 kap. 28 §,

dels att 1 kap. 1 och 3 §§, 4 kap. 1 och 12 §§, 5 kap. 22, 34, 46, 52, och 53 §§, 6 kap. 1, 30, 32 och 33 §§, 7 kap. 1 och 8 §§, 8 kap. 4 §, 9 kap. 2 och 16 §§ samt 10 kap. 1, 2, 6, 7, 11 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till kapitel tre skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 20 § skall sättas närmast före 3 kap. 28 §,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 3 a—d samt 20—27 §§, 4 kap. 23 a §, 8 kap. 24—26 §§, 9 kap. 19 och 20 §§ samt närmast före 3 kap. 20 §, 4 kap. 23 a §, 8 kap. 24 § och 9 kap. 19 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
1 §	
Sverige är indelat i kommuner och landsting.	
Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.	
	I denna lag finns det föreskrifter om kommuners och landstings rätt att lämna över sådana angelägenheter till kommunala företag och kommunalförbund.
3 §	
Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. *Föreskrifter om kommunalförbund finns i kommunalförbundslagen(1985:894).*	Föreskrifter om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting.

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

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation

3 kap. Kommunernas och landstingens organisation *och verksamhetsformer*

3 a §

Kommuner och landsting får samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd i en av kommunerna eller i ett av landstingen, för att fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt.

En gemensam nämnd får fullgöra uppgifter för vilka det enligt en särskild författning skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun eller landsting.

3 b §

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

3 c §

Den kommun eller det landsting som har en gemensam nämnd i sin organisation benämns värdkommun eller värdlandsting. Fullmäktige i övriga samverkande kommuner och landsting får välja ledamöter och ersättare i nämnden.

3 d §

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

Kommunalförbund

20 §

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

21 §

Om inget annat följer av bestämmelserna i denna lag, gäller lagen i tillämpliga delar för kommunalförbund.

22 §

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

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

23 §

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

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av

förbundsmedlemmarnasfullmäktige enligt vad som föreskrivs i förbundsordningen.

Om inte en kortare mandattid har föreskrivits i förbundsordningen, väljs den beslutande församlingen för fyra år. Om inte annat framgår av förbundsordningen räknas mandattiden från och med den 1 januari året efter det, då val av fullmäktige har ägt rum i hela riket.

Ombud och ersättare till förbundsstämma skall dock väljas för varje sammanträde med stämman.

24 §

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

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

25 §

En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Om inte någon kortare tid har föreskrivits i förbundsordningen, skall uppsägningstiden vid utträde vara två år.

26 §

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

medlemmarnas fullmäktige.

27 §

Förbundsordningen skall ange

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet skall ha sitt säte,

2. förbundets medlemmar,

3. förbundets ändamål,

4. förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden,

5. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt, om det behövs, mandattiden,

6. om förbundsmedlemmarna vill bestämma det, hur de skall vara representerade i övriga organ i förbundet samt mandattiden för ledamöterna och ersättarna i organen,

7. om förbundsmedlemmarna vill bestämma det, ersättarnas tjänstgöring i förbundets organ,

8. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattid,

9. i fråga om förbund med förbundsdirektion, på vilket sätt och vem av medlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare samt, om medlemmarna vill det, sådana närmare föreskrifter om revisionen som avses i 9 kap. 12 och 18 §§,

10. om någon sådan inskränkning i valbarheten till förtroendeuppdrag i förbundet skall gälla som anges i 4 kap. 23 a § andra stycket,

11. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i

den beslutande församlingen,

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

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

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

15. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,

16. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder,

17. fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,

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

19. föreskrifter om förbundets budgetprocess,

20. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,

21. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning,

22. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar, när förbundet upplöses,

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

24. i fråga om förbund med

förbundsdirektion, ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen samt till revisorer och revisorsersättare, samt

25. om förbundsmedlemmarna vill det, föreskrifter om direktionens verksamhet och arbetsformer.

4 kap.

1 §

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

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

12 §

Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.

Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.

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

Särskilt om kommunalförbund

23 a §

Ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling, förbundsstyrelse och andra nämnder samt revisorer och revisorsersättare i ett kom-

munalförbund väljs bland dem som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

Förbundsmedlemmarna får dock i förbundsordningen föreskriva att bara ledamöter i fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna skall vara valbara till sådana uppdrag i kommunalförbundet.

5 kap.

22 §

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

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

34 §[1]

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

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

[1] Senaste lydelse 1994:690.

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

Kommunalförbund får inte anordna folkomröstning eller anlita valnämnder i medlemskommunerna.

46 §[2]

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

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

3. val av ledamöter och suppleanter i styrelsen för aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser eller revisorer och revisorssuppleanter som skall granska en sådan styrelses förvaltning *samt*

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

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

[2] Senaste lydelse 1992:355.

52 §[3]

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

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

Ledamöter i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får ställa interpellationer angående nämndens handläggning. Interpellationer riktas till nämndens ordförande.

53 §

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

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

6 kap.

1 §

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

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

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

[3] Senaste lydelse 1994:690.

30 §

Vid ett sammanträde skall protokoll föras.

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

Kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd skall tillkännage att den gemensamma nämndens protokoll har justerats. Tillkännagivandet skall anslås på var och en av de samverkande kommunernas eller landstingens anslagstavlor. Tillkännagivandet av att en gemensam nämnds protokoll har justerats behöver inte införas i någon tidning.

32 §

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

Reglementet för en gemensam nämnd skall utfärdas av fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna eller landstingen.

33 §

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

En gemensam nämnd får även uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

7 kap.

1 §

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

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

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

8 §

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

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

Företrädare för anställda i kommuner eller landsting som samverkar i en gemensam nämnd får i den omfattning som anges i 9—13 §§, närvara vid sammanträden med nämnden.

8 kap.

4 §

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

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av värdkommunen eller värdlandstinget efter samråd med övriga samverkande kommuner och landsting.

Särskilt om kommunalförbund

24 §

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

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

25 §

I kommunalförbund med förbundsdirektion skall det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt. En kungörelse om sammanträdet skall utfärdas enligt det som har föreskrivits i förbundsordningen.

26 §

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

9 kap.

2 §

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

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

För revision av en gemensam nämnds verksamhet skall fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna eller landstingen välja minst tre revisorer och tre ersättare.

16 §

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

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

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

Särskilt om kommunalförbund

19 §

För kommunalförbund gäller inte 1 och 2 §§.

I kommunalförbund med fullmäktige eller stämma som beslutande församling väljs revisorer och revisorsersättare av förbundsfullmäktige eller av förbundsstämman. I kommunalförbund med direktion väljs revisorer och ersättare av medlemmarnas fullmäktige i enlighet med vad som sägs i förbundsordningen.

20 §

I kommunalförbund med direktion skall revisorerna avge en revisionsberättelse till varje förbundsmedlems fullmäktige.

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

10 kap.

1 §[4]

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

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

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

2 §

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige,

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

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

Följande beslut får överklagas:

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

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

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

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

[4] Senaste lydelse 1995:84.

6 §[5]

Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens *eller* landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.	Överklagandet skall ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens, landstingets *eller kommunalförbundets* anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. *Tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivande att protokoll över beslutet justerats har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting.*

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

7 §[6]

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

11 §

Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen *eller* landstinget anses som part.	Vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall kommunen, landstinget *eller kommunalförbundet anses som part. Vid överklagande av en gemensam nämnds beslut skall värdkommunen eller värdlandstinget anses som part.*

[5] Senaste lydelse 1995:84.

[6] Senaste lydelse 1995:84.

14 §[7]

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

Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar.	Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av kommunen eller landstinget och av deras medlemmar *samt, i fråga om beslut av en gemensam nämnd, av de samverkande kommunerna och landstingen och av deras medlemmar.*
	Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut av ett kommunalförbund eller förbjudit att det verkställs, får domstolens beslut överklagas av förbundet, av förbundsmedlemmarna och av deras medlemmar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998, då kommunalförbundslagen (1985:894) skall upphöra att gälla.

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

3. Äldre föreskrifter gäller dock fortfarande i fråga om sådant beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

[7] Senaste lydelse 1995:84.

2 Förslag till ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
1 §	
Behöver sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner utredas gemensamt eller behöver flera kommuners översiktliga planering samordnas och kommer utrednings- och samordningsverksamheten inte till stånd på annat sätt, får regeringen utse ett regionplaneorgan, som under viss tid eller tills vidare skall ha hand om denna verksamhet (regionplanering). I beslutet skall regionplaneorganetshuvudsakliga uppgifter anges.	
Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund *skall kommunalförbundslagen (1985:894)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.	Till regionplaneorgan kan regeringen utse ett befintligt kommunalförbund. Regeringen kan också förordna att de berörda kommunerna skall bilda ett särskilt regionplaneförbund, som skall vara regionplaneorgan. För ett sådant regionplaneförbund skall *reglerna om kommunalförbund i kommunallagen (1991:900)* tillämpas i den mån avvikande bestämmelser inte meddelas i detta kapitel.
För regionplanering för kommunerna i Stockholms län finns särskilda bestämmelser.	
7 §[1]	
Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i *2 kap. 13 § kommunalförbundslagen (1985:894)* skall meddelande om tillkännagivan-	Senast dagen efter det att justering av protokollet med beslut om antagande, ändring eller upphävande av regionplanen har tillkännagivits på anslagstavla enligt vad som anges i *3 kap. 27 § 5 kommunallagen (1991:900)* skall meddelande om tillkännagivandet och protokolls-

[1] Senaste lydelse 1990:1365.

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

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

När beslutet har vunnit laga kraft skall planen sändas till länsstyrelserna inom regionen samt till Boverket. Lag (1990:1365).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

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

3 Förslag till ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

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

3 §[1]

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

I fråga om kommunalförbund gäller *kommunalförbundslagen* om inte annat följer av 4—7 §§.	I fråga om kommunalförbund gäller *vad som försekrivs i kommunallagen (1991:900)* om inte annat följer av 4—7 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

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

[1] Senaste lydelse 1991:1714.

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

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

1 §

Denna lag gäller proportionella val som förrättas av — kommunfullmäktige, — landstingsfullmäktige, — styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun *eller* ett landsting, — kommunalförbunds fullmäktige, — förbundsdirektionen i kommunalförbund, och — kommunala indelningsdelegerade.	Denna lag gäller proportionella val som förrättas av — kommunfullmäktige, — landstingsfullmäktige, — styrelsen eller någon annan nämnd i en kommun, ett landsting *eller ett kommunalförbund,* — *kommunalförbunds fullmäktige eller förbundsstämma,* — förbundsdirektionen i kommunalförbund, och — kommunala indelningsdelegerade.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

1 Inledning

I detta betänkande behandlar vi frågor om kommunal samverkan genom kommunalförbund och gemensamma nämnder.

Samarbete mellan två eller flera kommuner eller landsting eller kommuner och landsting kan etableras i olika former.[1] Den enklaste är att kommunerna fattar ett eller flera samstämmiga beslut i en angelägenhet. För ett mera varaktigt och planmässigt samarbete kan de träffa avtal om hur uppgiften skall skötas. Inom ramen för avtalet inrättas vanligen något samrådsorgan med representanter för de samverkande kommunerna. Till ett sådant organ får inte någon beslutanderätt eller något förvaltnings- och verkställighetsansvar föras över från kommunerna. Organet utgör en beredningsinstans för ärenden som rör det verksamhetsområde som samarbetet avser eller ett förhandlingsforum. Samarbetet kan också genomföras så, att de ansvariga nämnderna inom respektive kommun samråder eller sammanträder gemensamt. I det senare fallet måste nämnderna hålla enskilda formella sammanträden för att fatta beslut och konfirmera det som tidigare har överenskommits.

En mer utvecklad samarbetsform är att en kommun sköter en verksamhet på uppdrag av en annan kommun. Samarbetet regleras då i ett uppdragsavtal. Kommunal uppdragsverksamhet är en privaträttslig samarbetsform. Möjligheten att använda sig av avtalssamarbete är begränsad med hänsyn till de särskilda bestämmelser som kan gälla för fullgörandet av vissa uppgifter. Det kan även med hänsyn till kommunallagens principer om lokalisering, självkostnad m.m. finnas hinder mot ett obegränsat överlämnande av verkställighet och förvaltning.

På det specialreglerade området förutsätts kommunerna samverka och lagstöd har givits för detta, t.ex. gymnasieskolan, hälso- och sjukvården samt räddningstjänsten. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1996 har möjligheterna till uppdragsverksamhet utvidgats inom miljö- och hälsoskyddet (SFS 1996:638 och 640) renhållningen (SFS 1996:639) samt för uppgifter enligt lagen om kemiska produkter (SFS 1996:641). Några ändringar har inte i detta sammanhang ansetts motiverade vad avser s.k. fakultativ kommunal verksamhet, dvs. sådant som kommunerna sköter inom ramen för den all-

[1] Det som i det följande sägs om kommun gäller också landsting, såvida inget annat anges.

männa kompetensen som kommunallagen ger dem (prop. 1995/96:167, bet. 1995/96:KU34).

Privaträttsligt grundat samarbete mellan kommuner förekommer också i fastare och mera utvecklade former. Två eller flera kommuner kan sköta en uppgift gemensamt i en särskild juridisk person som bildas för ändamålet. Kommunallagen medger att vården av en kommunal angelägenhet under vissa förutsättningar får lämnas över till ett aktiebolag eller ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse (3 kap. 16 och 17 §§). Det skall vara fråga om en kompetensenlig verksamhet "för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits". Med hänvisning till regeringsformen konstateras i kommunallagen att en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får lämnas över till ett bolag, en stiftelse eller en förening bara om det finns särskilt stöd i lag för det. Det sagda gäller helägda aktiebolag. Lagen reglerar också det förhållandet att en kommun går in som delägare i ett bolag eller en förening eller, som lagen uttrycker det, där "kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan" (3 kap. 18 §). Regleringen avser också stiftelser. För samarbete mellan två eller flera kommuner genom ett aktiebolag eller handelsbolag, en förening eller en stiftelse är bestämmelserna i detta lagrum tillämpliga.

För samarbete kommuner emellan finns det bara en offentligrättslig form, nämligen kommunalförbundet. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person och ett slags specialkommun för den eller de uppgifter som kommunerna anförtror förbundet. Ändamålet för ett kommunalförbund kan avse varje kommunal angelägenhet, också sådant som innefattar myndighetsutövning mot en enskild. Kommunalförbundet är liksom de privaträttsliga associationerna en frivillig samarbetsform. I lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik samt plan- och bygglagen (1987:10) finns det dock föreskrifter som gör bildandet av ett kommunalförbund obligatoriskt i vissa situationer.

Sedan den 1 januari 1996 får två eller flera landsting samverka med stöd av lagen (1995:1285) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting. Samverkan får bara ske inom hälso- och sjukvården (prop. 1995/96:59, bet. 1995/96:KU10). Lagen gäller också för de kommuner som står utanför landsting. En gemensam nämnd som inrättas med stöd av försökslagen utgör en offentligrättslig samarbetsform och är som sådan en nykonstruktion. Nämnden är en myndighet men utgör, till skillnad från ett kommunalförbund, inte en särskild juridisk person. Huvudmän för den verksamhet som nämnden har hand om är således de landsting som har tillsatt nämnden. Nämnden ansvarar inför varje landsting som samverkar genom den. Landstingen förutsätts reglera nämndens verksamhet genom avtal och ett reglemente för den (prop. 1995/96:59, bet. 1995/96:KU10). Vi

redogör närmare för försökslagen i det följande, avsnitt 4.

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling kan i vissa fall begränsa möjligheterna till uppdragsverksamhet mellan kommuner. Den är inte tillämplig på samverkan i kommunalförbund och gemensam nämnd. Om en medlemskommun betalar avgifter för de tjänster som ett kommunalförbund lämnar, är detta inte att betrakta som tjänsteköp i lagens mening. Däremot kan upphandling från ett kommunalförbund, vars ändamål är inköpsverksamhet, kräva att det förfarande som lagen föreskriver följs. Detsamma gäller en förbundsmedlems köp av en tjänst vilken inte förbundet ansvarar för enligt förbundsordningen. Bildandet av ett kommunalförbund eller företag eller inrättandet av en gemensam nämnd behöver givetvis inte föregås av upphandling.

1.1 Uppdraget

Kommunala förnyelsekommittén har genom tilläggsdirektiv (dir. 1995:113) bland annat fått i uppdrag att göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894). Vi skall också överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan. En utgångspunkt är att kommuner och landsting skall ges stor frihet att välja enkla och ändamålsenliga lösningar som dock fyller de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel. Direktiven refererar till två modeller för samverkan i Finland, samkommun och gemensam nämnd.

Vårt uppdrag omfattar således offentligrättsliga former för kommunal samverkan och inte uppdragsverksamhet, gemensamma företag eller annat privaträttsligt grundat samarbete. Tilläggsdirektiven återfinns i *bilaga 1*.

Förutom de särskilda direktiven gäller generella direktiv för samtliga kommittéer. Vi har beaktat direktiven (dir. 1988:43) om EG-aspekter i utredningsarbetet, direktiven (dir. 1992:50) om regionalpolitiska konsekvenser, direktiven (dir. 1994:23) om prövning av offentliga åtaganden och direktiven (dir. 1994:124) om jämställdhetspolitiska konsekvenser.

1.2 Utredningsarbetet

För arbeta med denna del av vårt uppdrag har Thorbjörn Roos knutits till sekretariatet. Han och Björn Larsson har utarbetat våra förlag om kommunalförbund. Björn Larsson har även utarbetat förslaget om gemensamma nämnder.

Utredningen om kommunalförbund har bedrivits i samråd med en särskild referensgrupp. I gruppen har ingått chefsjuristen Stig

Hellmers, Stockholms läns landsting, förbundsjuristen Ingegärd Hilborn, Svenska Kommunförbundet, stadsjuristen Åke Lewensjö, Göteborgs kommun, juristen Ulla Lönnqvist Endre, Landstingsförbundet och avdelningschefen Enar Nordenfelt, Räddningstjänstförbundet i Göteborg och Mölndal samt från kommittén, Curt Riberdahl och Erna Zelmin-Åberg.

För att få aktuella uppgifter om existerande och planerade kommunalförbund i landet har en enkät riktats till kommunförbunden i samtliga län. Utgångspunkt för enkäten har varit den redovisningen i Svenska Kommunförbundets skrift "Kommunalförbund som samverkansform", författad av Ingegärd Hillborn och Johannes Karlsson, som avser förhållandena i mars 1994. Aktuella uppgifter har därefter inhämtats från samtliga kommunalförbund. Från länsförbunden har vi fått information om andra mer betydande samverkansformer samt synpunkter på och önskemål om åtgärder för att underlätta samverkan mellan kommuner.

Sekretariatet har haft kontakter med Suomen Kuntaliittos svenska sekretariat i Helsingfors. Därvid har vi fått information och material om samkommuner samt gemensamma nämnder i Finland. Thorbjörn Roos har gjort ett studiebesök hos sekretariatet.

1.3 Överlämnade skrivelser m.m.

Möjligheten att i kommun- och landstingsfullmäktige interpellera och ställa frågor om förhållanden i kommunalförbund har nyligen behandlats i riksdagen (bet. 1995/96:KU9). Konstitutionsutskottet förutsatte därvid att Kommunala förnyelsekommittén skulle överväga bestämmelserna om interpellationer och frågor vid översynen av kommunalförbundslagen. Interpellationer och frågor i kommunalförbund behandlas i avsnitt 7.7.3.

Till kommittén har Finansdepartementet överlämnat en skrivelse från Kommunförbundet Sörmland. I skrivelsen framställs önskemål om undanröjande av regler som enligt förbundet hindrar effektivt kommunalt samarbete. Förbundet tar dock i främst upp frågor som har samband med lokaliseringsprincipen och andra samarbetsformer än de offentligrättsliga. Vi konstaterar att det som förbundet har aktualiserat faller utanför vårt uppdrag.

Vårdförbundet Sörmland (kommunalförbund), som är huvudman för ett behandlingshem för vuxna missbrukare, har sänt en skrivelse till kommittén. Förbundets utgångspunkt är att göra möjligheterna till behandling för missbrukare mera tillgängliga. Många människor känner ett stort motstånd mot att vända sig till socialtjänsten och beslutsvägarna är ofta långa i ärenden som gäller intagning på behandlingshem, framhåller förbundet. Om uppgifter kunde överföras från

kommuner till kommunalförbund under andra förutsättningar än idag, skulle nya möjligheter öppnas. Det finns enligt förbundet ett behov av att överlämna uppgifter till ett kommunalförbund vilka inte är gemensamma för samtliga medlemskommuner. En annan möjlig lösning som förbundet pekar på är att uppgifter och beslutanderätt får överföras från en medlemskommun till en anställd i ett kommunalförbund. I avsnitt 7.2 tar vi upp frågor om vilka uppgifter som kan lämnas över till ett kommunalförbund.

Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse den 16 mars 1995 till regeringen hemställt om en översyn av kommunalförbundslagen. Skrivelsen ingår i underlaget för vår utredning.

2 Nuvarande regler om kommunalförbund

I detta kapitel redogör vi översiktligt för de regler som gäller för kommunalförbund och för de problem som reglerna medför. Vi jämför också de två organisationsmodeller som får förekomma, med förbundsfullmäktige och med förbundsdirektion.

2.1 Bakgrund

Kommunalförbund som form för interkommunal samverkan har funnits länge i vårt land. Institutet infördes år 1919 (lag 1919:294). Enligt lagen kunde städer, landskommuner och andra enheter sammansluta sig till kommunalförbund "för handhavande av kommunal förvaltningsuppgift". Landstingskommuner fick bilda förbund med andra sådana kommuner och med städer. Ändamålet beskrevs på nämnda sätt för att begränsa befogenheten att föra över uppgifter till kommunalförbund (prop. 1919:310 s.119). Det skulle vara fråga om rena förvaltningsuppgifter. Ett kommunalförbund skulle ha ett förvaltningsorgan, en förbundsdirektion. En förbundsordning skulle reglera förbundets ändamål, medlemmar och säte, direktionens sammansättning, ledamöternas och suppleanternas mandattid, utträde, likvidation m.m., frågor som återkommer i senare lagars bestämmelser om förbundsordningens innehåll. Medlemmarna utsåg ledamöterna och suppleanterna i direktionen. Det var tillåtet att i förbundsordningen bestämma att ledamot och suppleant skulle utses i annan ordning. För valbarhet krävdes inte ledamotskap i någon medlems fullmäktige eller ens medlemskap i någon av de kommuner som ingick i ett kommunalförbund.

Lagen från 1919 ersattes först 1958 med en ny lag om kommunalförbund (1957:281). Den tillkom främst för att tillgodose demokratiska krav. Den viktigaste förändringen var att förbundsdirektionen, trots remisskritik, ersattes med förbundsfullmäktige. Kommunalförbundet fick samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun. Lagen hänvisade i stor omfattning till kommunallagens bestämmelser. Valbarheten inskränktes till ledamöter i förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Suppleanter i fullmäktige var således inte valbara (SOU

1956:19, prop. 1957:150, 1957:KU17).[1]

Vid kommunallagsreformen 1977 gjordes en hel del ändringar i lagen om kommunalförbund. De innebar dock väsentligen anpassningar till den nya kommunallagen. Valbarheten utvidgades till att omfatta också suppleanter i medlemmarnas fullmäktige. Det bör anmärkas att kommunallagsutredningen föreslog att bestämmelserna om kommunalförbund skulle ingå i den nya enhetliga kommunallagen (SOU 1974:99 s. 98—101) men att detta på grund av remisskritik inte genomfördes (prop. 1975/76:87 s. 324).

Efter den sista kommunindelningsreformen utnyttjades kommunalförbund bara sparsamt för det interkommunala samarbetet. I stället skötte kommuner sin samverkan genom avtal. När särskilda juridiska personer bildades för att sköta samarbetsuppgifter, valde man i stor utsträckning privaträttsliga sådana såsom aktiebolag eller stiftelser. Skälen till detta var främst att bildandet av kommunalförbund var omständligt och måste ske under medverkan av och starkt inflytande från länsstyrelsen, att utträde ur ett förbund var strängt reglerat och tog avsevärd tid i anspråk samt att organisationen var otymplig och handläggningen tungrodd.

För att göra kommunalförbundet mera attraktivt som samverkansform utfärdades en ny lag om kommunalförbund 1985 (1985:894). Lagen grundades på ett förslag av en särskild utredare, Kommunalförbundsutredningen, (Ds C 1983:15) och av Stat-kommunberedningen (Ds 1985: 4). De viktigaste nyheterna var att det åter gavs möjlighet att ha den enklare organisationen med en förbundsdirektion och att kommunerna själva fick bestämma om bildandet av förbund samt avvecklingen av och utträdet ur ett förbund utan inblandning av någon statlig myndighet. Reglerna om likvidation och utträde förenklades.

I anslutning till införandet av 1991 års kommunallag gjordes en hel del ändringar (SFS 1991:1695) i kommunalförbundslagen. Också denna gång var det bara fråga om anpassningar till de nya reglerna i kommunallagen. De genomfördes dock inte fullt ut. Exempelvis gjordes inte de nya delegeringsreglerna för styrelsen och övriga nämnder i kommuner och landsting tillämpliga på förbundsdirektionen i kommunalförbund och gavs förbundsfullmäktige inte de möjligheter att lämna s.k. finansbemyndiganden som fullmäktige i kommuner och landsting har (3 kap. 12 § kommunallagen).

[1] En utförlig redovisning av 1957 års lag och dess förarbeten finns i Ds C 1983:15 och i Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna I, 2:a uppl., 1980.

2.2 Allmänt om kommunalförbund

Ett kommunalförbund är som sagts tidigare en offentligrättslig juridisk person för samarbete mellan kommuner och mellan landsting, men också för samarbete mellan kommuner och landsting. Det kan bildas för vilka kommunala angelägenheter som helst, såväl fakultativa som obligatoriska, under de förutsättningar som anges i kommunalförbundslagen. Det behövs därför inte något särskilt lagstöd för att anförtro ett kommunalförbund uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. Alla föreskrifter i lag eller annan författning som avser en kommuns eller ett landstings verksamhet gäller fullt ut, när verksamheten har överlämnats till ett kommunalförbund.

Vid tillkomsten av kommunalförbundslagen framhölls att samverkan i kommunalförbund medför att allmänhetens och de förtroendevaldas insyn och inflytande är större än om samverkan sker i privaträttsliga former (prop. 1984/85:216 s.16). Uttalandet äger fortfarande giltighet. Sedan dess har dock genom regleringen i kommunallagen insynen i och inflytandet över i kommunala aktiebolag, stiftelser och andra företag vidgats betydligt. Vi har lagt förslag om att allmänhetens insyn skall vidgas ytterligare (SOU 1996:67).

Skillnaden mot de privaträttsliga formerna är störst i kommunalförbund med fullmäktige, där sammanträdena med fullmäktige är offentliga samt interpellationer och frågor får framställas och besvaras. Föreskrifterna i kommunallagen om att fullmäktige skall välja ledamöterna i aktiebolag och utse minst en revisor i ett sådant bolag har minskat skillnaden mellan aktiebolag och kommunalförbund. Till detta kommer att fullmäktige är skyldiga att försäkra sig om att få yttra sig, innan beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas i ett bolags verksamhet. Detta gäller för helägda aktiebolag och stiftelser som en kommun eller ett landsting bildar ensam. I stor utsträckning är detta också tillämpligt på delägda bolag och stiftelser som bildas med någon annan. I kommunalförbundslagen finns det en föreskrift om att styrelsen respektive förbundsdirektionen är skyldig att hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor som är av större ekonomisk betydelse eller organisatorisk räckvidd (2 kap. 16 § och 3 kap. 6 §). Aktiebolagens skyldighet i detta hänseende är således något mer långtgående än kommunalförbundets. Det får dock anses möjligt att genom regler i förbundsordningen i viss utsträckning begränsa ett kommunalförbunds rätt att fatta viktiga beslut.

I förarbetena till kommunalförbundslagen framhålls att samarbete i kommunalförbund inte är helt invändningsfritt från kommunaldemokratisk synpunkt. Det gäller särskilt det förhållandet att ett förbund formellt ensamt bestämmer över den eller de uppgifter som det har att sköta och att de förtroendevalda i förbundet inte är direktvalda. Detta

ensambestämmande sägs kunna leda till att den verksamhet som ett kommunalförbund sköter kan få ett större medelstillskott och en högre standard än den skulle ha fått i konkurrens med andra samhällsuppgifter som förbundsmedlemmarna sköter genom direktförvaltning och därigenom inrymma risker för felprioriteringar. Vidare framhålls som en nackdel med kommunalförbund att de politiska majoritetsförhållandena som uppstår genom de allmänna valen bara får genomslag kommunvis i förbundet. Riskerna för sådana ogynnsamma effekter bör dock enligt motiven inte överdrivas. Det betonas att den obligatoriska samrådsskyldigheten gör att ett kommunalförbund inte har några reella möjligheter att välja vägar som inte kan godkännas av förbundsmedlemmarna.

De nackdelar som har återgetts nu beaktas, när kommunalförbund bildas. I förbundsordningen bestäms kommunalförbundets ändamål ofta så, att man hindrar att förbundet får för stora medelstillskott och att felprioriteringar görs samt att viktiga organisatoriska och ekonomiska beslut förbehålls förbundsmedlemmarnas fullmäktige (jfr 2.6 nedan).

2.3 Kommunalförbund med förbundsfullmäktige och med förbundsdirektion, två organisationsmodeller

För ett kommunalförbund kan väljas en av två organisationsformer, den ena med förbundsfullmäktige, styrelse och eventuellt ytterligare nämnder, den andra med enbart en förbundsdirektion. För båda formerna gäller att ett stort antal regler i kommunallagen är tillämpliga på dem genom hänvisningar från kommunalförbundslagen. De grundläggande bestämmelserna i kommunalförbundslagen om bildande av kommunalförbund, ansvar för bristande tillgångar i ett förbund, utträde ur förbund, likvidation och upplösning av förbund samt om laglighetsprövning av beslut är desamma för båda formerna. Det som föreskrivs om den ekonomiska förvaltningen är också i stora delar lika för förbund med fullmäktige och förbund med direktion.

För handläggningen av förslag till budget finns det vissa skillnader som betingas av organisationsformerna. I båda fallen skall samråd ske med förbundsmedlemmarnas styrelser, innan förslaget till budget görs upp. För kommunalförbund med förbundsfullmäktige gäller kommunallagens regler om räkenskapsföring och redovisning i stor utsträckning. För den enklare organisationsformen finns dock vissa undantag. Någon ekonomisk flerårsplan behöver inte upprättas. Inte heller är reglerna om årsbokslut och årsredovisning tillämpliga på en direktion. Det är enligt kommunalförbundslagen tillräckligt att

räkenskaperna årligen sammanfattas och avslutas inom skälig tid.

Kommunallagens revisionsbestämmelser gäller i tillämpliga delar för kommunalförbund. Det finns särskilda regler om val av revisorer i förbund med direktion. Revisionen behandlas i det följande (2.8 nedan).

För ett kommunalförbund med förbundsdirektion får det anses möjligt att komplettera kommunalförbundslagens regler och t.ex. föreskriva att årsredovisning skall upprättas. Detta sker då med stöd av 3 kap. 4 § första stycket enligt vilket förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet.

Förbundsfullmäktige fungerar i stor utsträckning som kommunfullmäktige. Sammanträdena är offentliga. Utomstående får delta enligt bestämmelserna i kommunallagen. Reglerna om allmänhetens frågestund i samband med budgetbehandlingen är dock inte tillämpliga. Ärenden i förbundsfullmäktige får väckas på samma sätt som i kommunfullmäktige, vilket bland annat innebär att ledamöterna kan väcka motioner. De kan också ställa frågor och interpellationer. För ärendebehandlingen gäller kommunallagens regler bl.a. de om beredningstvång och om beredningsfrist för motioner samt om opinionsundersökningar och folkomröstningar. Också bestämmelsen i 5 kap. 23 § andra stycket kommunallagen om så kallade folkinitiativ till folkomröstning har genom de hänvisningar till den lagen som görs i kommunalförbundslagen blivit tillämplig på kommunalförbund med fullmäktige liksom den särskilda lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. I förarbetena till de ändringar i kommunallagen genom vilka folkintitiativet infördes kommenteras inte folkomröstningar i kommunalförbund (SOU 1993:90, prop. 1993/94:188).

En förbundsdirektions sammanträden är inte offentliga med undantag för det sammanträde vid vilket budgeten beslutas. Kommunalförbundslagen föreskriver att allmänheten då skall ha tillträde. Sammanträdet skall kungöras enligt reglerna för fullmäktige i kommunallagen. Reglerna i kommunallagen om så kallade öppna nämndsammanträden gäller också för direktion i tillämpliga delar. Det innebär att en direktion själv beslutar om och när allmänheten skall få vara närvarande.

För väckande och handläggning av ärenden gäller för en direktion samma regler som för styrelsen och övriga nämnder enligt kommunallagen. Något beredningstvång ställs således inte upp. Handläggningen av de betydelsefulla ärendena är därmed avsevärt enklare i ett kommunalförbund med förbundsdirektion än i ett med förbundsfullmäktige.

Ett kommunalförbund med förbundsfullmäktig har samma organisatoriska uppbyggnad som ett kommun. I förbund med enbart direktion ersätter denna fullmäktige och styrelsen men också övriga nämnder. I ett sådant förbund får inte några andra nämnder inrättas. Lokala

nämnder, institutionsstyrelser och självförvaltningsorgan kan således inte förekomma i ett kommunalförbund med förbundsdirektion. De enda organ som får finnas utöver direktionen är de partssammansatta.

Regleringen av direktionsmodellen utgår ifrån att den skall användas av ett fåtal kommuner eller landsting för, som det uttrycks i förarbetena, "teknisk verksamhet som är av mera affärsmässig natur och som traditionellt brukar bära sina egna kostnader" (prop. 1984/85:216 s. 18).

Avsikten var att skapa en offentligrättslig samarbetsform som var mera lätthanterlig än den enda form som då stod till buds, kommunalförbund med förbundsfullmäktige. Av förarbetena till kommunalförbundslagen framgår att den enklare organisationsformen var tänkt för samarbetsuppgifter som inte har någon större omfattning och som är av mera teknisk art. Det framhölls som sagts tidigare att organisationen med fullmäktige var lämplig för samarbetsprojekt "som till sin natur kan inbjuda till politiska åsiktsskillnader om hur verksamheten skall bedrivas". Å andra sidan slås det fast att det är en lämplighetsfråga, när ett förbund med fullmäktige eller ett förbund med direktion bör användas samt att valet av organisationsform får göras av kommunerna själva. Det är de kommuner som vill samarbeta i ett kommunalförbund som själva har att göra den legalitets- och lämplighetsprövning som behövs för bildandet av förbundet (a. prop. s. 19 f).

Direktionsmodellen har kommit att användas alltmer för omfattande uppgifter och för kommunalförbund med många medlemmar utan att lagligheten av detta har ifrågasatts. Som exempel kan nämnas att det finns ett vårdförbund med direktion som har 16 medlemskommuner.

Det kan konstateras att de båda organisationsformerna har renodlats i kommunalförbundslagen och att lagen inte ger den valfrihet som är önskvärd. I kommunalförbund med förbundsfullmäktige är det således obligatoriskt att ha en ganska omfattande organisation och i ett förbund med förbundsdirektion är det inte tillåtet att bygga ut organisationen med nämnder och självförvaltningsorgan. Partssammansatta organ får dock inrättas. Det bör uppmärksammas att det inom direktionen kan bildas avdelningar till vilka beslutanderätt får delegeras. Kommunallagens regler om nämndutskott och nämndberedningar är däremot inte tillämpliga. Även om direkt lagstöd saknas för det, anses det att beredningsorgan kan inrättas under en direktion.

Bestämmelserna i 6 kap. kommunallagen om styrelsen och övriga nämnder är tillämpliga på förbundsstyrelsen och övriga nämnder i ett kommunalförbund med fullmäktige. Enda undantaget är att föreskriften i 6 kap. 8 § om att nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Eftersom en förbundsdirektion ersätter förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen i ett förbund med fullmäktige, har detta motiverat

vissa särskilda regler om direktion i kommunalförbundslagen. Bestämmelserna i 6 kap. kommunallagen om ersättares tjänstgöring samt närvaro- och yttranderätt på sammanträdena, närvarorätt för utomstående, utskott och nämndberedningar samt bestämmelserna om sammanträden, protokoll m.m. i 23—31 §§ gäller också för en direktion.

Förbundsstyrelsen och övriga nämnder i ett förbund med fullmäktige har således samma möjligheter att delegera beslutanderätt som motsvarande organ i en kommun. För delegering från förbundsdirektion gäller däremot fortfarande de föreskrifter som infördes år 1985. Det innebär att en direktion, som otvivelaktigt har ett stort behov av att kunna delegera, inte har de möjligheter till omfattande delegering som kommunallagen ger. Vidaredelegering är inte tillåten och inte delegering av brådskande ärenden. Inte heller kan en förbundsdirektion genom så kallad villkorad delegering ge brukarna inflytande på beslutsfattandet. Emellertid synes bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket kommunalförbundslagen ge vidare möjligheter att delegera än motsvarande regler i 1977 års kommunallag gjorde.

2.4 Bildande av kommunalförbund, val av förbundsfullmäktige och förbundsdirektion

Som framhållits tidigare ankommer det normalt på kommunerna att själva bestämma om att ett kommunalförbund skall bildas. Ett godkännande från någon statlig myndighet behövs inte och inte heller någon registrering. Beslut om bildande har den digniteten att det skall fattas av kommunfullmäktige. Detsamma gäller andra viktiga beslut som avser ett kommunalförbund, t.ex. att fastställa reglemente för en förbundsdirektion eller att med stöd av 3 kap. 4 § första stycket kommunalförbundslagen lämna föreskrifter om direktionens verksamhet.

För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning. Förbundsordningen är förbundets grundläggande dokument och att jämställa med bolagsordningen för ett aktiebolag och stiftelseurkunden för en stiftelse. I 1 kap. 9—11 §§ kommunalförbundslagen finns det föreskrifter om vad en förbundsordning måste innehålla. Det står förbundsmedlemmarna fritt att i denna reglera andra förhållanden än de som är obligatoriska enligt kommunalförbundslagen.

Förbundsordningen skall i varje kommunalförbund ange,

— förbundets ändamål och medlemmar,

— förbundets benämning och den ort där förbundet skall ha sitt säte,

— den tid som förbundet skall bestå om det inte har bildats för obestämd tid,

— om förbundet skall vara ett förbund med fullmäktige eller med förbundsdirektion,

— på vilken förbundsmedlems anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske,
— de begränsningar som förbundsmedlemmarna har överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,
— förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder, och om någon annan grund skall gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet, den grunden,
— de bestämmelser i fråga om förutsättningarna för förbundets likvidation och upplösning som skall gälla utöver det som föreskrivs i 4 kap. 1 och 2 §§ kommunalförbundslagen,
— grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar, samt
— vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Det är också obligatoriskt att i förbundsordningen bestämma antalet ledamöter för förbund med fullmäktige. Om ersättare skall utses skall antalet anges. Vidare skall det finnas en föreskift om det antal ledamöter och ersättare som varje förbundsmedlem skall utse. För ett sådant förbund skall det av förbundsordningen vidare framgå, om förbundet bara skall ha en styrelse eller om det också skall finnas andra nämnder. Nämndernas uppgifter skall i så fall anges.

För kommunalförbund med förbundsdirektion skall det finnas bestämmelser i förbundsordningen om antalet ledamöter och ersättare i förbundsdirektionen och om det antal ledamöter och ersättare som varje medlem skall utse.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna. Därefter har förbundet formellt rättskapacitet.

Några regler om att ett kommunalförbund kan företrädas av något interimsorgan finns det inte. I praktiken kan därför ett kommunalförbund med direktion inte företa rättshandlingar, förrän förbundsdirektionen har valts och trätt i funktion och ett förbund med fullmäktige inte förrän dessa har valts och själva utsett en förbundsstyrelse. Reglerna om själva bildandet och de om att budgeten efter samråd med förbundsmedlemmarna skall fastställas före utgången av september gör bildandet av kommunalförbund omständligt och tidsödande (2 kap. 19 § och 3 kap. 19 § kommunalförbundslagen). Detta kan medföra att lång tid förflyter från det att kommuner har bestämt att ett kommunalförbund skall bildas och till att förbundet kan börja sin verksamhet. Ändringar i en förbundsordning kräver samma formella procedur som bildandet av ett förbund.

I förbund med fullmäktige skall varje förbundsmedlem således vara representerad i förbundsfullmäktige. Medlemmarna bestämmer själva antalet ledamöter. Antalet måste vara udda. De får också avgöra om

ersättare skall utses. Ledamöterna och ersättarna skall väljas bland ledamöterna i medlemmarnas fullmäktige. Mandattiden är fyra år och räknas fr.o.m. den 1 januari året efter det att allmänna val har hållits. Valet av ledamöter i förbundsfullmäktige skall förrättas av de nyvalda kommunfullmäktige.

Ett förbund kan också bildas under kommunfullmäktiges löpande mandatperiod. Mandattiden för förbundsfullmäktige skall då avse tiden från det att valet förrättas till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar. Förbundsstyrelsen väljs av förbundsfullmäktige på deras första sammanträde. Kommunallagens valbarhetsvillkor är tillämpliga.

Ledamöterna i en förbundsdirektionen skall vara minst fem och ersättarna bör enligt kommunalförbundslagen vara minst lika många. De skall väljas av och inom medlemmarnas fullmäktige. Varje medlem skall utse minst en ledamot eller en ersättare. I övrigt gäller samma regler som för val av förbundsfullmäktige.

Det bör anmärkas att regleringen av valbarheten är svårförståelig. Dels finns nämnda bestämmelser om inskränkningen i valbarheten. Dels gäller, "om inte något annat är särskilt föreskrivet", bestämmelserna om valbarhet i 4 kap. 5 § kommunallagen för båda förbundsformerna (2 kap. 14 § och 3 kap. 5 § kommunalförbundslagen). Detta innebär att vid val till förbundsstyrelse och övriga nämnder gäller kommunallagens regler om valbarhet. Ledamöter och ersättare behöver således inte utses inom fullmäktigekretsen. För förbund med direktion är bestämmelserna i kommunallagen tillämpliga bara på revisorer och revisorsersättare. Huruvida en person, som är medlem i en annan kommun än den vars fullmäktige förrättar valet, är valbar kan förefalla oklart. Regelkonstruktionen har dock i praktiken tolkats så, att det är möjligt för förbundsmedlemmarna att ha gemensamma revisorer och revisorsersättare och att deras kommunfullmäktige således får utse personer från andra medlemskommuner (jfr 2.8 nedan).

2.5 Kommunalförbundets ändamål

Enligt 1 kap. 1 § kommunalförbundslagen får kommuner och landsting sluta sig samman till kommunalförbund "för att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter". Lagtexten och förarbetena tyder på att tanken har varit att en odelad kommunal eller landstingskommunal verksamhet skall kunna överlämnas att skötas av ett kommunalförbund. Viss osäkerhet har därför rått huruvida det är förenligt med lagen att överlämna en geografiskt eller på ett annat sätt begränsad del av en verksamhet. Någon vägledning har inte getts i förarbeten, rättspraxis eller doktrin.

Vid tillkomsten av den numera upphävda lagen (1988:149) om försöksverksamhet inom socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens samt omsorgsverksamhetens område slogs emellertid fast att det är möjligt att flytta över en del av en specialreglerad uppgift till ett kommunalförbund (prop. 1988/89:1 s. 27). Lagen gällde ett samarbete mellan Jämtlands läns landsting och Östersunds kommun om samordnad organisation inom delar av nämnda verksamheter. Det kan nämnas att enligt lagen var kommunalförbundsformen obligatorisk för samarbetet.

Intresset för att bilda kommunalförbund för drift-, service- och stödfunktioner är numera stort. Som exempel på aktuella ändamål kan nämnas inköpsverksamhet, centralförråd och kanslifunktion. Det är osäkert, om det kan anses förenligt med kommunalförbundslagen att bilda kommunalförbund med sådana uppgifter.

2.6 Förbundsmedlemmarnas styrning av ett kommunalförbund

Förbundsfullmäktige och förbundsdirektion skall bestå av ledamöter och ersättare som utses av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Det är främst genom dessa förtroendevalda i fullmäktige och i direktionen som medlemskommunerna kan förverkliga sina ambitioner om en kostnadseffektiv verksamhet som ger samordningsvinster med tillräcklig hänsyn till kvalitet och inom givna ekonomiska ramar. Uppdragen i förbundsfullmäktige, förbundsstyrelsen och eventuella övriga nämnder direktionen är förtroendeuppdrag i kommunalförbundet och inte i medlemskommunerna. De förtroendevalda skall med beaktande av förbundets ändamål och uppgifter i första hand verka för förbundets intressen. Ledamöterna i en förbundsdirektion har, till skillnad från de förtroendevalda i förbund med fullmäktige, revisionsansvar för sin förvaltning direkt inför förbundsmedlemmarna som var för sig beslutar om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras.

Till detta kommer det politiska ansvaret som de förtroendevalda i de båda formerna av förbund har gentemot medborgarna och de partier som de representerar. Förbundsmedlemmarna har utöver denna indirekta påverkan och kontroll också vissa formella möjligheter till direkt styrning och kontroll av samt insyn i kommunalförbundets verksamhet.

När ett kommunalförbund har bildats och trätt i funktion, är det i princip självbestämmande inom ramen för kommunalförbundslagen och annan lagstiftning samt regleringen i förbundsordningen och, när direktionsmodellen tillämpas, i reglementet för förbundsdirektionen. Förbundsmedlemmarna kan inte ge förbundet formellt bindande direktiv såsom sker i aktiebolag genom ägardirektiv och genom agerande på annat sätt på bolagsstämman. Kommunalförbundslagen

medger inte heller att det i förbundsordningen skrivs in att vissa beslut eller åtgärder skall underställas förbundsmedlemmarna för att bli giltiga eller att så sker i de föreskrifter som får ges om förbundsdirektionens verksamhet. Styrningsproblemen måste för närvarande lösas på annat sätt och redan vid bildandet av ett kommunalförbund.

Till bilden hör också föreskriften i 1 kap. 9 § andra stycket kommunalförbundslagen om att i ett kommunalförbund, som skall ha hand om angelägenheter vilka är obligatoriska för medlemmarna, får det inte tas in någon bestämmelse i förbundsordningen som begränsar "förbundsmedlems skyldighet att tillhandahålla medel". Medlemmarna skall alltid ha det yttersta kostnadsansvaret för ett kommunalförbunds verksamhet. Det går inte att göra medelstilldelningen beroende av att förbundet underställer förbundsmedlemmarna sina beslut eller att andra liknande villkor har uppfyllts.

Bestämmelserna i förbundsordningen om kommunalförbundets ändamål och uppgifter utformas många gånger så, att medlemmarna kan behålla inflytandet över betydelsefulla frågor och ha kvar vissa möjligheter att göra prioriteringar i den verksamhet som har överlämnats till kommunalförbundet och i förhållande till den verksamhet som medlemmarna själva bedriver. Ändamålet med förbundets uppgift kan definieras som ett ansvar för driften av verksamheten och ange de begränsningar som skall gälla, t.ex. i fråga om struktur- och investeringsfrågor. Det förekommer också att förbundets ändamål anges i allmänna ordalag och att väsentliga uppgifter som inte skall ingå räknas upp i förbundsordningen. Vid bildande av skolförbund har bestämmelser av sådan innebörd tagits in i förbundsordningar.

Man har sökt stöd för styrningen genom ändamålsbestämningen i förbundsordningen i föreskrifterna i kommunalförbundslagen om vad som är obligatoriskt att ta in i en förbundsordning och vad som den i övrigt får innehålla. Där sägs som framgått bland annat att förbundsordningen skall ange "de begränsningar som förbundsmedlemmarna överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder" samt "vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning" (1 kap. 9 § 6 resp. 10). För förbund med direktion gäller att "förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet" (3 kap. 4 § första stycket).

Det är oklart, hur långt förbundsmedlemmarna får gå i sin styrningen av ett kommunalförbund genom bestämmelser i förbundsordningen och i reglementet för en direktion. Det bör framhållas att lagligheten av sådana lösningar inte har prövats i rättspraxis.

Till styrningen hör också frågan om samordning av ett kommunalförbunds budget- och planeringsprocess med motsvarande processer

hos förbundsmedlemmarna. Kommunallagens regler i 8 kap. om ekonomisk förvaltning gäller i stor utsträckning för kommunalförbund. Väsentliga avvikelser är dock att det inte är obligatoriskt för kommunalförbund upprätta ekonomisk flerårsplan, att bestämmelserna om årsbokslut och årsredovisning inte gäller för förbund med direktion samt att förbund med fullmäktige inte behöver lägga fram koncernredovisning.

De nuvarande bestämmelserna i kommunalförbundslagen om att ett kommunalförbund efter samråd med förbundsmedlemmarnas styrelser före utgången av september månad skall fastställa budgeten och i samband därmed bestämma det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet (2 kap. 19 och 20 §§ resp. 3 kap. 9 och 10 §§) har lett till tveksamhet mot att välja kommunalförbund som samarbetsform. Man har menat att ett förbund alltför enkelt kan "rekvirera pengar" till sin verksamhet och undgå de krav på rationaliseringar och besparingar som förbundsmedlemmarna tvingas ställa på den egna verksamheten. Det är också oklart om och i vilken utsträckning förbundsmedlemmarna kan föreskriva en annan ordning för handläggningen av budgetärendet och samordna den med budgetprocessen inom den egna organisationen.

Förbundsstyrelsen respektive direktionen skall hålla medlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av ett kommunalförbunds verksamhet och om frågor av större ekonomisk betydelse (2 kap. 16 § och 3 kap. 6 § kommunalförbundslagen). För en direktion får det anses tillåtet att härutöver ge föreskrifter i reglementet om att direktionen skall fastställa mål och planer för verksamheten och ekonomin och till förbundsmedlemmarnas fullmäktige och styrelser redovisa måluppfyllelsen samt informera om och redovisa prognoser för verksamheten och ekonomin. Så sker också för närvarande i praktiken.

Vad gäller kommunalförbund med fullmäktige är det tveksamt om sådana föreskrifter kan lämnas, eftersom det inte finns någon bestämmelse som svarar mot den i 3 kap. 4 § kommunalförbundslagen om rätten att meddela föreskrifter för en direktion och förbundsmedlemmarna inte får fastställa någon arbetsordning för förbudsfullmäktige eller något reglemente för förbundsstyrelsen och övriga nämnder. Möjligen kan de tas in i förbundsordningen och då med stöd av den tidigare nämnda bestämmelsen i 2 kap. 9 § första stycket 10 kommunalförbundslagen.

Förbundsmedlemmarna får som nämnts tidigare bestämma om kommunalförbundet skall ha rätt att ta lån, ingå borgen och andra förbindelser eller att fondera pengar (1 kap. 9 § första stycket 6 kommunalförbundslagen). Om de samverkande kommunerna anser att begränsningar skall gälla för förbundet att skaffa krediter och ikläda sig förbindelser av ekonomiskt slag, måste detta skrivas in i förbunds-

ordningen. Det är således inte möjligt att lämna bindande föreskrifter på annat sätt. Skall sådana begränsningar införas, sedan ett förbund har bildats, måste det ske genom att förbundsordningen ändras.

Utöver granskningen genom revisionen kan förbundsmedlemmarna få till stånd laglighetsprövning av beslut som fattas inom ett kommunalförbund. De har nämligen samma rätt att överklaga som de egna kommunmedlemmarna (4 kap. 10 § första stycket kommunalförbundslagen).

2.7 Medborgarnas insyn och kontroll

Ett kommunalförbund är en myndighet. Föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen gäller därför. Allmänhetens möjligheter till insyn ändras således inte genom att en verksamhet förs över från en kommun till ett kommunalförbund. Det finns en särskild regel i kommunalförbundslagen om att förbundsordningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos kommunalförbundet och hos varje medlem.

Förbundsstyrelser och övriga nämnder samt förbundsdirektioner är kommunala förvaltningsmyndigheter. Förvaltningslagen skall därför tillämpas av dem och de förvaltningar som lyder under dem i samma utsträckning som av förbundsmedlemmarnas styrelser och övriga nämnder. De har samma serviceskyldighet mot allmänheten som myndigheterna inom kommuner och landsting. De skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp i enskilda frågor som rör kommunalförbundets verksamhetsområde. De skall hjälpa enskilda till rätta, om de vänder sig till förbundet i stället för till en medlemskommun eller en myndighet osv.

Föreskrifterna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning gäller också för kommunalförbund. Medborgarna kan överklaga de beslut som fattas i ett kommunalförbunds verksamhet i samma omfattning och på samma grunder och sätt som besluten i en kommun eller ett landsting. Detsamma gäller förvaltningsbeslut inom ett kommunalförbunds specialreglerade verksamhet vilka överklagas till kammarrätten.

Förbundsfullmäktige fungerar i stor utsträckning som kommun- och landstingsfullmäktige. Sammanträdena kungörs och är offentliga. Ärenden får väckas i förbundsfullmäktige på samma sätt som i medlemmarnas fullmäktige. Interpellationer och frågor får ställas. För ärendebehandlingen gäller kommunallagens regler bland annat de om beredningstvång och om beredningsfrist för motioner samt om opinionsundersökningar och folkomröstningar. Den särskilda regeln i kommunallagen om att fullmäktige får ge allmänheten möjlighet att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäkti-

ge har dock inte gjorts tillämplig på kommunalförbund (8 kap. 22 §).

För kommunalförbund med direktion finns det en särskild bestämmelse om att budgetsammanträdena måste kungöras och att sammanträdena skall vara offentliga. Därvid skall reglerna om kungörelse av fullmäktiges sammanträden m.m. i kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

Bestämmelserna i 6 kap. 19 a § kommunallagen om öppna nämndsammanträden är tillämpliga inom båda formerna av kommunalförbund. Det bör noteras att, liksom beträffande bestämmelserna om folkomröstning, nämns ingenting i förarbetena om att de har gjorts tillämpliga på kommunalförbund.

I detta sammanhang bör också noteras att föreskriften i 6 kap. 8 § kommunallagen om att nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster inte gäller för en förbundsstyrelse eller övriga nämnder eller en förbundsdirektion i kommunalförbund.

2.8 Revision

Bestämmelserna om revision i 9 kap. kommunallagen gäller "i tillämpliga delar" för kommunalförbund (2 kap. 21 § och 3 kap. 11 §). För förbund med direktion föreskrivs dock att "varje förbundsmedlems fullmäktige utser en eller flera revisorer och minst lika många revisorsersättare". Det står förbundsmedlemmarna fritt att bestämma att flera revisorer och ersättare skall utses. Varje förbundsmedlem handlägger och avgör för sig frågan om ansvarsfrihet för ledamöterna och ersättarna i en förbundsdirektion (3 kap. 11 §).

Som sagts tidigare (2.4 ovan) tillämpas bestämmelsen om valbarhet så, att gemensamma revisorer kan utses. När förbundsmedlemmarna är många, skulle en annan tillämpning medföra ett orimligt antal revisorer måste utses. I det tidigare nämnda exemplet med 16 medlemmar skulle vårdförbundet ha 16 revisorer och minst 16 revisorsersättare.

Antalet revisorer och revisorsersättare behöver inte regleras i förbundsordningen. Inget hindrar att så sker. Det möter inte heller något hinder att en förbundsmedlem väljer samma personer att vara revisorer i kommunalförbundet som de utser att granska den egna förvaltning.

Det bör noteras att reglerna i 4 kap. 10 § kommunallagen om entledigande av förtroendevalda i styrelsen och övriga nämnder vid vägrad ansvarsfrihet och på grund av brott inte gäller för kommunalförbund och inte heller reglerna om återkallande av förtroendeuppdrag på grund av ändrad politisk majoritet och ändringar i nämndorganisationen i 4 kap. 10 a §.

2.9 Den praktiska tillämpningen av kommunalförbundslagen

I kommunalförbundslagen hänvisas i mycket stor omfattning till bestämmelser i kommunallagen vilka gäller i tillämpliga delar. Detta försämrar starkt läsbarheten. Den använda tekniken vållar problem, då det är svårt att avgöra hur en regel i kommunallagen skall tillämpas praktiskt i ett kommunalförbund. Detta gäller främst i förbund med direktion.

I vissa väsentliga frågor saknas dessutom sådana hänvisningar. Det finns t.ex. inte någon föreskrift i kommunalförbundslagen som säger att likställighetsprincipen och förbudet mot beslut med retroaktiv verkan, som numera är inskrivna i kommunallagen, skall gälla i kommunalförbunds verksamhet. När ändringar genomförts i kommunallagen synes inte tillämpningen på kommunalförbund av nya eller ändrade regler ha uppmärksammats tillräckligt.

Det förekommer vidare att regler är oförenliga. Som exempel kan nämnas att genom hänvisningar gäller för en direktion dels bestämmelserna om ekonomiska förmåner för förtroendevalda i 4 kap. 12—15 §§ kommunallagen, dels jävsreglerna i 6 kap. 24—27 §§. Ledamöterna i en direktion skall således besluta om arvoden och andra ersättningar till sig själva enligt de förstnämnda bestämmelserna, men de måste på grund av jäv anses förhindrade att göra detta enligt de sistnämnda. Det saknas stöd för att förbundsmedlemmarna beslutar om de ekonomiska förmånerna till ledamöterna i en direktion.

Problem kan också föreligga i förhållande till speciallagstiftningen. Exempelvis skall ett kommunalförbund som sköter hälso- och sjukvård enligt lagen (1992:563) om förtroendenämndsverksamhet jämförd med 1 kap. 2 § kommunalförbundslagen ha en eller flera förtroendenämnder, men enligt 3 kap. 1 § kommunalförbundslagen får ett förbund med direktion inte ha andra organ utöver direktionen än partssammansatta.

Den allmänna meningen är att kommunalförbundslagen är svårhanterlig och svårtolkad genom att hänvisningarna till kommunallagen är så omfattande och genom att bestämmelserna i den lagen sägs gälla i tillämpliga delar utan att den närmare innebörden anges i motiven.

3 Utvecklingen av kommunalförbund som samarbetsform

I detta kapitel redogör vi för användningen av kommunalförbund som samverkansform från institutets tillkomst och till i dag. I en bilaga lämnar vi utförligare uppgifter om de kommunalförbund som finns nu.

Användningen av kommunalförbund som samarbetsform har varierat sedan institutet kom till år 1919. Den har liksom institutets betydelse påverkats mycket av att kommunerna och landstingen har fått nya och ändrade uppgifter över tiden. En annan och lika viktig faktor är de omfattande ändringarna i kommunindelningen som genomfördes under 1950- och 1960-talen. År 1942 fanns det 509 kommunalförbund i landet. År 1953 då den första indelningsreformen var genomförd, hade antalet reducerats till 173.

När 1957 års lag om kommunalförbund kom till, var antalet förbund 241. Ändamålet för 167 av dem var polisväsendet. I och med förstatligandet upplöstes alla sådana förbund. År 1966 var antalet förbund 90. Efter det att den andra indelningsreformen hade slutförts år 1973, hade antalet sjunkit till 47. Skolförbunden slopades samma år. Därefter och fram till att arbetet med den nu gällande lagen påbörjades varierade antalet mellan 17 och 20. När lagen trädde i kraft den 1 januari 1986 fanns det 19 kommunalförbund. Därefter har förbunden successivt blivit fler.

I den tidigare nämnda skriften om kommunalförbund som samverkansform (1.2 ovan) redogörs ingående för samtliga kommunalförbund i landet. Faktauppgifter har inhämtats om varje förbund. De avser förhållandena i mars 1994. Då var 128 kommuner och 3 landsting medlemmar i 34 kommunalförbund. Intresset för denna samverkansform har ökat markant. Under år 1993 bildades det fem nya kommunalförbund. Resultatet av en skriftlig enkät som har kompletterats med intervjuer redovisas också. Enkäten har riktats till samtliga kommunalförbund och till ett urval av kommuner som är medlemmar i sådana förbund. Därav framgår att uppfattningen om kommunalförbund som samverkansform är betydligt positivare än vad man allmänt har förutsatt, men också att det finns starka önskemål om en reformering av kommunalförbundslagen.

Som nämnts inledningsvis har vi genom en enkät till kommunförbunden i länen och genom skriftligt material och muntliga kontakter

uppdaterat och kompletterat nämnda redovisning från Svenska Kommunförbundet. De uppgifter vi lämnar avser förhållandena i juni 1996.

Under de två år som förflutit har 3 tidigare förbund upplösts. Bland dem är det förbund som haft de flesta medlemmarna hittills, nämligen Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling i vilket 22 kommuner deltog. Antalet förbund som nybildats är 9. Totalt finns det numera 40 kommunalförbund i landet. Det har redovisats framskridna planer för bildandet av ytterligare förbund på flera håll. Bland de förbund som tillkommit bör särskilt nämnas Västsveriges kommunalförbund för landstingsangelägenheter som är ett förbund med fullmäktige och de två förbunden för inköpsverksamhet, Gästrike Inköp och Hälsinge Inköp, som båda har direktion.

De flesta kommunalförbund är bildade för enbart ett verksamhetsområde. Det finns fem förbund som har flera ändamål, s.k. flersaksförbund. Gemensamt för dem är att de har planeringsuppgifter. Antalet förbund fördelar sig efter ändamål enligt följande.

— Räddningstjänst	9
— Utbildning	7
— Vatten och avlopp	5
— Flera ändamål	5
— Vård och behandling	4
— Hälso- och sjukvård	2
— Kanslifunktion för samverkan	2
— Länstrafik	2
— Upphandling	2
— Bibliotek (ADB)	1
— Fastighetsförvaltning	1

Av förbunden är 11 organiserade med förbundsfullmäktige och 29 med förbundsdirektion. Av förbunden med direktion har två förbund nyligen ombildats från förbund med förbundsfullmäktige. Bland de nybildade är det bara det västsvenska för landstingsangelägenheter för vilket man har valt fullmäktigemodellen. Ett av flersaksförbunden, Ölands kommunalförbund, som tidigare var organiserat med fullmäktige har numera direktion. Det bör nämnas att detta förbund och ett annat för kollektiv trafik driver verksamhet i helägda aktiebolag.

Antalet medlemmar varierar mellan förbunden. Medlemsantalet i de olika typerna av förbund fördelar sig enligt följande.

Förbund med Fullmäktige	Antal medlemmar	Förbund med direktion	Antal medlemmar
1	13	1	16
1	11	1	9
3	9	1	7
1	5	1	6
1	4	3	5
1	3	6	4
3	2	6	3
11		10	2
		29	

Verksamhetens omfattning mätt i antalet anställda eller budgetomslutning visar stora skillnader mellan kommunalförbunden. Flest anställda har Räddningstjänstförbundet i Göteborg och Mölndal med ca 700. Fr.o.m. år 1997 kommer Kungsbacka kommun att ingå i förbundet som då får ca 750 anställda. Störst omslutning har Kommunalförbundet för Malmöhus läns kollektivtrafik med 580 miljoner kr. Det finns två förbund som helt saknar egen personal. En redovisning av samtliga kommunalförbunds ändamål, organisation, antal anställda m.m. lämnas i *bilaga 4.*

Kommunalförbund för räddningstjänst planeras på flera håll i landet, i Hallands län, Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, Skaraborgs län och Värmlands län. Under första halvåret 1996 har ett kommunalförbund bildats för räddningstjänst i den östra delen av Norrbottens län. Medlemmar är Haparanda, Kalix och Övertorneå kommuner. I Kalmar län pågår ett omfattande projekt för sådan verksamhet. Av länets 12 kommuner har hittills 7 beslutat att bilda ett kommunalförbund som skall börja sin verksamhet under andra halvåret 1997.

Också för samarbete inom hälso- och sjukvården nyttjas numera kommunalförbund, något som inte förekommit tidigare. De västsvenska landstingen har omvandlat en tidigare gemensam planeringsnämnd till ett förbund med vidgade uppgifter. Bohuslandstinget och Landstinget Älvsborg har bildat ett kommunalförbund med ansvar för länssjukvården i de norra delarna av de båda landstingen. Förbundet är organiserat med direktion. Vidare har ett förslag utarbetats om att under år 1996 bilda ett kommunalförbund med Bohuslandstinget och Göteborgs stad som medlemmar. Ändamålet skall vara att samordna och driva verksamheten vid de tre stora sjukhusen Mölndals lasarett, Sahlgrenska sjukhuset och Östra sjukhuset. Det kommer att organi-

seras med direktion. De tre sjukhusen omsätter för närvarande tillsammans nära 6 miljarder kr. Totalt berörs ca 15.500 anställda av den planerade förändringen. Detta kommunalförbund blir det mest omfattande hittills i landet vad gäller verksamhet.

Många kommuner har visat intresse för att samordna sin inköpsverksamhet i kommunalförbund. Två av de nybildade förbunden har också ett sådant ändamål. Övervägandena om bildande av kommunalförbund gäller numera allt oftare olika service- och stödfunktioner, inte som förr hela verksamheter eller förvaltningar. Användningsområdena för kommunalförbund vidgas således utöver de traditionella. Detta motiverar att institutet reformeras och görs mer flexibelt än det är i dag.

Direktionsmodellen dominerar klart bland de existerande kommunalförbunden. Det är också den modellen som är aktuell, när nya förbund planeras. Den reglering som gäller för modellen behöver anpassas till den nuvarande användningen och de aktuella behov och önskemål som finns.

4 Försökslag om sjukvårdssamverkan mellan landsting

I detta kapitel redogör vi för den försökslagstiftning om samverkan i en gemensam nämnd som sedan den 1 januari 1996 gäller inom hälso- och sjukvårdsområdet. Hittills har ett sådant samverkansprojekt inletts, mellan landstingen i Skåne. Vi beskriver även kortfattat vissa lösningar som valts i det samarbetet.

Landstingen i Kristianstads län och Malmöhus län har sedan 1960-talet diskuterat ett samarbete avseende hälso- och sjukvården i sydöstra Skåne. I området fanns före årsskiftet 95/96 två sjukvårdsdistrikt, Ystads med ca 56 000 invånare och Österlens med ca 33 000 invånare. Landstingen har diskuterat olika samverkansformer såsom bildande av bolag, avtalssamverkan och samverkan genom kommunalförbund. Ingen av formerna ansågs dock tillräckligt lämpad för ändamålet. Landstingen anhöll därför om möjlighet att skapa en gemensam nämnd för hälso- och sjukvården i området. Till grund för anhållan låg en överenskommelse om samverkan. Syftet med samarbetet skulle vara att ge befolkningen ett bättre vårdutbud och fortsatt hög kvalitet samtidigt som verksamheten skulle kunna göras mer kostnadseffektiv. Till bilden hör att man samtidigt arbetat med att slå samman länen och landstingen i Skåne till ett län respektive ett landsting.

Anhållan ledde till att Finansdepartementet arbetade fram ett förslag till försökslagstiftning utifrån de speciella förhållandena i sydöstra Skåne (Ds 1995:26 Sjukvårdssamverkan mellan landsting). Efter remissbehandling beslutade regeringen den 5 oktober 1995 proposition 1995/96:59 Sjukvårdssamverkan mellan landsting. Propositionen ledde därefter till att en försökslag antogs (Lag 1995:1285 om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting). Försökslagen bygger på att de landsting som är intresserade av att samarbeta i en gemensam nämnd skall ansöka hos regeringen om deltagande i försöksverksamheten, 4 § i försökslagen. Hittills har endast de skånska landstingen inkommit med en sådan ansökan. Fler landsting lär dock vara intresserade av ett liknande samarbete, både inom hälso- och sjukvården och på andra områden. Ansökan har beviljats och försöksverksamheten inletts.

Försökslagstiftningen är uppbyggd så att den reglerar vissa särskilda frågor och i övrigt hänvisar den till de bestämmelser i kommunallagen

som skall tillämpas. Det är alltså endast vissa utpekade bestämmelser i kommunallagen som gäller för den gemensamma nämnden. En gemensam nämnd får tillsättas för att fullgöra den ledning av hälso- och sjukvården som anges i 10 § hälso- och sjukvårdslagen (1994:763), 1 § i försökslagen.

Den gemensamma nämnden är ingen egen juridisk person. Landstingen är alltjämt huvudmän för verksamheten. Den gemensamma nämnden har en ställning som nämnd inom landstingens organisation och ses som en egen myndighet. Nämnden kan binda huvudmännen inom de områden som respektive huvudman bestämt. Nämnden är alltså ansvarig mot samtliga huvudmän.

Nämnden får besluta i frågor som rör förvaltningen, som den enligt lag eller annan författning skall ha hand om, samt som delegerats till den av respektive landstingsfullmäktige, 2 § i försökslagstiftningen.

De skånska landstingen har tillsatt en gemensam nämnd och slagit samman de båda sjukvårdsdistrikten och sjukhusen i sydöstra Skåne. Nämnden består av sju ledamöter och ersättare från Malmöhus läns landsting och sex ledamöter och ersättare från Kristianstads läns landsting. Valbara till nämnden är de som är valbara i något av de samverkande landstingen, 6 § första stycket i försökslagen. De skånska landstinget har dock inte utnyttjat denna möjlighet utan utsett ledamöter som är valbara i respektive landsting. Landstingen i Skåne har samma majoritetsförhållanden i fullmäktige. Ledamöterna i den gemensamma nämnden är proportionellt valda och nämndens sammansättning avspeglar därför den politiska sammansättningen i de båda fullmäktige. Enligt försökslagstiftningen skall fullmäktige i de samverkande landstingen komma överens om vem som skall fullgöra uppgiften som ordförande m.m. Parterna i Skåne har enats om att landstinget i Malmöhus län utser ordföranden och att landstinget i Kristianstads län utser två vice ordförande.

I samband med att de båda sjukvårdsdistrikten slogs samman tog Kristianstads läns landsting över all personal. Övergången av personal skedde enligt reglerna om företagsöverlåtelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Kristianstads läns landsting hade innan sammanslagningen fattat beslut om att under viss tid inte säga upp personal. Detta har fört med sig att inte heller den personal som togs över från landstinget i Malmöhus län i något fall har sagts upp på grund av sammanslagningen av distrikten. Den personal som tidigare var anställd av landstinget i Malmöhus län och som går i pension under försökstiden skall erhålla pension från landstinget i Malmöhus län i förhållande till intjänandetiden i det landstinget. Pensionen i övrigt betalas av landstinget i Kristianstads län.

Enligt försökslagstiftningen, 2 § första stycket andra meningen, skall det av reglementet för nämnden, som skall utfärdas av båda landstingen, framgå var nämnden skall ha sitt säte. Den gemensamma

nämnden i sydöstra Skåne har sitt säte i Simrishamn.

Fullmäktige i de samverkande landstingen skall utse revisorer och ersättare för dem på det sätt som anges i reglementet för nämnden, 16 § i försökslagen. Enligt överenskommelsen om samverkan i Skåne skall de revisorer som skall granska landstingens verksamhet i sin helhet även granska den gemensamma nämndens verksamhet och avlämna revisonsberättelse till var och en av huvudmännen. De biträds av yrkesrevisorerna i Kristianstads läns landsting.

Budgeten för den gemensamma nämnden skall upprättas gemensamt av de samverkande landstingen, 15 § första stycket i försökslagen. Parterna i Skåne skall enligt överenskommelsen om samverkan årligen bidra till driften av det gemensamma distriktets verksamhet. För år 1996 skall landstinget i Malmöhus län svara för 59,3 % av det totala bidraget på 784,4 miljoner kr. Landstiget i Kristianstads län svarar för återstoden. Parterna svarar för underskott och får del av överskott enligt samma fördelning. Kristianstads läns landsting svarar för medelsförvaltningen. De båda landstingen behåller äganderätten till den egendom som de hade vid tidpunkten för samarbetets början. Nyanskaffad egendom ägs av landstingen i proportion till finansieringen.

Samtliga medlemmar i de samverkande landstingen har rätt att få lagligheten av beslut fattade av de samverkande landstingen prövad i domstol, 19 § i försökslagen. En medlem i Malmöhus läns landsting kan alltså överklaga ett beslut som fattats av till exempel fullmäktige i Kristianstads läns landsting, även om beslutet inte rör den gemensamma nämndens verksamhet. Tillkännagivande av att protokollen från fullmäktige, nämnder och den gemensamma nämnden justerats skall samma dag anslås på anslagstavlorna i de samverkande landstingen, 11 § andra stycket försökslagen. Kungörelser om fullmäktigesammanträden i de samverkande landstingen skall anslås på anslagstavlorna i de samverkande landstingen, 18 § i försökslagen.

En gemensam nämnd har möjlighet att delegera beslutanderätten i ett visst ärende eller grupp av ärenden till ett utskott, en ledamot eller ersättare i nämnden eller till en anställd i något av de samverkande landstingen, 13 § i försökslagen. Delegering kan alltså ske till anställda även utanför den gemensamma nämndens verksamhet.

5 Kommunala samverkansformer i Finland

I detta kapitel redogör vi kortfattat för de kommunala samverkansformerna i Finland med tonvikt på samkommunen.

I direktiven framhålls samkommunerna i Finland som exempel på en smidig samarbetsform liksom möjligheten som finns där att ha gemensamma kommunala nämnder.

Genom ändringar i 1976 års finländska kommunallag avskaffades kommunalförbunden och ersattes fr.o.m. år 1993 med så kallade samkommuner. Bestämmelserna om kommunalt samarbete har i det närmaste oförändrade förts över till den nya kommunallag som trädde i kraft den 1 juli 1995.

Samkommunen ger kommunerna i Finland mycket stor frihet att bestämma formerna för sitt samarbete. Redan dessförinnan hade de finländska kommunerna jämfört med de svenska betydligt vidare möjligheter att samarbeta genom avtal och att ha gemensamma nämnder eller andra organ. Också samverkan i privaträttsliga juridiska personer var tidigare och är fortfarande tillåten i något större utsträckning i Finland än i Sverige.

Det främsta skälet till att kommunalförbundet som samarbetsform avskaffades var att den ansågs alltför tungrodd och detaljreglerad. Det skall dock noteras att någon motsvarighet till den svenska, enklare formen med förbundsdirektion inte förekom i Finland.

Syftet med reformen var att skapa en flexibel lagstiftning samt att förenkla organisationen och öka kommunernas inflytande och styrning. Regleringen av samarbete mellan kommuner i Finland har sin utgångspunkt i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse som Finland ratificerade år 1991. Konventionens artikel 10, som avhandlar kommunernas rätt att bilda sammanslutningar m.m., åberopas inledningsvis i den allmänna motiveringen i propositionen med förslag till nämnda ändringar i kommunallagen år 1993 (1992 rd-RP 70 s. 8).

Förutom genom samkommunen, som således har ersatt kommunalförbundet, får de finländska kommunerna samarbeta på flera sätt och i enklare former. Följande samarbetsformer anges i kommunallagen (1 kap. 3 § och 10 kap. 76 §).

— Avtal mellan kommuner om att sköta uppgifter tillsammans.
— Avtal om att en kommun sköter uppgifter för en eller flera andra

kommuner med eller utan gemensam nämnd.
— Samkommun.
— Avtal mellan en kommun utanför en samkommun om att samkommunen sköter uppgifter åt kommunen.
— Delegering av beslutanderätt till "tjänsteinnehavare" hos en annan kommun.

När kommuner sluter samarbetsavtal får det innefatta att en del av ledamöterna i det organ i den kommun som har hand om den eller de aktuella uppgifterna skall utses av de andra kommunerna som deltar i samarbetet. Den gemensamma nämnden inrättas således inom en av de samverkande kommunerna och tillhör den kommunens organisation.

Den mest utvecklade formen för samarbete är samkommunen. Samkommunen är en särskild juridisk person. Den saknar beskattningsrätt. En samkommun bildas genom ett avtal mellan två eller flera kommuner. Samarbetet regleras genom ett så kallat grundavtal. En kommun är skyldig att tillhöra en samkommun för vissa obligatoriska uppgifter, t.ex. sjukvårdsdistrikten för specialiserad sjukvård och specialomsorger för utvecklingsstörda.

Högsta beslutande organ i en samkommun är enligt lagen en samkommunstämma. Medlemmarnas representanter vid stämman väljs av kommunstyrelsen eller något annat kommunalt organ som kommunfullmäktige bestämmer. Representanterna utses inför varje stämma och erhåller instruktioner för sitt agerande på stämman. Samkommunstämma skall hållas minst två gånger om året. Lagen nämner inte uttryckligen fullmäktige som ett organ i en samkommun. I praktiken är dock samkommunfullmäktige vanligast som det högsta beslutande organet i samkommunerna. En samkommun kan ha endast ett organ som då sköter de uppgifter som annars ankommer på fullmäktige och kommunstyrelsen i en kommun, dvs. detsamma som en förbundsdirektion i Sverige.

En samkommun kan således i stället för samkommunstämma ha ett annat beslutande organ som väljs av medlemskommunerna. Detta skall regleras i grundavtalet. Medlemmarna kan därutöver inrätta andra organ. Också detta skall regleras i grundavtalet. Sådana organ skall enligt lagen ges en sammansättning motsvarande den andel röster olika grupper, som är representerade i medlemmarnas fullmäktige, har fått vid kommunalvalen. Det finns också särskilda föreskrifter i Finland om en jämn könsfördelning i offentliga organ, vilka måste beaktas. Valbar till uppdrag i en samkommun är den som är valbar till uppdrag i någon av de kommuner som ingår i samkommunen. Samma valbarhetshinder gäller för uppdrag i en samkommun som i en kommun.

Reglerna om samkommuner finns i 10 kap. kommunallagen. Utöver det som redovisats nu gäller lagens övriga bestämmelser i stor

utsträckning för samkommunerna, såsom de om fullmäktiges uppgifter, delegering och arbetsformer, kommunstyrelse, nämnder och delegationer m.fl. organ, medborgarnas rätt till insyn, påverkan och information samt rätt att komma med initiativ, liksom de om förtroendevalda. Alla lagens bestämmelser om personal, förvaltningsförfarandet, ekonomi och revision är tillämpliga på samkommunerna.

Kommunerna har stor frihet att utforma samarbetet och reglera detta genom grundavtalet. Kommunallagen anger vissa förhållanden som måste regleras, t.ex. hur beslutsfattandet skall ordnas, antalet ledamöter i samkommunens organ eller antalet representanter vid samkommunstämman och grunderna för rösträtten, samkommunens uppgifter, samkommmunstämmans uppgifter och befogenheter, medlemmarnas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder, revision samt förfarandet vid utträde ur samt likvidation och upplösning av samkommunen. Kommunerna får bestämma i grundavtalet, att kvalificerad majoritet skall krävas för beslut i vissa ärenden. De kan också ta in i avtalet att tvister som föranleds av avtalet skall avgöras i den ordning som föreskrivs i lagen om skiljeförfarande.

När en samkommun har bildats eller har upplösts måste detta anmälas till länsstyrelsen i det län, där samkommunen har sitt säte. En kopia av grundavtalet skall ges in samtidigt med anmälan om bildandet.

År 1994 fanns det 262 samkommuner i Finland. Av dem hade 21 uppgifter inom sjukvårdsdistrikt för specialiserad sjukvård och 13 inom distrikt för specialomsorger. Antalet samkommuner för folkhälsoarbete var 87, 63 för yrkesutbildning, 15 för kommunalhem och ålderdomshem, 8 för uppfostrings- och familjerådgivning, 6 för missbrukarvård, 4 för vattenförsörjning, 5 för elverk och 21 för andra uppgifter. Därtill fanns det 19 landskapsförbund som är samkommuner. De har dels lagreglerade uppgifter som avser regional planering och regionalpolitik, dels frivilliga uppgifter som gäller regional intressebevakning.

6 Nya och bättre förutsättningar för kommunal samverkan i offentligrättslig form

Den rådande ekonomiska situationen för den offentliga verksamheten kräver att kommunerna och landstingen utnyttjar sina allt mer begränsade resurser effektivt. Vidgade möjligheter till sambruk och samverkan inom den kommunala sektorn kan bidra till ytterligare effektivisering och till att bibehålla en god kvalitet i verksamheten. Kommunal samverkan bör därför underlättas och stimuleras.

En fortsatt avreglering av den kommunala verksamheten ger kommuner och landsting möjlighet att anpassa sin verksamhet till lokala förhållanden och behov.

Kommunal samverkan i offentligrättsliga former bör prioriteras och göras smidigare och konkurrenskraftigare gentemot bolag och andra privaträttsliga alternativ. Genom våra förslag får kommuner och landsting slagkraftiga alternativ till privaträttsliga samverkansformer.

Kommunerna och landstingen bör så långt det är möjligt själva få bestämma om sin samverkans ändamål och organisation. Den befintliga lagstiftningen bör moderniseras, förenklas och anpassas till de skiftande behov som föreligger samt skapa förutsättningar för enkla, flexibla och långsiktiga lösningar.

Under senare år har regeringen strukit under vikten av att den kommunala verksamheten effektiviseras och att produktiviteten höjs med hänsyn till den kärva ekonomiska situationen för den offentliga sektorn. Även om kommuner och landsting har förmått anpassa sin ekonomi, och därmed bidragit till saneringen av de offentliga finanserna, ställs det krav på fortsatta insatser för effektivisering och förbättrad produktivitet i verksamheten samtidigt som en fortsatt god kvalitet måste upprätthållas (prop. 1994/95:100 bil. 8 s. 29, prop. 1994/95:150 bil. 1 s. 39 och bil. 7 s. 73 och 77 samt prop. 1995/96:150 s. 171 och 172). För att underlätta för kommunerna och landstingen att uppfylla dessa krav har bidragssystemet förenklats. Vidare har regeringen kommit överens med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om riktlinjer för den kommunala ekonomin som ger stabilare förutsättningar för en mer långsiktig planering (prop. 1995/96:150 s. 171 och 172).

Andra åtgärder för att öka det lokala inflytandet och främja

effektiviteten är att avreglera den kommunala verksamheten samt minska styrningen och mildra tillsynen från statens sida. Arbetet med avregleringen påbörjades redan under 1970-talet (prop. 1976/77:1) och har fortgått etappvis sedan dess. Regeringen har uttalat att sådana regler som är svåra att motivera med hänsyn till det ansträngda ekonomiska läget i kommuner ock landsting skall mönstras ut (prop. 1994/95:150).

En regelöversyn har nyligen inletts tillsammans med Svenska Kommunförbundet. Den omfattar en genomgång av det statliga regelverket som berör kommunal verksamhet i syfte att förenkla reglerna och därigenom minska trycket på de kommunala kostnaderna (prop. 1995/96:150 s. 173).

För att nå en effektivare användning av tillgängliga resurser, underlätta medborgarnas kontakter med myndigheterna och tillhandahålla en bättre och smidigare service pågår försöksverksamhet med samordning över sektorsgränserna, band annat genom finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård samt socialtjänst och så kallade medborgarkontor. Regeringen har också uttryckt en ambition att stimulera samverkan inom den offentliga sektorn men samtidigt betonat att verksamheten måste präglas av insyn för och öppenhet mot medborgarna (prop. 1994/95:100 bil. 8 s. 33).

Nya kommunallagar antogs år 1977 och år 1991 och har inneburit förenklingar och vidgad bestämmanderätt för kommuner och landsting. Organisationsfriheten ökade väsentligt genom införandet av den nu gällande lagen. Under 1980-talet pågick olika försöksverksamheter med samma syfte. Viktigast var det så kallade frikommunförsöket.

Kommuner och landsting har tagit till vara de möjligheter som kommunallagen ger och infört nya styrsystem för verksamhet och ekonomi samt ändrade organisationsformer och rationellare arbetsmetoder. Köp- och säljsystem och resultatenheter används inom och mellan förvaltningar, beställar-utförarmodeller tillämpas mellan nämnderna och den egna verksamheten utsätts för extern konkurrens. Vidare privatiserar eller bolagiserar de hela eller delar av verksamhetsområden, anlitar entreprenörer utanför den egna organisationen och stimulerar anställda att bilda företag eller kooperativ.

Regler om kommunernas och landstings möjligheter att lämna över vården av kommunala angelägenheter till privaträttsliga organ och om deras inflytande i sådana organ infördes genom 1991 års kommunallag. Det rådde dock bred politisk enighet i riksdagen om att den kommunala verksamheten i största möjlighet utsträckning borde bedrivas i nämndform. Propositionen med förslag till kommunallag byggde också på denna princip (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38 s. 14 och 44). Denna begränsning har dock inte kommit till uttryck i lagtexten.

Samverkan och sambruk utgör en del i det pågående förnyelse-

arbetet inom den kommunala sektorn. Det ger möjligheter till ett effektivare utnyttjande av två eller flera kommuners resurser, anställande av kvalificerad personal och inrättande av gemensamma lednings- och servicefunktioner samt bidrar till att hålla kvar eller höja kvaliteten i verksamheten. Samverkan kan också underlätta investeringar. Intresset för samverkan är stort i kommunerna. Ett väsentligt syfte med samverkan är givetvis att minska kostnaderna. Den rådande ekonomiska situationen motiverar att kommunal samverkan underlättas och stimuleras.

Särskilt för de mindre kommunerna är det rationellt att samverka för att nå stordriftsfördelar. Samarbete med andra kommuner gör att de kan klara sina uppgifter bättre och ge en god service till sina invånare. Detta kan ha avgörande betydelse för att mindre och resurssvaga kommuner kan bestå som självständiga enheter. På sikt kan ökad kommunal samverkan minska behovet av indelningsändringar.

Samverkan över sektorsgränser i den offentliga verksamheten stimuleras i olika sammanhang. Samverkan över huvudmannaskapsgränserna inom den kommunal verksamheten ligger helt i linje med en sådan utveckling. Större frihet till samverkan kan också minska behovet av ändringar av huvudmannaskapet för uppgifter inom en sektor.

Kommunerna prövar olika former för samverkan. Som vi har redovisat tidigare har intresset för de offentligrättsliga formerna ökat successivt. Av de uppgifter som vi har inhämtat framgår att det finns starka önskemål om större möjligheter till avtalsgrundad samverkan på många områden, inte minst det kommunaltekniska. Sådant privaträttsligt samarbete är vanligt och kan förväntas öka i omfattning. Det ingår dock inte i våra uppgifter att överväga och lägga förslag om kommunal uppdragsverksamhet.

Som sagt rådde det vid den gällande kommunallagens tillkomst en bred enighet i riksdagen om att kommunal verksamhet i största möjliga utsträckning skall bedrivas i nämndform. Sedan dess har visserligen insynen förbättrats i de kommunala företagen genom ändringar i kommunallagen och genom att offentlighetsprincipen gäller för dem enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen. Vi har i ett tidigare framlagt betänkande föreslagit ökad insyn i privaträttsliga juridiska personer som kommuner är delägare i eller anlitar (SOU 1996:67). Medborgarnas möjligheter till insyn utgör dock bara ett delmotiv för riksdagens ståndpunkt. Den grundas främst på den principiella synen, att kommunala självstyrelseuppgifter skall fullgöras i traditionell, offentligrättslig form, dvs. av nämnder enligt de mål, riktlinjer och reglementen som fullmäktige har fastställt samt under styrelsens uppsikt.

Gemensam nämnd är en samarbetsform som helt överensstämmer med detta synsätt. Samverkan i kommunalförbund sker visserligen i

en fristående juridisk person. Förbundet är dock offentligrättsligt. Dess organisation och arbetsformer har i princip samma demokratiska grund och rättsliga reglering som kommuner och landsting. Medborgarna har också samma insyn och samma möjlighet att överklaga besluten i kommunalförbunden som i övrig kommunal verksamhet. Också denna samverkansform ligger väl i linje med riksdagens syn på hur kommunal verksamhet skall bedrivas.

Mot den angivna bakgrunden blir en av våra utgångspunkter att kommunal samverkan i offentligrättslig form bör prioriteras framför privaträttslig samverkan i aktiebolag och andra privaträttsliga juridiska personer. Samverkan i kommunalförbund bör bland annat därför göras enklare och smidigare så att den blir mer konkurrenskraftig gentemot privaträttsliga alternativ. Lagstiftningen bör moderniseras och anpassas till de skiftande behov som föreligger samt skapa förutsättningar för enkla, flexibla och långsiktiga lösningar.

Liksom vid översynen av den finländska kommunallagens regler om kommunernas samverkan har utredningen om kommunalförbund och andra samverkansformer ytterst sin grund i den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119). Sverige ratificerade konventionen år 1989. Konventionens artikel 10 slår fast kommunernas rätt att samarbeta, både för att utföra uppgifter (punkt 1) och bilda organisationer för att tillvarata sina intressen (punkt 2). Vidare sägs i artikeln att kommunerna skall ha möjlighet att samarbeta över riksgränserna under de villkor som anges i lag (punkt 3).

Vidare är en utgångspunkt för oss den större organisatoriska frihet och självbestämmanderätt som kommunerna fick genom 1991 års kommunallag och som har vidgats ytterligare genom ändringar och tillägg till lagen (prop. 1993/94:188). Detta har också kommit kommunalförbunden till del men inte fullt ut som vi har redovisat tidigare. Vi anser att denna linje bör fullföljas och att kommunerna och landstingen skall så långt det är möjligt själva få bestämma om och ordna sin samverkan. Samtidigt måste samma förutsättningar för medborgarnas insyn och påverkan gälla som för närvarande, demokratiska principer upprätthållas och kravet på rättssäkerhet för dem som nyttjar de tjänster som kommunerna tillhandahåller gemensamt uppfyllas. Frågan om folkomröstningar i kommunalförbund kräver däremot särskilda överväganden.

Enligt direktiven bör vi överväga behovet alternativa offentligrättsliga former för samverkan. Vi har funnit att ett i grunden reformerat kommunalförbundsinstitut och möjligheter för både landsting och kommuner att inrätta gemensamma nämnder för skötseln av varje kommunalt ändamål gör att ytterligare offentligrättsliga alternativ inte behöver tillskapas. Vad gäller kommunalt samarbete över riksgränserna har vi bedömt att sådant faller utanför vårt uppdrag.

7 Moderniserad lagstiftning om kommunalförbund

7.1 Bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen

Bestämmelserna om kommunalförbund tas in i kommunallagen i anslutning till de bestämmelser som avser kommunala företag samt i de olika kapitlen under särskilda rubriker. I vissa fall görs kompletteringar av befintliga lagrum.

Våra tilläggsdirektiv utgår från att vi skall lägga fram ett förslag till en reformerad kommunalförbundslag. Där sägs att lagen bör kunna läsas fristående, dvs. utan de omfattande hänvisningar till kommunallagen som förekommer i den gällande kommunalförbundslagen. Därtill kommer att reglerna om kommunalförbund måste göras enklare och klarare. Läsbarheten behöver förbättras. Om detta skall uppnås, blir det nödvändigt att i en separat lag skriva in ett stort antal bestämmelser som motsvarar dem i kommunallagen. En sådan ny lag skulle bli nästan lika omfattande som kommunallagen. Redan detta motiverar enligt vårt sett att se på frågan, att regleringen av kommunalförbund sker i kommunallagen.

Enligt utgångspunkterna för vårt arbete skall kommunal samverkan avregleras och förenklas samt organisationsfriheten öka. Våra förslag innebär att antalet särskilda lagregler om kommunalförbund minskar. Med denna lösning följer att förbundsordningen blir ett viktigare dokument än tidigare. Att reglerna inarbetas i kommunallagen, som redan innehåller 249 paragrafer, kommer inte att tynga lagen nämnvärt. Som framgår i det följande föreslår vi att bestämmelserna om gemensam nämnd tas in i kommunallagen. Detta talar också för att så sker med bestämmelserna om kommunalförbund så att samtliga samverkansformer regleras i en lag.

I 3 kap. kommunallagen, som behandlar kommunernas och landstingens organisation, har bestämmelserna om kommunala företag placerats. Företagen är dock fristående juridiska personer och hör inte till den egentliga kommunala organisationen. De utgör liksom kommunalförbunden särskilda verksamhetsformer, men de är som sagts tidigare privaträttsliga. I klarhetens intresse bör också förutsättningarna för den offentligrättsliga formen framgå av kommunallagen.

Av nu redovisade skäl föreslår vi att bestämmelser om kommunalförbund tas in i kommunallagen och placeras huvudsakligen i anslutning till dem som avser kommunala företag i 3 kap. kommunallagen. I samband härmed bör kapitlets rubrik göras tydligare. Vi föreslår att den ändras till "Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer" och att en underrubrik införs som föregår de nya bestämmelserna om kommunalförbund. I övriga kapitel införs vissa nya bestämmelser om kommunalförbund, i vissa fall föregås de av nya mellanrubriker. Vissa befintliga lagrum behöver kompletteras. Slutligen föreslår vi att en ny bestämmelse, som informerar om att skötseln av kommunala ändamål får lämnas över till företag och kommunalförbund, tas in som ett andra stycke i 1 kap. 1 § kommunallagen.

7.2 Stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds ändamål

Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds ändamål.

En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för medlemmarna. Det enda krav som ställs är att uppgiften skall falla inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens.

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

Det blir möjligt för kommuner och landsting att samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig.

En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund måste i dag vara kompetensenlig och gemensam för samtliga medlemmar. Att ett kommunalförbunds ändamål måste vara något som det är tillåtet eller obligatoriskt för varje medlem att handha, begränsar möjligheterna för kommuner och landsting att bilda kommunalförbund. Det är nästan enbart för skötseln av frivilliga uppgifter som en kommun och ett landsting kan vara med om att bilda ett kommunalförbund, t.ex. för främjande av kultur och turism. Det finns enligt vår mening all anledning att undanröja hinder för kommuner och landsting att samverka om sina obligatoriska uppgifter. Till exempel kan man vinna ekonomiska samt drifts-, kvalitets- och vårdmässiga fördelar om äldreomsorg och geriatrisk vård integreras. Detta gäller också samverkan inom andra delar av hälso- och sjukvården samt mellan räddningstjänst och sjuktransporter.

Som sagts tidigare saknas det stöd i kommunalförbundslagen för att

låta ett kommunalförbund sköta en uppgift åt en viss eller vissa av förbundsmedlemmarna. I praktiken förekommer dock detta. Genom särregler i förbundsordningen har man löst de problem som är förenade med att en av förbundets uppgifter inte är gemensam för samtliga medlemmar. Man har i budgeten och redovisningen skilt ut uppgiften från de som är gemensamma och lagt det ekonomiska ansvaret för uppgiften enbart på den medlem som lämnat över den. Särskilda föreskrifter har givits för likvidation och utträde så att inte den gemensamma verksamheten berörs.

En sådan delning av ett kommunalförbunds uppgifter är den nuvarande lagen inte anpassad till. Med lagen som grund, kompletterad med egna föreskrifter i förbundsordningen, har det dock varit möjligt för kommuner att genomföra en uppdelning av ett förbunds uppgifter. Vi menar att sådan samverkan i kommunalförbund där samtliga uppgifter inte är gemensamma för medlemmarna bör accepteras.

I Finland är det, som tidigare framgått, tillåtet för en samkommun att träffa avtal om att sköta en eller flera uppgifter åt en kommun som står utanför samkommunen. Vi anser oss inte ha i uppgift att överväga en motsvarande uppdragsverksamhet. Om gemensamhetskravet avskaffas så som vi föreslår, blir kommunalförbundet en mer användbar samarbetsform och därmed tillgodoses behovet av samverkan utan att rätten att ingå uppdragsavtal behöver utvidgas. En sådan ordning medför i och för sig att det blir formellt möjligt att bilda flersaksförbund, där ingen av förbundets uppgifter är gemensam för samtliga medlemmar. Vi anser dock att medlemmarna bör anförtros att i förbundsordningen lösa de formella och praktiska problem som kan uppstå om en sådan samverkan undantagsvis blir aktuell.

Som vi konstaterat tidigare framgår det inte av kommunalförbundslagen om det är tillåtet att till ett kommunalförbund överlämna skötseln av geografiskt eller på annat sätt avgränsade delar av verksamheter eller av funktioner inom verksamheter (se avsnitt 2.5). Mot bakgrund av den varierade utvecklingen av kommunernas organisation är det naturligt att kommunerna skall kunna ta kommunalförbundet i anspråk för samverkan om uppgifter som är begränsade på ett annat sätt än som förutsattes när kommunalförbundslagen kom till. Kommunerna bör därför få lämna över till kommunalförbund att sköta hela verksamheter eller verksamhetsgrenar samt verksamheten vid en eller flera anläggningar som betjänar samtliga medlemmar eller vissa medlemmar.

Enligt vår mening behöver inte ändamålen anges på nu redovisat sätt i kommunallagen. Det är tillräckligt att det framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

7.3 Stor frihet att bestämma om organisationen

Förbundsmedlemmarna får stor frihet att bestämma ett kommunalförbunds organisation.

I lagen ställs upp krav på att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. Den beslutande församlingen kan vara förbundsfullmäktige, en förbundsstämma eller en förbundsdirektion.

I kommunalförbund med förbundsfullmäktige eller förbundsstämma skall en förbundsstyrelse tillsättas. Liksom för närvarande kan den beslutande församlingen och det verkställande organet vara ett och samma, en förbundsdirektion.

Den beslutande församlingen skall väljas av medlemmarnas fullmäktige för den tid som har bestämts i förbundsordningen, dock längst fyra år. Ombud till en förbundsstämma skall dock väljas för varje stämma.

Genom föreskrifter i förbundsordningen skall medlemmarna bestämma om ett kommunalförbunds organ och deras inbördes befogenheter.

För närvarande finns två former av kommunalförbund, med direktion och med fullmäktige. Båda modellerna har för vissa ändamål uppfattats som onödigt komplicerade och inte särskilt väl anpassade. Vi har haft som utgångspunkt att kommuner och landsting som vill samverka genom kommunalförbund skall ges så stor frihet som möjligt att välja hur förbundet skall organiseras. I vårt förslag ställer vi därför endast upp krav på att det skall finnas en beslutande församling och ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning. I övrigt får man tillsätta de organ som behövs för att förbundet skall kunna fullgöra sina uppgifter, se 3 kap. 23 första stycket och 24 §§ kommunallagen i vårt lagsförslag.

Den beslutande församlingen kan vara en fullmäktigeförsamling, en stämma eller en direktion. Möjligheten att välja formen med förbundsstämma är en nyhet. Det kan vara ett alternativ när man vill åstadkomma möjlighet för ett stort antal förtroendevalda från berörda medlemmar att delta utan att behöva sammanträda mer än någon enstaka gång per år. Stämmans funktioner blir då naturligen mer begränsade än förbundsfullmäktiges och påminner mer om bolagsstämmans i ett aktiebolag. Likartade möjligheter ges i Finland. Genom vårt förslag ökas valmöjligheterna för kommuner och landsting att organisera ett förbund.

Det är den beslutande församlingen som skall tillsätta en förbundsstyrelse vilken skall svara för verkställighet och förvaltning. Om man väljer att organisera ett förbund med direktion är den både

beslutande församling och styrelse. En styrelse behöver då inte utses utan det följer direkt av lagtexten att direktionen tillika är styrelse, se 3 kap. 24 § första stycket andra meningen kommunallagen i vårt lagsförslag.

När den beslutande församlingen tillsatts är det den som formellt tillsätter de organ som behövs för att förbundet skall kunna fullgöra sina uppgifter. Det är dock medlemmarna som skall bestämma hur förbundet skall vara organiserat. Detta framgår av att förbundsmedlemmarna föreslås fastställa en förbundsordning som bland annat skall ange förbundets organisation samt organens befogenheter och inbördes förhållanden, se 3 kap. 26 § och 27 § 4 kommunallagen i vårt lagsförslag.

Organisationsfriheten innebär bland annat att man i förbundsordningen får föreskriva att förbundsstyrelsen skall vara ställföreträdare för den beslutande församlingen och fatta beslut som i kommuner och landsting annars ankommer på fullmäktige.

Vårt förslag om ökad frihet att bestämma om organisationen har stor betydelse för tillämpningen av direktionsmodellen. Det blir möjligt att inrätta nämnder under förbundsdirektionen, t.ex. lokala nämnder och institutionsstyrelser, och utskott inom direktionen samt att ha självförvaltningsorgan.

Ett särskilt problem vållar bestämmelserna i 3 kap. 5 § kommunallagen, som är tillämpliga på kommunalförbund. Enligt dem får en nämnd inte bestämma om rättigheter och skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part och inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Kommunalförbundslagen medger inte att det inrättas nämnder utöver förbundsdirektionen i förbund med direktion. Undantag från de redovisade bestämmelserna i kommunallagen kan inte medges av principiella skäl. Om inte användningen av direktionsmodellen skall starkt begränsas, måste det i fortsättning vara möjligt att ha nämnder också i förbund med direktion. I annat fall får detta slags uppgifter ligga kvar på nämnder hos förbundsmedlemmarna, vilket inte är en praktisk ordning. Som framgått tidigare existerar det många förbund med direktion som sköter räddningstjänsten åt medlemmarna. Det skulle vålla stor olägenhet, om dessa förbund skulle behöva organiseras om för att föreskriften i 3 kap. 5 § kommunallagen skall uppfyllas.

7.4 Lagregler och förbundsordning

Lagregler ersätts i stor utsträckning av regler i förbundsordningen. Nuvarande bestämmelser i kommunallagen skall gälla i tillämpliga delar om inte annat framgår av lagen. Det blir obligatoriskt att reglera ett stort antal frågor i förbundsordningen. Genom detta får förbundsmedlemmarna en vid befogenhet att bestämma om ett kommunalförbund, alltifrån bildandet till avvecklingen. Vad som skall regleras i en förbundsordning framgår av en uppräkning i kommunallagen.

För närvarande regleras ett stort antal frågor som rör kommunalförbund i kommunalförbundslagen och i kommunallagen. Vi föreslår att reglerna om kommunalförbund arbetas in i kommunallagen. Kommunallagens bestämmelser skall i tillämpliga delar gälla även för kommunalförbund om inget annat framgår av lagen. Detta förhållande kommer till uttryck i en bestämmelse som vi föreslår får beteckningen 3 kap. 21 § kommunallagen. Även om ett stort antal bestämmelser i kommunallagen blir direkt tillämpliga på kommunalförbunden finns ett antal frågor som är speciella för varje förbund och som lämpar sig sämre för en generell reglering. Det viktiga är att medlemmarna är överens om hur frågorna skall lösas. Dessa frågor skall lösas och dokumenteras i förbundsordningen innan ett kommunalförbund kan börja sin verksamhet. Vad en förbundsordning skall innehålla framgår av den uppräkning som vi föreslår skall tas in i kommunallagen, 3 kap. 27 § i vårt förslag.

Kommunallagens bestämmelser kan dock inte tillämpas i allt. Vissa bestämmelser faller bort redan på grund av sitt innehåll, till exempel bestämmelser om kommunindelningen. Andra bestämmelser reglerar sådana frågor där de samverkande kommunerna och landstingen har möjlighet att bestämma och i förbundsordningen reglera vad som skall gälla. Vissa andra bestämmelser lämpar sig inte att tillämpas i kommunalförbund. Vi har valt en lösning där kommunalagen skall gälla i tillämpliga delar och därefter talat om när annat skall gälla.

Ett kommunalförbund skall, enligt vårt förslag, ha en beslutande församling som kan vara fullmäktige, en stämma eller en direktion. Direktionen är även styrelse. Kommunallagens bestämmelser om fullmäktige kan i allmänhet tillämpas beträffande kommunalförbund med fullmäktige eller stämma och bestämmelserna om styrelse på förbundsstyrelsen.

Ett förbund med direktion skiljer sig i väsentliga avseenden från övriga typer av förbund. Den beslutande församlingen och styrelsen har lagts samman i ett organ. Vissa uppgifter, såsom beslut om ansvarsfrihet för ledamöterna i direktionen, kan inte ligga på direktio-

nen. I stället skall medlemmarnas fullmäktige besluta i sådana frågor. Eftersom vi föreslår att direktionen även skall vara styrelse och att detta förhållande kommer tilluttryck i lagtexten, skall vad som gäller en styrelse generellt tillämpas på en direktion. Direktionen har även vissa beslutande funktioner och måste i sin beslutande egenskap tillämpa vissa bestämmelser som är skrivna för fullmäktige. Vi har i *bilaga 2* översiktligt redogjort för när kommunallagens lagrum kan eller skall tillämpas av olika typer av kommunalförbund. Den närmare tillämpningen av kommunallagen på olika kommunalförbund får behandlas i rättspraxis.

Förbundsordningen blir ett centralt och reglerande dokument och medlemmarna kan lösa olika frågor efter vad man vill uppnå med samverkan. Institutet kommunalförbund blir ett flexibelt instrument för samverkan. Samtidigt kan man i ett stort antal frågor tillämpa kommunallagen på motsvarande sätt som i annan kommunal verksamhet.

När ett kommunalförbund får hand om en verksamhet som regleras av annan lagstiftning än kommunallagen skall reglerna i den särskilda lagen gälla även för ett kommunalförbund. Detta uppnår vi genom att i en ny bestämmelse, 3 kap. 22 § första stycket i vårt förslag, föreskriva att vad som i sådana särskilda lagar sägs om kommuner och landsting även skall gälla kommunalförbund. Man slipper då att ändra i de olika särskilda lagar som gäller för olika verksamheter.

I vissa lagar finns det särskilda bestämmelser som skall gälla framför reglerna i nuvarande kommunalförbundslagen. Vi anser att motsvarande bör gälla när reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Särskilda bestämmelser skall alltså ha företräde framför generella regler om kommunalförbund i kommmunallagen. Sådana särskilda bestämmelser finns i plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Vi föreslår att kommunallagen kompletteras så att detta förhållande framgår klart. Bestämmelsen tas in i 3 kap. 22 § andra stycket.

7.5 Enklare att bilda ett kommunalförbund

Förbundsmedlemmarna får bestämma när ett kommunalförbund skall vara bildat. Under tiden från det att beslut fattats om bildandet och tills förbundet börjat sin verksamhet får förbundet företrädas av ett interimsorgan. Förbundsmedlemmarna skall i förbundsordningen meddela föreskrifter om organets sammansättning, befogenheter och arbetsformer. Förbundsmedlemmarna bestämmer hur förbundsordningen får ändras.

Enligt kommunalförbundslagen bildas inte ett kommunalförbund genom att medlemmarnas fullmäktige beslutar om bildandet utan först i och med att förbundsordningen har undertecknats av samtliga medlemmar. När medlemmarna är många kan en sådan procedur dra ut på tiden. Det är ibland osäkert vid vilken tidpunkt ett förbund har bildats om inte ett gemensamt dokument undertecknats utan medlemmarnas undertecknar var sitt exemplar av förbundsordningen, något som sker i praktiken. Ändringar i förbundsordningen skall i avsaknad av särskilda regler ske på samma sätt som då ett förbund bildas.

Förfarandet vid bildande bör förenklas. Vi anser att samstämmiga beslut av medlemmarnas fullmäktige med angivande av tidpunkten för bildandet bör vara tillräckligt. Ändringar i förbundsordningen bör få göras på det sätt och vid den tidpunkt som medlemmarna kommer överens om. Frågor om ändring av förbundsordningen behöver inte lösas i förbundsordningen även om det kan vara praktiskt att så är fallet.

I tidigare sammanhang har man avvisat tanken på att kommunalförbund skall registreras (prop. 1984/85:216 s. 21). Vi har inte funnit skäl att föreslå registrering.

Förbundsmedlemmarna bör själva få bestämma om hur ett förbunds varaktighet skall regleras. Det kan ske för viss tid eller för obestämd tid. Någon reglering motsvarande den som för närvarande finns i kommunalförbundslagen, 1 kap. 6 §, anser vi dock onödig.

Under den tid som förflyter mellan medlemmarnas beslut att bilda ett förbund och förbundsordningen antas tills förbundet anses bildat och börjat sin verksamhet kan olika förberedande åtgärder behöva vidtas, såsom att upprätta budgetförslag, rekrytera personal och ingå avtal. Det kan i sådana fall finnas behov av ett interimsorgan som kan företräda förbundet. Uppgifterna för ett sådant organ kan variera beroende på vilken typ av verksamhet som förbundet skall bedriva, verksamhetens omfattning, tidpunkten för bildandet m.m. Förbundsmedlemmarna bör få bestämma om interimsorganets sammansättning, uppgifter, befogenheter och arbetsformer. Detta skall i så fall ske i förbundsordningen, se 3 kap. 27 § 4.

7.6 Medlemmarnas representation i ett kommunalförbund

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

7.6.1 Fria mandattider

I ett kommunalförbund med fullmäktige eller direktion väljer förbundsmedlemmarna den beslutande församlingen för fyra år eller den kortare tid som framgår av förbundsordningen.

I ett kommunalförbund med stämma utses ombud och ersättare för varje sammanträde med stämman.

Det är inte alltid ändamålsenligt att låta ett kommunalförbunds mandattid sammanfalla med mandattiden för de olika medlemmarnas fullmäktige. Det kan finnas skäl att tillsätta ett förbund med kortare mandattid. Vi har valt att öppna för denna möjlighet men vi anser inte att det är befogat att ge möjlighet till längre mandattider än fyra år. Denna period behöver dock inte sammanfalla med medlemmarnas fullmäktiges mandattider utan kan löpa över de allmänna valen. Sannolikt kommer de flesta mandattiderna i förbunden att sammanfalla med de allmänna valperioderna. Om inget annat föreskrivs i förbundsordningen kommer mandattiden för ett förbund med fullmäktige eller direktion att löpa i fyra år från och med den 1 januari året efter det att allmänt val av fullmäktige i kommuner och landsting ägt rum, 3 kap. 23 § tredje stycket kommunallagen i vårt förslag.

I ett förbund med förbundsstämma skall man i stället för mandatider besluta med vilka intervaller stämman skall sammanträda. Ombud och ersättare väljs därefter för varje sammanträde med stämman, se 3 kap. 23 § fjärde stycket kommunallagen i vårt förslag.

Som vi nämnt tidigare är förbundsordningen det centrala dokumentet. Mandattiden för en beslutande församling skall, om den avviker från huvudregeln, framgå av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 5 kommunallagen i det upprättade lagförslaget. Medlemmarna kan och

bör i förbundsordningen reglera fråga om ordinarie sammanträden med stämman samt formerna för utlysande av extra stämmor. Med tanke på de uppgifter som ligger på en förbundsstämma, bland annat frågan om beviljande av ansvarfrihet för styrelsen, måste ordinarie sammanträde med stämman hållas minst en gång per år. Förbundstyrelsen kan enligt 5 kap. 7 § kommunallagen få till stånd ett sammanträde med förbundsstämman.

Övriga organs mandattider bör inte vara begränsade i tiden på det sätt som vi föreslår för den beslutande församlingen. Man kan alltså ha andra tider för styrelsen och övriga organ än för den beslutande församlingen, 3 kap. 27 § 6 kommunallagen i vårt lagförslag.

7.6.2 Förbundsmedlemmarnas representation i olika organ

Förbundsmedlemmarna bestämmer hur de skall vara representerade i den beslutande församlingen. Av förbundsordningen skall det framgå hur många ledamöter församlingen skall ha samt hur medlemmarna skall vara representerade. Valen av ledamöter i den beslutande församlingen skall liksom hittills kunna vara proportionella.

Även i övriga organ får medlemmarna möjlighet att bestämma hur de skall vara representerade. Om de vill bestämma om representationen skall detta framgå av förbundsordningen.

Medlemmarna bör ges största möjliga frihet att välja hur den beslutande församlingen och övriga organ skall vara sammansatta. Det ställs därför inte upp några krav på att medlemmarna skall representeras på visst sätt. De är helt fria att komma överens om fördelningen av platser. Det är inte ens givet att samtliga medlemmar måste vara representerade i den beslutande församlingen eller i övriga organ. Enligt kommunalförbundslagen skall samtliga medlemmar vara representerade i förbundsfullmäktige respektive i förbundsdirektionen. Friheten att organisera sig ökar alltså på denna punkt. Det är medlemmarna som i förbundsordningen bestämmer om representationen i den beslutande församlingen, se 3 kap. 27 § 5 kommunallagen i vårt lagförslag.

Vad gäller övriga organ kan medlemmarna i förbundsordningen bestämma hur de skall vara representerade. Det är dock inte nödvändigt att de kommer överens i denna fråga. Man kan i stället lämna över åt den beslutande församlingen att bestämma om representationen i sådana organ. Om medlemmarna vill bestämma hur de skall vara representerade i styrelsen och övriga organ skall detta dock framgå av

förbundsordningen, 3 kap. 27 § 6 kommunallagen i vårt förslag.

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

7.6.3 Valbarhet till uppdrag i ett kommunalförbund

Den som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige är valbar till förtroendeuppdrag i ett kommunalförbund. Medlemmarna kan i förbundsordningen inskränka valbarheten till att endast omfatta ledamöter i fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna.

Enligt kommunalförbundslagen skall varje förbundsmedlem vara representerad i förbundsfullmäktige. Ledamöterna och ersättarna i förbundsfullmäktige skall väljas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Till ledamot eller ersättare får en förbundsmedlem endast välja den som är ledamot eller ersättare i den egna kommunens eller det egna landstingets fullmäktige. Motsvarande gäller för en direktion, dock att varje förbundsmedlem skall vara representerad med minst en ledamot *eller* en ersättare.

När förbundsfullmäktige utser förbundsstyrelse eller någon annan nämnd gäller kommunallagens regler om valbarhet. Ledamöter och ersättare behöver inte utses blad ledamöter och ersättare i medlemmarnas fullmäktige. Den nuvarande regleringen får anses innebära att valbar till ett uppdrag i förbundsstyrelsen eller en annan nämnd är den som är röstberättigad vid val till fullmäktige i någon av medlemskommunerna eller landstingen.

För aktiebolag och för andra kommunala företag finns inget motsvarande personsamband mellan fullmäktige och företagets organ. Det finns i sådana företag inte heller något valbarhetsvillkor för funktionärer som knyter an till medlemskap i den kommun eller det landsting som bildar ett företag.

Föreskriften i 1 kap. 7 § regeringsformen om att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar har ansetts medföra att indelningsdelegerade måste väljas bland ledamöterna och ersättarna i fullmäktige i de kommuner och landsting som berörs av en indelningsändring (SOU 1978:32 s. 74—77, prop. 1978/79:157 s. 128 och prop. 1995/96:224 s. 49).

Enligt vår bedömning måste inte ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen i ett kommunalförbund väljas bland ledamöter eller ersättare i medlemmarnas fullmäktige. Överförandet av beslutanderätt till ett kommunalförbund skall kunna ske under samma förutsättningar som till ett aktiebolag. Det bör enligt vår bedömning inte föreligga några skillnader med hänsyn till grundlagsbestämmelserna. Begränsningar enligt regeringsformen har inte åberopats för det personsamband som finns i kommunalförbundslagen (prop. 1984/85:216 s. 36 och 44, prop. 1957:150 s. 79 och prop. 1975/76:187 s. 95).

Vår utgångspunkt är att kommunerna och landstingen skall ha stor frihet att bestämma om och ordna sin samverkan efter de lokala förutsättningarna. Detta bör också gälla valbarheten till uppdrag i ett kommunalförbund. Vi anser därför att förbundsmedlemmarna skall ha rätt att utse ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och i övriga organ bland dem som har rösträtt i val till medlemmarnas fullmäktige, 4 kap. 23 a § i vårt förslag. Möjligheterna att rekrytera förtroendevalda ökar då på ett sätt som vi anser ökar förutsättningarna för att göra kommunalförbunden till en attraktiv samverkansform och även gagnar effektiviteten i förbunden.

Medlemmarna kan dock välja att inskränka valbarheten till att avse ledamöter i medlemmarnas fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna. Sådana inskränkningar i valbarheten skall framgå av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 10 och 4 kap. 23 a § andra stycket kommunallagen i vårt förslag.

7.7 Medlemmarnas styrning och insyn

Förbundsmedlemmarnas styrning av ett kommunalförbunds ekonomi och verksamhet stärks, liksom deras möjligheter till insyn. De skall lämna föreskrifter om detta i förbundsordningen.

Föreskrifterna kan avse skyldighet för förbundet att följa de mål och riktlinjer som medlemmarna fastställt och hålla sig inom de ekonomiska och verksamhetsmässiga ramar som angivits.

Medlemmarna ges långtgående möjligheter gentemot förbundet. De kan till exempel föreskriva att förbundets beslut skall underställas dem, att de skall ha rätt att yttra sig före viktiga avgöranden och att det skall finnas kvalificerad majoritet i förbundets beslutande organ för olika typer av frågor. Medlemmarna kan också lämna föreskrifter om förbud mot eller gränser för upplåning och borgen och andra åtaganden.

Styrelsen i en kommun eller ett landsting som är medlem i ett kommunalförbund åläggs att ha uppsikt över förbundets verksamhet.

Medlemmarna måste ha möjligheter att styra ett kommunalförbund efter det att förbundet bildats och startat sin verksamhet. Vi har även beträffande styrning och insyn valt att ge medlemmarna största möjliga frihet att välja de styrmedel och styrsystem som de anser lämpade i de enskilda fallen. Det väsentliga anser vi vara att man i förbundsordningen reglerar hur styrningen och insynen skall gå till. Förbundsordningen skall därför innehålla bestämmelser om medlemmarnas styrningen av och insyn i ett kommunalförbunds ekonomi och verksamhet, 3 kap. 27 § 18 kommunallagen i vårt förslag. Medlemmarna ges alltså möjlighet att lämna så långtgående föreskrifter som de önskar.

Förbundsmedlemmarna kan till exempel ge föreskrifter om att förbundet skall upprätta sin budget inom de ekonomiska ramar och i övrigt enligt de riktlinjer som medlemmarna enats om. Man kan vidare ålägga förbundet att följa upp verksamheten och rapportera till medlemmarna på olika sätt.

Kommuner och landsting har enligt 3 kap. 17 § kommunallagen rätt att yttra sig innan kommunala bolag fattar beslut i frågor av principiell betydelse. Medlemmarna bör i förbundsordningen tillförsäkra sig motsvarande rätt att yttra sig innan förbundet fattar beslut i frågor av principiell betydelse eller av större vikt. För att underlätta tolkningen av regler om yttranderätt kan man i förbundsordningen specificera de frågor man anser vara av sådan betydelse att medlemmarna skall ha rätt att yttra sig samt komplettera med en generell skriving om yttranderätt i övriga ej förutsedda frågor av större vikt. Man kan även

tänka sig att förbundet i förbundsordningen åläggs att underställa medlemmarna vissa frågor. En sådan ordning torde dock vara svår att hantera annat än undantagsvis. Framför allt gäller detta om medlemmarna kommer att inta olika ståndpunkter i det ärende som underställs. Ett annat sätt att styra förbundet är att i förbundsordningen meddela föreskrifter om kvalificerad majoritet för viktigare beslut i förbundet. Om sådana kvalificerade majoriteter krävs skall det framgå av förbundsordningen, se 3 kap. 27 § 12 i vårt förslag.

Ett annat sätt att påverka verksamheten i ett kommunalförbund är att medlemmarna får möjlighet att ta upp frågor i den beslutande församlingen. Medlemmarna kan ge sig själva sådan rätt genom att föreskriva det i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 11 kommunallagen i vårt förslag.

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

Med den lagstiftningsteknik vi valt kommer kommunalförbund, liksom i dag, att kunna bilda bolag och stiftelser osv. Medlemmarna kan dock genom föreskrifter i förbundsordningen inskränka denna rätt. En sådan inskränkning faller inom medlemmarnas vida befogenhet att styra förbundets ekonomi och verksamhet. Medlemmarna kan även inskränka förbundets möjligheter att ingå olika förpliktelser som att ta upp lån, ingå borgensförbindelser, förvärva fastigheter osv. Styrningen kan med andra ord anpassas helt till förutsättningarna och medlemmarnas önskemål.

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

7.7.1 Styrning av budget- och planeringsprocessen

Bestämmelserna om budgetprocessen i kommunallagen skall inte gälla för kommunalförbund. Medlemmarna kan samordna förbundets budgetprocess med sina egna. De skall lämna föreskrifter i förbundsordningen om förbundets budgetprocess.

Förbundsmedlemmarna kan styra ett förbunds planeringsprocess och samordna den med sina egna planeringar med stöd av den allmänna bestämmelsen om styrning och insyn.

På samma sätt som beträffande den allmänna styrningen av ett förbunds ekonomi och verksamhet bör medlemmarna ha en skyldighet och möjlighet att styra ett kommunalförbunds budgetprocess. De bör vidare få möjlighet att samordna förbundets budgetarbete med sitt eget och bestämma när förbundet skall lägga fram budgetförslag, hur och när samråd skall äga rum osv. För att genomföra vårt förslag bör bestämmelserna i 8 kap. 6 och 8 §§ kommunallagen inte gälla för kommunalförbund. Detta framgår av en ny bestämmelse 8 kap. 24 § i kommunallagen. Vidare framgår det av lydelsen av 8 kap. 9 och 11 §§ att de inte kan tillämpas av kommunalförbund, jämför även 3 kap. 21 § kommunallagen i vårt förslag. I 3 kap. 27 § 19 kommunallagen föreskrivs i stället att förbundsordningen skall innehålla föreskrifter om förbundets budgetprocess. Budgetföreskrifterna i förbundsordningen skall reglera de frågor som behandlas i de lagrum som inte gäller.

Vidare ges förbundsmedlemmarna möjlighet, men åläggs inte, att meddela föreskrifter angående hur ett förbunds redovisning skall se ut och om allmänheten skall ges möjlighet att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med det beslutande organet i kommunalförbundet, 8 kap 24 § andra stycket kommunallagen i vårt lagförslag. Det kan finnas skäl att ge allmänheten samma möjligheter i kommunalförbunden som de kan få i kommuner och landstingen. Om medlemmarna väljer att utfärda sådana föreskrifter skall de dock tas in i förbundsordningen.

Även medlemmarnas och kommunalförbundets planeringsprocesser måste kunna samordnas. Detta kan ske genom att man ger föreskrifter i förbundsordningen. Det är dock inte praktiskt att varje gång det finns behov av att göra justeringar eller ändringar eller anpassa processerna gå in och göra ändringar i förbundsordningen. I stället kan förbundsordningen utformas så att medlemmarna kan utfärda föreskrifter på annat sätt än genom ändringar av förbundsordningen. Möjligheterna att styra är stora även i detta avseende. Rätten och skyldigheten att styra framgår av den tidigare redovisade bestämmelsen i 3 kap. 27 § 18 kommunallagen i vårt förslag.

7.7.2 Rätt att närvara vid sammanträden

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

För att inte antalet ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling och organ skall bli alltför stort kan man tänka sig att alla medlemmar inte är representerade. För att sådana medlemmar som saknar förtroendevalda skall kunna följa förbundets verksamhet och även ha möjlighet att påverka, kan man i stället ge dem rätt att närvara och yttra sig samt att göra protkollsanteckningar vid olika sammanträden. En sådan rätt kan ges generellt eller för vissa typer av frågor. Medlemmarna ges även här stor frihet att avgöra vad som är lämpligt. Ett annat sätt att utnyttja möjligheten är att låta de partier som inte finns representerade i ett förbund på detta sätt få insyn i förbundets verksamhet. Närvaro och yttranderätten kan alltså ges till förbundsmedlemmar som inte är representerade och företrädare för partier som saknar representation. Av förbundsordningen skall det framgå om någon sådan rätt finns, 3 kap. 27 § 13 och 14 kommunallagen i vårt förslag.

Eftersom kommunallagen tillämpas på kommunalförbunden har den beslutande församlingen och övriga organ möjlighet att själva besluta om närvarorätt och yttranderätt oavsett om sådan rätt finns enligt förbundsordningen. Initiativet kan alltså komma antingen från medlemmarna genom reglering i förbundsordningen eller från förbundet genom beslut i den beslutande församlingen eller i något annat organ.

7.7.3 Interpellationer och frågor

Möjligheterna att i förbundsmedlemmarnas fullmäktige ställa interpellationer och frågor som gäller kommunalförbund vidgas.

Förbundsmedlemmarnas fullmäktige får besluta att ordföranden i en nämnd får lämna över besvarandet av en interpellation eller en fråga till ordföranden i förbundsstyrelsen eller annat organ i förbundet.

Interpellationer skall enligt kommunallagen avse ämnen som hör till fullmäktiges, en nämnds eller en fullmäktigeberednings handläggning,

5 kap. 49 § kommunallagen. När en kommun har överlämnat en uppgift till ett kommunalförbund, är den inte längre en uppgift för kommunen. Spörsmål som direkt rör förbundets verksamhet eller interna förhållanden faller därför i stor utsträckning utanför det tillåtna ämnesområdet för interpellationer. Kommunens relationer till förbundet, förbundets budget och bokslut samt kommunens ekonomiska bidrag till förbundet är exempel på sådant som dock kan bli föremål för interpellation. En interpellation som rör ett kommunalförbund skall på grund av kommunstyrelsens uppgifter riktas till styrelsens ordföranden, såvida inte fullmäktige med stöd av kommunallagen (5 kap. 52 § första stycket) har bestämt att någon annan förtroendevald i kommunen får interpelleras, t.ex. en ledamot i fullmäktige som har uppdrag i förbundet. Fullmäktige har rätt att besluta att en nämndordförande som är adressat för en interpellation vilken gäller förhållandena i kommunens bolag, stiftelser eller andra företag får överlåta besvarandet av interpellationen till en av fullmäktige utsedd ledamot i styrelsen för ett sådant företag. Stöd saknas i kommunallagen för att handlägga interpellationer som rör förhållandena i ett kommunalförbund på samma sätt. Det som sagts nu om interpellationer gäller också frågor i fullmäktige.

Kommuner och landsting kan överlämna omfattande och viktiga uppgifter till kommunalförbund. Det är viktigt för medlemmarnas styrning och insyn i verksamheter som har överlämnats att deras fullmäktige kan debattera förhållandena i ett förbund på sammanträdena. För medborgarnas information och möjlighet att påverka har en sådan öppen och offentlig diskussion om förbundets verksamhet stor betydelse. Särskilt gäller detta kommunalförbund med direktion inom vilka interpellationer och frågor inte kan förekomma. Vi anser därför att möjligheterna att i medlemmarnas fullmäktige interpellera och ställa frågor om kommunalförbund skall vidgas.

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

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

På grund av att kommunstyrelsen skall ha uppsikt över kommunalförbund skall interpellationer och frågor ställas till ordföranden i styrelsen eller till ordförande i en annan nämnd som har ålags den direkta uppsikten. Det är därför motiverat att ordförande kan överlämna besvarandet av interpellationer och frågor till någon förtroendevald

som är direkt ansvarig för förbundets verksamhet. Eftersom det inte längre är givet att alla kommuner som samverkar i ett förbund är representerade i förbundet, kan överlämnandet inte begränsas till ledamöter i förbundsstyrelsen, annan nämnd eller förbundsdirektionen. Överlämnandet måste därför kunna ske till en ordförande i något sådant organ i ett förbund, oavsett om den medlems fullmäktige som handlägger en interpellation eller en fråga har valt ordföranden eller ej. Vi föreslår därför ett tillägg till 5 kap. 53 § kommunallagen som medger ett sådant förfarande.

7.8 Ekonomisk förvaltning

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

Budgetprocessen regleras i förbundsordningen. Allmänheten skall dock ha rätt att ta del av budgetförslag på samma sätt som i övrig kommunal verksamhet.

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

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

En viktig fråga för medlemmarna att enas om är efter vilka andelar de skall lämna bidrag till kostnaderna för förbundets verksamhet och vilka andelar de skall ha i tillgångar och skulder. Andelstalen skall framgå av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 16 och 17 kommunallagen i vårt förslag.

Regeringen bereder för närvarande ett förslag till kommunal redovisningslag m.m. (Ds 1996:30). Detta kan antas påverka också reglerna om ekonomisk förvaltning i kommunalförbund.

7.9 Förbundsmedlemmarnas ekonomiska ansvar

Det yttersta ekonomiska ansvaret för ett kommunalförbund vilar på förbundsmedlemmarna. Om ett förbund saknar tillgångar för att betala en skuld blir förbundsmedlemmarna skyldiga att skjuta till medel. I förbundsordningen skall det därför finnas föreskrifter om förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder. Denna fördelning avgör den enskilde medlemmens ekonomiska ansvar.

Även om förbundsmedlemmarnas möjligheter till styrning och insyn förbättras bör de liksom nu ha det yttersta ekonomiska ansvaret för ett förbunds verksamhet. Av förbundsordningen skall det framgå vilka andelar de olika medlemmarna har i ett förbunds tillgångar och skulder, 3 kap. 27 § 16 kommunallagen i vårt förslag. Vidare regleras medlemmarnas ekonomiska ansvar genom en ny bestämmelse i 8 kap 26 § kommunallagen som innebär att medlemmarna är skyldiga att täcka brister i förhållande till den andel de har i förbundets tillgångar och skulder.

Lagrummet reglerar den slutliga fördelningen av kostnaderna. Om ett förbund saknar tillgångar att betala en skuld skall medlemmarna skjuta till medel motsvarande andelstalen i enlighet med vad man bestämt i förbundsordningen. En medlem är inte skyldig att infria skulden direkt till kommunalförbundets borgenär.

7.10 Revision

Kommunallagens regler om revision gäller med den inskränkningen att förbundsmedlemmarna själva får avgöra antalet revisorer och ersättare samt deras mandattid. Förbundsordningen skall ange antalet revisorer och ersättare.

Revisorer och ersättare i ett förbund med direktion utses av medlemmarnas fullmäktige. Det är förbundsmedlemmarna som var för sig prövar frågan om ansvarsfrihet i sådana förbund

Förbundsmedlemmarna får själva bestämma om ett förbunds mandattid. Revisorernas tjänstgöring bör kopplas till övriga mandattider varför kommunallagens bestämmelser inte kan tillämpas. I stället skall förbundsmedlemmarna i förbundsordningen ange mandattiden för revisorerna. För att antalet revisorer inte skall bli allt för stort bör medlemmarna själva få avgöra hur många revisorer och ersättare som skall utses. Detta innebär att gemensamma revisorer kan väljas, vilket

för närvarande är ett problem för kommunalförbund med direktion. Även detta skall framgå av förbundsordningen, se 3 kap. 27 § 8 kommunallagen i vårt lagförslag.

För kommunalförbund med direktion behövs särskilda regler. Direktionen bör inte utse revisorerna. Detta skall i stället vara en uppgift för medlemmarna. Eftersom ledamöterna i ett sådant organ är direkt ansvariga inför medlemmarnas fullmäktige, måste revisorerna avge en revisionsberättelse till var och en av förbundsmedlemmarna som sedan har att besluta om ansvarsfrihet, 9 kap. 20 § kommunallagen i vårt förslag. Direktionen kan inte själv besluta om inhämtande av förklaring över en revisionsanmärkning och inte heller själv lämna föreskrifter om revision som avser den egna förvaltningen.

7.11 Utträde ur ett kommunalförbund

En förbundsmedlem skall ha en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund. Uppsägningstiden får vara längst två år. Kortare tid får föreskrivas i förbundsordningen. Förfarandet vid en medlems utträde skall i övrigt regleras i förbundsordningen.

Medlemmarna i ett kommunalförbund bör ha en absolut rätt att dra sig ur förbundet. Vi anser att det bör finnas en längsta tid som en medlem skall vara bunden vid ett medlemskap i ett förbund efter det att medlemmen bestämt sig för att träda ur. Mandattiderna i ett förbund får, enligt vårt förslag, som längst vara fyra år och någon koppling mellan mandattider och uppsägningstid behöver inte göras. Vi anser att två år är den längsta tid som en medlem skall behöva vara kvar i ett förbund. Den tiden får anses vara tillräckligt lång för att kunna reglera frågor kring utträdet och förbundets fortsatta organisation och uppgifter. Även i förbund som har bildats för en viss tid bör medlemmarna ha en absolut rätt till förtida utträde. Om förbundet är bildat för en kortare tid än två år kan man inte utan särskild reglering i förbundsordningen kräva förtida utträde.

Om medlemmarna anser att två år är en för lång tid för utträde har de möjlighet att i förbundsordningen stadga annan kortare tid. Även frågorna om hur ett utträde skall hanteras skall lösas i förbundsordningen. Frågorna om rätten till utträde, uppsägningstid och skyldigheten att reglera formerna för utträde i förbundsordningen regleras i 3 kap. 25 § och 27 § 20 kommunallagen i vårt förslag.

7.12 Likvidation och upplösning

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

I kommunalförbundslagen finns regler om förfarandet vid likvidation och upplösning av ett kommunalförbund. Reglerna har visat sig fungera mindre bra i praktiken. Varje medlem har en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund och det behövs därför inte särskilda lagregler om likvidation och utträde. Vi anser att medlemmarna själva utifrån de särskilda förutsättningarna för varje förbund, skall få bestämma om förfarandet vid likvidation och upplösning. Hur frågorna om likvidation och upplösning regleras skall framgå av förbundsordningen. Även frågan om fördelningen av förbundets tillgångar vid upplösning av förbundet skall regleras i förbundsordningen. Den lösning vi föreslår framgår av 3 kap. 27 § 21 och 22 kommunallagen i vårt förslag.

7.13 Lösandet av tvister

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

Samverkan genom ett kommunalförbund bygger på att de medverkande parterna är överens i ett stort antal frågor samt att man reglerar förbundets verksamhet och förhållandet till medlemmarna i förbundsordningen. Alla situationer kan dock inte förutses och det måste finnas någon ordning för att lösa tvister. Vi anser att medlemmarna själva bör få bestämma ordningen för detta och att frågan skall regleras i förbundsordningen. Det är endast tvister mellan förbundet och någon eller några medlemmar som avses. Frågan om hur tvister mellan medlemmarna i frågor som rör förbundet och dess verksamhet skall lösas kan inte regleras i förbundsordningen. Att frågan om tvistelösning skall tas med i förbundsordningen framgår av 3 kap. 27 § 23 kommunallagen i vårt lagförslag.

7.14 Allmänhetens insyn

Förbundsordningen skall ange var kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås.

Ett kommunalförbund behandlas i offentlighetshänseende som övriga myndigheter. Kommunallagen bestämmelser behöver dock kompletteras med föreskrifter i förbundsordningen om var man skall anslå kungörelser och andra tillkännagivanden, se 3 kap. 27 § 15 kommunallagen i vårt förslag.

7.15 Laglighetsprövning

Den som är medlem i en kommun eller ett landsting som ingår i ett kommunalförbund får överklaga förbundets beslut. Medlemskommunerna och medlemslandstingen har motsvarande rätt.

Den som är medlem i en kommun som tillhör ett kommunalförbund har rätt att få lagligheten av förbundets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Detta gäller redan i dag och någon inskränkning är inte önskvärd. 10 kap. 1 § måste dock kompletteras med ett nytt andra stycke.

Även i övrigt behöver 10 kap. kommunallagen kompletteras så att reglerna kan tillämpas beträffande beslut av ett kommunalförbund.

7.16 Entledigande av förtroendevalda

Förtroendevalda i kommunalförbund får samma personliga ansvar som förtroendevalda i kommuner och landsting. Förbundsfullmäktige eller en förbundsstämman får återkalla uppdraget för en förtroendevald som inte har beviljats ansvarsfrihet eller som har dömts för ett grovt brott. Ifråga om förbund med direktion beslutar den medlems fullmäktige som har utsett den förtroendevalde om uppdraget skall återkallas. Den medlem som utsett en ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige eller en förbundsstämma skall besluta om entledigande.

Förbundsfullmäktige eller en förbundsstämma får återkalla uppdraget för samtliga förtroendevalda i förbundsstyrelsen eller annan nämnd, när den politiska majoriteten i styrelsen eller nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige eller i stämman eller vid förändringar i förbundets nämndorganisation.

Enligt vår mening saknas det anledning att göra skillnad mellan förtroendevalda i kommunalförbund och förtroendevalda i kommuner och landsting i fråga om personligt ansvar. Bestämmelsen i 4 kap. 10 § kommunallagen om återkallande av förtroendeuppdrag bör därför göras tillämplig på samtliga förtroendevalda i kommunalförbund. Enligt bestämmelsen får fullmäktige återkalla uppdraget för en förtroendevald som har valts av fullmäktige, om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet eller dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Detsamma bör således gälla för kommunalförbund. I förbund med direktion innebär det att den förbundsmedlems fullmäktige som utsett en förtroendevald också beslutar om hans eller hennes uppdrag skall återkallas. I övriga förbund skall medlemmarna besluta om entledigande av de ledamöter och ersättare som de utsett. Eftersom medlemmarna inte skall besluta om ansvarsfrihet för ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige eller förbundsstämma kan entledigande endast ske efter egen begäran enligt 4 kap. 9 § kommunallagen eller på grund av brott enligt 4 kap. 10 §.

Enligt 4 kap. 10 a § kommunallagen kan kommunfullmäktige entlediga samtliga ledamöter i kommunstyrelsen eller en annan nämnd, när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen.

För närvarande finns det inte förbund med nämnder utöver styrelsen, men möjligheten står öppen och bestämmeslen i 4 kap. 10 a § bör därför tillämpas beträffande förbund med fullmäktige eller stämma i relationen förbundsfullmäktige eller förbundsstämman och övriga organ. Bestämmelsen kan inte tillämpas på förbund med direktion.

7.17 Folkomröstning

Ett kommunalförbund får inte anordna folkomröstning.

Det finns enligt vår mening ingen anledning att låta kommunalförbunden besluta om att folkomröstning skall hållas. Om ett förbund anser att det skulle behövas får de i stället vända sig till medlemmarna som har att fatta egna beslut. Kommunalförbunden bör dock ha möjlighet att anordna opinionsundersökningar och på annat sätt inhämta synpunkter från invånarna i medlemskommunerna eller landstingen. Ett nytt fjärde stycke i 5 kap. 34 § kommunallagen klargör att folkomröstning inte får beslutas av kommunalförbund samt att de inte heller får anlita valnämnden i medlemskommunerna

7.18 Kommunalförbund med direktion

Ett kommunalförbund kan vara organiserat med en beslutande församling som också svarar för verkställighet och förvaltning. Vissa frågor kräver särskild reglering i denna typ av kommunalförbund. I detta avsnitt sammanfattar vi vilka särskilda regleringar som krävs.

Ett förbund med endast ett organ, direktion, skiljer sig på vissa punkter från de förbund som har en beslutande församling och ett verkställande och förvaltande organ. Skillnaderna kräver i vissa fall särskilda regleringar för förbunden med direktion.

En första särreglering är att ledamöterna och ersättarna i direktionen utses av medlemmarna. Om man väljer att organisera ett förbund med stämma eller fullmäktige och styrelse är det i stället stämman eller fullmäktige som utser styrelsen. Av vårt lagförslag följer att direktionen som tillsatts av medlemmarna även skall vara förbundets styrelse, 3 kap. 24 § andra stycket kommunallagen i förslaget.

I förbund med beslutande församling och styrelse skall medlemmarna i förbundsordningen bestämma antalet revisorer och ersättare samt deras mandattid. Det är därefter den beslutande församlingen som väljer revisorer. Denna uppdelning kan man inte ha i ett förbund med direktion eftersom direktionen i så fall skulle utse revisorer som skulle granska direktionens verksamhet. I stället skall det i dessa fall av förbundsordningen framgå på vilket sätt revisorer och ersättare skall utses och vem av medlemmarna som skall göra det. Av samma skäl är det inte möjligt låta direktionen utfärda revisionsreglemente. Detta har därför gjorts till en uppgift för medlemmarna

och sådana föreskrifter skall tas i i förbundsordningen. Vi föreslår därför att 9 kap. 18 § kommunallagen inte skall gälla för förbund med direktion. I 3 kap. 27 § 9 sägs i stället att frågorna skall lösas i förbundsordningen.

En direktion kan inte heller inhämta förklaringar över anmärkningar i revisionsberättelsen eller besluta om ansvarsfrihet för sig själv. Vi förselår därför att inte heller 9 kap. 16 § kommunallagen skall tillämpas på förbund med direktion. I en särskild bestämmelse om förbund med direktion, 9 kap. 20 § första stycket kommunallagen sägs att revisorerna skall avge en revisionsberättelse till varje förbundsmedlems fullmäktige. Dessa skall sedan inhämta förklaringar och besluta om ansvarfrihet 9 kap. 20 § andra stycket.

Ett annat område som direktionen inte kan besluta om är frågor om ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i direktionen. De är enligt bestämmelserna om jäv förhindrade att göra det. Det skall därför av förbundsordningen framgå vad som skall gälla, 3 kap 27 § 24 kommunallagen i vårt förslag.

Medlemmarna ges möjlighet att bestämma om direktionens verksamhet och arbetsformer, 3 kap. 27 § 25 kommunallagen i vårt förslag.

Allmänheten skall ha samma rätt till insyn i ett förbunds ekonomi oavsett organisationsform. Budgetsammanträdet i ett förbund med direktion skall därför vara offentligt. Sammanträdet på vilket budgeten skall behandlas skall kungöras. Det är obligatoriskt att i förbundsordningen meddela föreskrifter om var ett kommunalförbunds kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås, 8 kap. 25 § kommunallagen i vårt förslag.

8 Gemensam nämnd, övergripande frågor

Kommuner och landsting bör få möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting genom att tillsätta en gemensam nämnd i en av kommunerna eller ett av landstingen. I detta kapitel behandlar vi övergripande frågor rörande vårt förslag. Den kommun eller det landsting som har den gemensamma nämnden i sin organisation kallar vi värdkommun eller värdlandsting.

Till grund för samverkan i en gemensam nämnd måste det finnas en interkommunal överenskommelse om samverkan. I ett sådant dokument skall parterna lösa de frågor som uppkommer på grund av samarbetet. I kommunallagen regleras vissa övergripande frågor såsom insyn och styrning, möjlighet för andra kommuner eller landsting än värdkommunen eller värdlandstinget att utse ledamöter och ersättare, utseende av revisorer och frågor om laglighetsprövning m.m. I övrigt tillämpas kommunallagens bestämmelser som de ser ut i dag.

Parterna skall kunna ge nämnden uppgifter i samma utsträckning som de kan till inomkommunala nämnder. Uppgifterna skall vara gemensamma för de samverkande kommunerna eller landstingen.

De olika samverkande parterna skall alltjämt vara huvudmän och därmed ytterst ansvariga för den verksamhet som lämnas över till en gemensam nämnd.

Den så kallade lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen medför att kommuner och landsting inte får engagera sig i verksamheter utanför sitt geografiska område. Lokaliseringsprincipen är dock inte helt utan undantag och viss gränsöverskridande verksamhet förekommer. Kommuners och landstings möjligheter att samarbeta och tillvarata resurser på ett effektivt sätt hindras i vissa fall genom den begränsning som följer av lokaliseringsprincipen. Genom att tillsätta en gemensam nämnd på det sätt vi föreslår ges kommuner och landsting möjlighet att samarbeta över gränserna. De får möjlighet att samordna beslutsfattandet och förvaltningen i sina områden.

Utgångspunkten för samverkan i gemensamma nämnder bör vara att kommuner och landsting skall ges möjlighet att under så stor frihet som möjligt välja enkla och ändamålsenliga lösningar, utan att man ger efter på de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel samt att

medborgarna i de samverkande kommunerna och landstingen inte skall hamna i ett sämre läge genom samarbetet. De befintliga reglerna om nämnder i kommunallagen bör tillämpas så långt det är möjligt och endast de särskilda lösningar som krävs skall föranleda lagändringar.

Frågan om gemensamma nämnder har behandlats i tidigare utredningar (Ds C 1983:15 och Ds C 1985:4). Behandlingen ledde inte till något förslag eftersom man ansåg att det inte fanns något praktiskt behov av gemensamma nämnder enligt finsk modell. Man menade vidare att ett kommunalförbund med direktion innebär en konstruktion som i mycket liknar en interkommunal nämnd med den skillnaden att förbundet är en egen juridisk person.

8.1 Försökslag eller inarbetning i kommunallagen

Det saknas, till skillnad från vad gäller kommunalförbund, erfarenheter att bygga ett lagförslag på. Endast ett försök har inletts enligt den befintliga försökslagstiftningen. Detta försök har dock inte varit i gång mer än några månader och man kan knappast dra några generella slutsatser utifrån det samarbetet. Till bilden kommer att den försökslag som gäller kom till för att tillgodose de skånska landstingens behov. Försöksprojekt utgör ett led i strävan att slå samman landstingen och länen i Skåne. Den befintliga försökslagstiftningen kan byggas ut till att omfatta fler verksamheter. Alternativet till en utvidgad försökslagstiftning är att ta in bestämmelser om gemensamma nämnder i kommunallagen. En lösning med en tidsbegränsad försökslagstiftning bör på sikt leda till att reglerna, om verksamheten faller ut väl, arbetas in i kommunallagen. Det är sannolikt enklare att inledningsvis lägga bestämmelserna om gemensamma nämnder i en utvidgad försökslag. Å andra sidan är det överskådligare att ta in bestämmelserna i kommunallagen så att samtliga möjligheter för kommuner och landsting att samarbeta framgår av en lag. En lösning som arbetas in i kommunallagen och som inte har karaktären av en försökslag kan även få till följd att fler kommuner och landsting är intresserade av att inleda ett samarbete, eftersom ett sådant samarbete inte begränsas i tiden. En utvidgad försökslagstiftning begränsar kommunernas och landstingens handlingsmöjligheter och tillgodoser därför behovet av största möjliga frihet i mindre utsträckning än en inarbetning i kommunallagen. Sammanfattningsvis anser vi att övervägande skäl talar för att även reglerna om gemensam nämnd redan i detta skede arbetas in i kommunallagen. Vårt förslag bygger på detta ställningstagande Möjligheten att samarbeta genom en gemensam nämnd införs genom en ny paragraf, 3 a §, i 3 kap. kommunallagen.

8.2 Alla eller endast vissa verksamheter

En viktig fråga är om lagstiftningen skall omfatta samtliga verksamheter som kan komma i fråga för samarbete eller om man skall inventera verksamheter och peka ut vissa som mer lämpade. Under remissbehandlingen av den nu gällande försökslagstiftningen framfördes ett antal önskemål om att försöksverksamheten borde omfatta mer än hälso- och sjukvården. Syftet med vårt arbete är att finna enkla och ändamålsenliga samarbetsformer. Det kan då tyckas naturligt att rikta in vårt förslag på en lösning som kan tillämpas i alla verksamheter. En lösning där samverkan i en gemensam nämnd är möjlig på alla områden är troligen enklare och överskådligare. Ett samarbete måste bygga på gemensamma värderingar och överenskommelser i ett stort antal frågor. Samarbete inom områden som inte lämpar sig för det torde bli så pass svårt att enas om, att något samarbete inte kommer till stånd. Det kan i ett senare skede, efter det att sådana erfarenheter gjorts, bli aktuellt att föreslå åtgärder som underlättar samarbete inom områden som i dag inte lämpar sig för det. Ett förslag om samarbete på alla områden kan tvinga fram sådana lösningar, medan en lösning där man redan nu begränsar samarbetsområdena inte gör det. Vi har valt att inte peka ut vissa verksamheter. Vårt förslag innebär att samarbete i en gemensam nämnd är möjligt på alla områden.

8.3 Den gemensamma nämndens organisatoriska tillhörighet

Enligt den finska modellen är det möjligt att med stöd av ett avtal låta en kommun sköta en uppgift åt en eller flera andra kommuner. Kommunerna kan i sådana fall komma överens om att vissa av ledamöterna i det organ i den kommun som sköter uppgiften skall utses av de andra kommunerna. Den svenska försökslagstiftningen bygger på att ett nytt organ, den gemensamma nämnden bildas. Frågan om var nämnden hör hemma behandlas inte uttryckligen mer än att det av reglementet skall framgå var nämnden skall ha sitt säte. Utgångspunkten för förslaget om gemensamma nämnder bör vara att den organisatoriska tillhörigheten skall vara klar. Den gemensamma nämnden bör därför ingå i en av de samverkande kommunernas eller ett av landstingens organisation. En sådan kommun eller ett sådant landsting benämns värdkommun respektive värdlandsting. Dessa förhållanden kommer till uttryck i 3 kap. 3 c § kommunallagen i vårt förslag. Kommunallagens regler tillämpas fullt ut, vissa kompletteringar är dock nödvändiga, i förhållandet mellan nämnden och

värdkommunen eller värdlandstinget. De övriga samverkande kommunernas och landstingens relationer till den gemensamma nämnden behöver regleras i kommunallagen. Lösningen påminner mer om den finska modellen än om den svenska försökslagstiftningen. Den gemensamma nämnden behöver inte vara en befintlig nämnd i någon av de samverkande kommunerna eller något av landstingen. Man kan tillskapa en nämnd och utifrån de lokala förhållandena bestämma vilken av de samverkande kommunerna eller vilket landstingen som skall vara värdkommun eller värdlandsting. Att en part på detta sätt blir mer engagerad än övriga leder till att systemet blir enklare och ansvarsfördelningen sannolikt klarare.

Samarbete i en gemensam nämnd kan ske för olika verksamheter. Man kan tänka sig att elever från en kommun går i grannkommunens gymnasieskola. Skolnämnden kan göras om till en gemensam nämnd så att grannkommunen får inflytande och möjlighet att påverka genom att utse ledamöter i nämnden. En annan form för samverkan kan vara att slå samman sjukvårdsdistrikt, så som varit fallet i Skåne, och att lägga det sammanslagna distriktet under en gemensam nämnd i ett landsting. Möjligheterna att utnyttja en gemensam nämnd blir stora och tillämpningen kan tillåtas att variera utifrån behoven.

8.4 Överenskommelse om samverkan och reglemente

Parterna måste komma överens i ett stort antal frågor som rör samarbetet. Ett dokument där parternas mellanhavanden regleras måste upprättas. Detta dokument kan lämpligen vara ett avtal om samverkan. Innehållet i ett sådant avtal blir helt beroende av på vilket sätt och om vad man samverkar. Eftersom kommunallagens bestämmelser skall tillämpas och kompletteras med ett antal särskilda regler behöver man inte i detalj reglera vad överenskommelsen om samverkan skall innehålla. Det är enligt vår mening tillräckligt att i lagen föreskriva att en överenskommelse som närmare reglerar nämndens behörighet och befogenhet skall finnas.

Utöver en sådan överenskommelse skall det finnas ett reglemente för en nämnd. Reglementet skall innehålla närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer. Det blir nödvändigt att reglera ytterligare frågor i reglementet. Reglementet måste utfärdas av samtliga samverkande kommuner och landsting. Alla delar av reglementet kan dock inte utfärdas av samtliga kommuner eller landsting som deltar i samverkan. Man får från fall till fall avgöra vad de olika fullmäktige kan besluta om. Om man till exempel i reglementet delegerar uppgifter från en kommun till nämnden kan övriga kommuner inte utfärda reglementet i den delen. För nämndens arbete

är det dock angeläget att det endast finns ett reglemente och att samtliga samverkande parter, så långt det är möjligt, utfärdat det. Frågan om utfärdande av reglementet föranleder ett tillägg till 6 kap. 32 § kommunallagen.

8.5 Nämndens uppgifter

En gemensam nämnd bör kunna tilldelas uppgifter i samma omfattning som en inomkommunal nämnd. Uppgifterna skall vara gemensamma för de samverkande kommunerna och landstingen.

Vanligast förekommande torde bli att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting. Man kan dock tänka sig att kommuner samverkar med landsting inom till exempel hälso- och sjukvården. I vissa fall kan landstingen lämna över uppgifter till kommuner inom landstinget. En kommun som fått sådana uppgifter kan samarbeta med grannlandstinget där något överlämnande inte skett.

I vissa lagar finns bestämmelser som innebär ett det för en viss verksamhet skall finnas en eller flera nämnder i varje kommun. Sådana bestämmelser finns till exempel i 10 § räddningstjänstlagen (1986:1102) och i 1 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10). I andra fall skall kommunfullmäktige bestämma vilken eller vilka nämnder som skall fullgöra en viss uppgift. Se till exempel 4 § socialtjänstlagen (1980:620). Den senare typen av bestämmelser torde innebära att fullmäktige i en kommun kan lämna över uppgifter inom socialtjänsten till en gemensam nämnd utan att något ytterligare lagstöd än vi hittills redogjort för införs. Annorlunda förhåller det sig i de fall där det enligt en särskild lag skall finnas en eller flera nämnder i en kommun eller ett landsting för en viss uppgift. Vi anser att det skall vara möjligt att samarbeta även i dessa fall. Den inledande bestämmelsen om gemensamma nämnder utformas så att det klart framgår att det är möjligt att låta en gemensam nämnd fullgöra uppgifterna enligt sådana särskilda lagar, 3 kap. 3 a § andra stycket kommunallagen i vårt förslag. En annan möjlighet är att ändra de olika särskilda lagarna så att möjligheten att samarbeta genom en gemensam nämnd inte inskränks. Vi anser dock att sådana lagändringar bör göras i samband med översyn av de olika särskilda lagarna.

Nämndens behörighet och befogenhet måste dokumenteras i beslut från respektive fullmäktige. De samverkande kommunerna och landstingen måste även i överenskommelsen om samverkan ha klargjort nämndens uppgifter.

8.6 Relationen till huvudmännen

Den gemensamma nämnden är en egen myndighet liksom övriga nämnder. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person skapas. Detta är en väsentlig skillnad i förhållande till vad som gäller för komunalförbund. Den gemensamma nämnden blir i stället att se som en företrädare för de samverkande huvudmännen. En gemensam nämnd kan till exempel inte ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Avtal träffas åt huvudmännen och personalen måste formellt vara anställd av någon av huvudmännen. En gemensam nämnds behörighet och befogenhet måste framgå av överenskommelsen mellan de samverkande kommunerna och landstingen och även regleras mellan de olika huvudmännen och nämnden. Nämnden ansvarar gentemot de olika huvudmännen för den verksamhet och de uppgifter som de olika huvudmännen lagt på den. Revision och ansvarsutkrävande blir frågor för de olika huvudmännen beträffande de uppgifter som de lämnat över till nämnden.

8.7 Relationen till utomstående

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

Nämnden skall enligt 6 kap. 7 § kommunallagen se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. En kommunmedlem i någon av de samverkande kommunerna eller landstinget som är missnöjd med hur den gemensamma nämnden agerar kan vända sig till nämnden eller till den huvudman som han är medlem i. Huvudmännen är gentemot sina invånare ansvariga för nämndens verksamhet. Det yttersta ansvaret kan utkrävas i val till fullmäktige och det är därför naturligt att en missnöjd medborgare skall kunna vända sig till "sin" kommun med klagomål och anspråk.

9 Gemensam nämnd, särskilda frågor

I detta kapitel behandlas sådana särskilda frågor som uppkommer vid samarbete i en gemensam nämnd. Inledningsvis behandlas frågor om de förtroendevalda. Vidare tar vi upp frågan om revision och ansvar. De förtroendevalda ansvarar gentemot sina kommuner och landsting för den del av nämndens verksamhet som nämnden fått överlämnat från respektive kommun eller landsting. Det är de kommuner och landsting som utsett ledamöter och ersättare som beslutar om ansvarsfrihet för dem och som har möjlighet att väcka skadeståndstalan mot dem.

Värdkommunen eller värdlandstinget har den gemensamma nämnden i sin organisation och skall i princip behandla den som övriga nämnder. För övriga samverkande kommuner och landsting behövs särskilda lösningar för att ge dem möjlighet till insyn och styrning.

Allmänhetens möjlighet till insyn är densamma som beträffande övriga nämnder. Medborgarna i de olika samverkande kommunerna och landstingen ges möjlighet att begära att lagligheten av en gemensam nämnds beslut prövas av länsrätten.

Det är värdkommunen eller värdlandstinget som, efter samråd med övriga samverkande parter, skall upprätta budget för en gemensam nämnd. Övriga samverkande kommuner och landsting måste i sina respektive budgetar sätta av pengar till den gemensamma nämnden. Parterna måste i överenskommelsen om samverkan enas i en mängd frågor rörande den ekonomiska förvaltningen.

Medbestämmandeformerna skall vara lika omfattande i en gemensam nämnd som i övriga nämnder. Det skall vara möjligt att delegera beslutanderätt från nämnden till anställda i de samverkande kommunerna och landstingen, inte bara till anställda i värdkommunen eller värdlandstinget.

9.1 Förtroendevalda

Ledamöter och ersättare i kommunala nämnder utses av fullmäktige, 6 kap 9 § kommunallagen. De samverkande kommunerna och landstingen måste komma överens om hur många ledamöter och ersättare som skall utses. Hur frågan löses måste dokumenteras i överens-

kommelsen om samverkan eller på annat sätt. Det är därefter de olika fullmäktige som skall förrätta valen av ledamöter och ersättare. Kommunallagen behöver kompletteras så att fullmäktige i de kommuner och landsting som inte är värdkommun eller värdlandsting kan utse ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden. Frågan regleras i 3 kap. 3 c § andra meningen kommunallagen i vårt förslag.

Varje form av interkommunal samverkan kan ge upphov till problem när det gäller representativiteten. Det gäller både i förhållandet mellan de samverkande parterna och när det gäller partiproportionaliteten för minoritetspartiernas del. I och för sig kan detta lösas genom att man utser ett stort antal ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden. Samtidigt kan man av praktiska skäl inte göra nämnden allt för stor. Vi utgår från att frågan om representativiteten blir föremål för ingående diskussioner i samband med förhandlingarna om att bilda en gemensam nämnd. De förslag som vi lägger i fråga om möjligheterna att interpellera en gemensam nämnds ordförande och den upplysningsskyldighet som finns inför de deltagande kommunernas fullmäktige, kan också utnyttjas för att ge minoriteterna insyn och inflytande. Vidare är det givetvis möjligt att dessutom mer informellt överlägga med representanter för minoritetspartierna före sammanträden med den gemensamma nämnden. Man kan även tänka sig möjligheten att låta partier som inte finns representerade i nämnden delta vid behandlingen av vissa frågor eller en mer generell närvarorätt.

Frågan om vem som skall utse ledamöter har samband med vem som är valbar. Enligt 4 kap. 5 § kommunallagen är de som har rösträtt i val till fullmäktige valbara till fullmäktige, nämnder och till revisorer. Detta innebär att fullmäktige i en samverkande kommun måste välja någon som har rösträtt i kommunen. I försökslagstiftningen om sjukvårdssamverkan har man valt en annan lösning och tillåtit att ett samverkande landsting får utse ledamöter och ersättare bland dem som är valbara i något av de samverkande landstingen. Regeringen menade att valbarheten inte borde begränsas till de som var bosatta i området för den gemensamma nämnden utan utökas till de som är bosatta inom de samverkande landstingen (prop. 1995/96:59 s. 17). Vi kan dock inte finna något hållbart skäl till att låta en samverkande kommun eller ett samverkande landsting utse ledamöter bland andra än de som är valbara i den egna kommunen eller landstinget.

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

De förtroendevalda bör ha rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som utsett dem. Kommunallagen behöver kompletteras på denna punkt, 4 kap. 12 § tredje stycket i vårt förslag.

Vissa frågor kommer att ligga på värdkommunen eller värdlandstinget att besluta i. Hit hör till exempel frågan om utseende av ordförande och vice ordförande i en gemensam nämnd. Värdkommunen eller värdlandstinget får, enligt 6 kap. 15 § kommunallagen, välja bland nämndens ledamöter och är alltså inte begränsad till att utse någon av sina egna ledamöter. I överenskommelsen om samverkan kan frågan om val av ordförande och vice ordföranden tas upp. Ett avtal som reglerar varifrån ordföranden skall komma, om roterande ordförandeskap och liknande är dock inte bindande eftersom det rör sig om valfrågor. Man kan inte i avtal bestämma hur ett framtida fullmäktige skall utse ordförande i en gemensam nämnd. Överenskommelser i sådana frågor får ses som rekommendationer till värdkommunens eller värdlandstingets fullmäktige. Om värdkommunen frångår en sådan överenskommelse är det möjligt att förutsättningarna för samarbetet inte längre är för handen.

9.2 Ansvar och revision

En gemensam nämnd svarar mot de olika huvudmännen vad avser de uppgifter nämnden fått av respektive huvudman. Det måste därför ligga på de olika huvudmännen att besluta om ansvarsfrihet såvitt avser de ledamöter som de utsett. Fullmäktige i de olika samverkande kommunerna och landstingen skall alltså ta ställning till hur deras förtroendevalda har skött sina uppdrag och besluta om ansvarsfrihet. Vi föreslår att en komplettering av denna innebörd införs genom ett tredje stycke i 9 kap. 16 § kommunallagen. Även revisionen är en fråga för samtliga huvudmän. De samverkande kommunerna skall revidera nämndens verksamhet. Det är tillräckligt att en huvudman reviderar sin del av verksamheten för att kunna besluta om ansvarsfrihet för sina ledamöter. I kommunallagen kan detta uttryckas genom ett nytt tredje stycke i 9 kap. 2 § om att vardera av de samverkande kommunerna och landstingen skall utse tre revisorer och tre ersättare. Frågan om hur revision praktiskt skall genomföras måste lösas i överenskommelsen. Det kan gå till så att värdkommunen eller värdlandstinget får huvudansvaret och att revisionen genomförs i nära samarbete med övriga kommuners eller landstings revisorer.

9.3 De samverkande kommunerna och landstingens styrning och insyn

9.3.1 Värdkommunen eller värdlandstinget

Värdkommunen eller värdlandstinget har den gemensamma nämnden i sin organisation och skall behandla den som övriga nämnder. Kommunallagens regler skall tillämpas i förhållandet mellan värdkommunen eller värdlandstinget och den gemensamma nämnden.

9.3.2 Övriga samverkande kommuner och landsting

Överenskommelsen mellan samverkande kommuner och landsting utgör grunden för en gemensam nämnds verksamhet. I överenskommelsen måste parterna enas om antalet ledamöter i nämnden osv. När nämnden tillsatts ingår den som en del i värdkommunens eller värdlandstingets organisation. De övriga samverkande kommunerna har via sina ledamöter insyn och kontrollmöjligheter. Utöver den avtalade insynen och styrningen bör ledamöterna i de samverkande kommunernas eller landstingens fullmäktige ges möjlighet att interpellera och ställa frågor avseende den gemensamma nämndens handläggning. Vidare skall ordföranden, vice ordföranden och anställda vara skyldiga att på begäran från en samverkande kommun eller landsting lämna upplysningar vid fullmäktigesammanträden. Dessa möjligheter kan bland annat användas av de partier som inte finns representerade i nämnden. Kommunallagen behöver kompletteras på dessa punkter, 5 kap. 22 § andra stycket och 52 § tredje stycket i vårt förslag.

9.4 Allmänhetens insyn

En gemensam nämnd är en egen myndighet inom värdkommunens organisation. Den gemensamma nämnden kommer i offentlighetshänseende att behandlas som övriga kommunala nämnder och det finns inget behov av särskild reglering för att tillförsäkra allmänheten samma rätt till insyn som då verksamheten bedrivs inom en kommun eller ett landsting.

9.5 Överklagande av beslut samt tvistelösning

9.5.1 Laglighetsprövning

Varje kommunmedlem har rätt att få lagligheten av kommunala beslut prövade i länsrätten. Beslut i en gemensam nämnd kan tänkas få konsekvenser även för medlemmar i andra kommuner och landsting än värdkommunen eller värdlandstinget. Det är därför naturligt att medlemmarna i samtliga samverkande kommuner och landsting har rätt att få lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövade. En sådan rätt kräver ett tillägg i 10 kap. kommunallagen, 1 § tredje stycket i vårt förslag. Försökslagstiftningen om sjukvårdssamverkan ger medlemmarna i de samverkande landstingen rätt att få lagligheten av alla beslut i de samverkande landstingen prövade i domstol. En sådan rätt innebär att beslut som inte berör den gemensamma nämnden eller dess verksamhet kan överklagas av medborgarna i båda de samverkande landstingen. En så långt gående rätt att överklaga beslut är enligt vår mening inte är motiverad. Man kan även tänka sig att beslut i en kommun eller ett landsting påverkar den gemensamma nämndens och därmed medborgarna i andra kommuner eller landsting än den kommun eller det landsting som fattat beslutet. Det är dock svårt att dra någon skarp gräns mellan vilka beslut som kan få följder för andra än en kommuns eller annat landstings medborgare. Oklarheten om gränsdragning mellan beslut som bör få överklagas och sådana som inte bör få överklagas medför att vi inte är beredda att föreslå annat än att den gemensamma nämndens beslut skall får överklagas av medlemmarna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Det finns inte heller anledning att ge de samverkande kommunerna och landstingen självständig talerätt vad gäller lagligheten av en gemensam nämnds beslut. Annorlunda förhåller det sig beträffande ett kommunalförbunds beslut. En sådan talerätt skulle innebära att en samverkande kommun som inte fått sin vilja igenom skulle kunna väcka talan mot beslutet. De samverkande kommunerna skulle då bli motparter i en process om lagligheten av en gemensam nämnd beslut, ett beslut som de varit delaktiga i och ansvariga för genom sina förtroendevalda i nämnden.

Nästa fråga att ta ställning till är vem som skall få överklaga en domstols beslut. Om domstolens beslut går klaganden emot får bara han överklaga beslutet, 10 kap. 14 § första stycket kommunallagen. Om domstolen upphäver beslutet eller förbjuder att det får verkställas får domstolens beslut även överklagas av kommunen eller landstingen samt av medlemmarna i kommunen eller landstinget. Ett motsvarande synsätt på beslut som fattats av en gemensam nämnd leder till att domstolsbeslut som innebär att en gemensam nämnds beslut upphävts eller inte får verkställas får överklagas av samtliga samverkande

kommuner och landsting samt av deras medlemmar. De olika samverkande kommunerna måste alltså inte gemensamt överklaga domstolens beslut utan kan göra det var för sig. Kompletteringen införs genom ett tillägg till 10 kap. 14 § andra stycket kommunallagen.

För att medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen skall få möjlighet att överklaga lagligheten av en gemensam nämnds beslut, och för att kunna informera sig om nämndens verksamhet, måste tillkännagivande av att protokollet från ett sammanträde har justerats anslås på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting, 6 kap. 30 § i tredje stycket kommunallagen i vårt förslag.

Tidsfristen för att överklaga lagligheten av en gemensam nämnds beslut bör räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet av att nämndens protokoll har justerats blivit uppsatt på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting, 10 kap. 6 § första stycket andra meningen kommunallagen i vårt förslag. Detta innebär att samtliga samverkande kommuner och landsting måste anslå att den gemensamma nämndens protokoll har justerats. Anslaget behöver dock inte, till skillnad från vad som gäller enligt försökslagstiftningen om samverkan på hälso- och sjukvårdsområdet, anslås samtidigt. Kommunerna och landstingen skall i stället sätta upp anslaget inom den tid som föreskrivs i kommunallagen, senast andra dagen efter det att protokollet justerats, 5 kap. 62 § och 6 kap. 30 § kommunallagen. Om det uppkommer frågor om huruvida ett överklagande kommit in i rätt tid måste länsrätten ta reda på de olika tidpunkterna för uppsättandet av tillkännagivandet. Anslaget skall ha varit uppsatt på samtliga anslagstavlor under hela klagotiden för att den skall löpa ut.

För att ett överklagande skall prövas krävs att det kommit in till länsrätten före klagotidens utgång. Om det kommit in till kommunen eller landstinget före den tiden löpt ut skall det ändå prövas, 10 kap. 7 § kommunallagen. För att medborgarna inte skall hamna i ett sämre läge vad avser beslut av en gemensam nämnd bör överklaganden som kommer in till någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen inom klagotiden godtas.

En annan fråga som måste lösas är vem som skall vara part vid laglighetsprövning av en gemensam nämnds beslut. Beträffande övriga nämnders beslut gäller att kommunen eller landstinget skall anses som part, 10 kap. 11 § kommunallagen. Det bör vara värdkommunen eller värdlandstinget som uppträder som part. Andra lösningar är tänkbara men skulle leda till problem vid tillämpningen. Medborgarnas rätt att få lagligheten prövad påverkas inte av att det endast är värdkommunen eller värdlandstinget som är motpart i processen. Partsställningen torde inte heller påverka nämndens skyldighet att agera utifrån ett domstolsavgörande. Frågan löses genom att lägga till en andra mening i 10 kap. 11 § kommunallagen.

9.5.2 Överklagande av förvaltningsbeslut

Talan mot ett beslut av en gemensam nämnd får, om det finns lagstöd för det, föras av den som beslutet går emot. Vem som skall anses som motpart i en sådan process får avgöras från fall till fall. Det normala torde bli att klagandes hemkommun eller landsting blir att anse som motpart eftersom det är den kommunen eller det landstinget som kan ha åtaganden gentemot klaganden.

9.5.3 Tvistelösning mellan de samverkande kommunerna och landstingen

Samverkan bygger på att parterna är överens om formerna för och inriktningen av samarbetet. Om parterna inte kan komma överens innan samarbetet påbörjas torde det inte vara meningsfullt att fortsätta. Man får konstatera att förutsättningar för samverkan inte föreligger. Även efter det att samarbetet inletts kan det uppkomma problem som måste lösas. Det är viktigt att parterna, innan man går in i ett samarbete, har rett ut hur konflikter skall hanteras. Samtliga situationer som kan uppkomma kan knappast förutsägas varför någon form av överenskommelse om hur tvister skall lösas bör finnas. Om parterna inte kan komma överens faller förutsättningarna för samarbetet och en avveckling måste inledas. Det är därför naturligt att man innan samarbetet inleds även gör klart hur och under vilka förutsättningar samarbetet kan avvecklas. Hur denna typ av frågor hanteras bör framgå av överenskommelsen om samverkan. Det finns, såvitt vi kan bedöma, ingen anledning att lagreglera möjligheterna att dra sig ur ett samarbete eller anvisa former för tvistelösning.

9.6 Ekonomisk förvaltning

9.6.1 Budget

Kommuner och landsting skall upprätta en budget för varje år. Budgeten för en gemensam nämnd bör enligt vår bedömning vara en fråga för värdkommunen eller värdlandstinget som måste samråda med övriga samverkande kommuner och landsting innan budgeten upprättas, 8 kap. 4 § andra stycket i vårt förslag. De kommuner och landsting som inte är värdkommun eller värdlandsting måste i sina budgetar ta in en post för den gemensamma nämnden. Formellt kommer alltså nämndens budget att upprättas av värdkommunen eller värdlandstinget men frågan om finansieringen är så central att det

krävs att parterna är överens. Hur budgetprocessen närmare skall gå till bör framgå av överenskommelsen om samverkan.

9.6.2 Resultatredovisning

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

9.6.3 Tillskjutande av medel

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

9.6.4 Medelsförvaltning

Värdkommunen förvaltar den gemensamma nämndens medel. Det kan vara ändamålsenligt att de övriga kommunerna och landstingen ges rätt till löpande insyn.

9.6.5 Äganderätt till egendom

Eftersom en gemensam nämnd inte är en självständig juridisk person kan den inte äga eller anskaffa tillgångar i eget namn. Varje tillgång måste formellt ägas av någon huvudman eller av huvudmännen gemensamt. I samband med att man inleder en samverkan i en gemensam nämnd måste man ta ställning till om äganderätten till det som huvudmännen skjuter till skall stanna hos dem eller om äganderförhållandena skall förändras på något sätt. Om samarbetet inleds på försök är det nog mest ändamålsenligt att var och en av huvudmännen behåller sin egendom. Man kan även tänka sig att någon huvudman

bidrar med till exempel fastigheter och någon annan med pengar till driften. Ett otal möjligheter torde stå öppna för parterna. En gemensam nämnd kan behöva anskaffa material för att fullgöra sina uppgifter. Nämnden får då anskaffa material till huvudmännen och frågan om äganderätten till sådant material måste behandlas innan samarbetet startar. Möjligen kan man lösa frågor om inköp av löpande slag i en generell överenskommelse medan frågor om större investeringar måste bli föremål för särskilda förhandlingar mellan parterna.

9.6.6 Försäkring

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

9.7 Personal och medbestämmande

9.7.1 Anställningsförhållanden

Om några kommuner eller landsting bestämmer sig för att inleda ett samarbete i en gemensam nämnd uppkommer frågor som rör de anställda. Den gemensamma nämnden kan komma att tilldelas uppgifter som tidigare hanterats inom de olika kommunerna och landstingen av där anställd personal. Praktiska skäl talar för en samordning av personalresurser. Detta kan ske så att en av de samverkande parterna anställer all personal som arbetar i den verksamhet som den gemensamma nämnden skall svara för. Rimligen bör värdkommunen eller värdlandstinget i första hand komma i fråga som arbetsgivare. En annan möjlighet är att i överenskommelsen om samverkan lösa frågor om villkor för anställda och hur de organisatoriskt skall samarbeta trots att de har olika arbetsgivare. Om en av de samverkande parterna tar över personalen måste frågor om vem som skall svara för pensioner osv. lösas. Regler om de anställdas rättigheter vid övergång av verksamhet finns i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

9.7.2 Partssammansatta organ

Beredning, förvaltning och verkställighet av ärenden rörande förhållandet mellan en kommun eller ett landsting som arbetsgivare och dess anställda, får lämnas över till ett partssammansatt organ. Sådant överlämnande får dock inte ske om annat följer av lag. Partssamman-

satta organ inom en nämnds verksamhet får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Ett sådant organ får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda. Inrättandet av ett partssammansatt organ föregås av ett medbestämmandeavtal mellan kommunen eller landstinget och arbetsmarknadens parter. Om ett sådant avtal träffas blir kommunen eller landstinget skyldig att inrätta ett partssammansatt organ. Ett partssammansatt organ är underställt nämnden och anses som en myndighet då det fattar beslut. Reglerna om partssamansatta organ bör kunna tillämpas även vad gäller en gemensam nämnd. Det finns ingen anledning att utesluta möjligheten att inrätta sådana organ för det fall kommuner och landsting samverkar i en gemensam nämnd. Det är värdkommunen eller värdlandstinget som beslutar om att inrätta ett partssammansatt organ. Eftersom ett sådant organ skall kunna besluta i ärenden som rör förhållandet mellan anställda och arbetsgivare behöver kommunallagen kompletteras så att det framgår att ett partssammansatt organ kan handlägga ärenden som rör förhållandet mellan samtliga huvudmän som arbetsgivare och anställda inom nämndens verksamhetsområde, 7 kap. 1 § andra stycket i vårt lagförslag.

9.7.3 Närvarorätt för personalföreträdare

Företrädare för de anställda i en kommun eller ett landsting får i viss utsträckning närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen. Personalföreträdarna har rätt att närvara vid en nämnds behandling av ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Nämnden får även besluta om närvarorätt vid behandling av andra frågor. Om all personal är anställd av en av de samverkande parterna kan den befintliga bestämmelserna tillämpas på en gemensam nämnd utan komplettering, i vart fall vad gäller frågor om förhållandet mellan anställda och arbetsgivaren. Personalföreträdarna i den eller de kommuner eller landsting som inte har anställd personal inom nämndens verksamhetsområde kan dock ha intresse av att får närvara vid behandling av andra frågor. För att undanröja oklarheter om närvarorätten behöver kommunallagen ändras så att det framgår att personalföreträdarna i de samverkande kommunerna och landstingen har rätt att närvara vid den gemensamma nämndens sammanträden i samma utsträckning som i övriga nämnder i sina respektive kommuner och landsting, 7 kap. 8 § tredje stycket i det upprättade lagsförslaget.

9.7.4 Självförvaltningsorgan

Bestämmelserna om självförvaltningsorgan är tillämpliga även beträffande den verksamhet som läggs under en gemensam nämnd. Beslutet att den gemensamma nämnden får lämna uppdrag till ett sådant organ fattas av fullmäktige i värdkommunen eller värdlandstinget. Inrättande av ett självförvaltningsorgan bör föregås av samråd mellan de samverkande kommunerna och landstingen. Inget hindra dock att värdkommunen eller värdlandstinget inrättar ett självförvaltningsorgan utan att de samverkande parterna enats om det.

9.8 Delegering av beslutanderätt

En gemensam nämnd bör kunna delegera beslutanderätt i samma omfattning som övriga nämnder. Eftersom flera av de samverkande kommunerna och landstingen kan ha anställda inom nämndens verksamhetsområde behöver kommunallagen kompletteras så att delegering kan ske till anställda i andra kommuner än värdkommunen eller värdlandstinget, 6 kap. 33 § andra stycket i vårt förslag.

9.9 Arkivfrågor

Den gemensam nämnden ansvarar för vården av sitt arkiv. Värdkommunen är arkivmyndighet.

9.10 ADB

Inom de flesta verksamhetsområden använder man sig av olika tillståndspliktiga register. En gemensam nämnd kan var i behov av att ta över register som finns hos de samverkande kommunerna och landstingen. Registeransvarig är sannolikt de nämnder som tidigare ansvarat för verksamheten. En gemensam nämnd blir en egen myndighet och registeransvarig för de register som behövs i verksamheten. Det krävs att Datainspektionen meddelar tillstånd för att register skall kunna föras över till den gemensamma nämnden. Datainspektionen har utfärdat föreskrifter om tillämpningen av datalagen vid ändrad organisation inom kommuner och landsting. Frågor om sekretess mellan myndigheter kan bli aktuella att lösa. Inför ett planerat samarbete i en gemensam nämnd måste parterna kontakta Datainspektionen och reda ut de problem som samarbetet i dessa avseenden kan resultera i.

9.11 Sekretessfrågor

En nämnd är i regel att anse som självständig myndighet i förhållande till kommunfullmäktige och andra nämnder. Sekretess gäller därför som huvudregel mellan nämnden och fullmäktige respektive andra nämnder. Det kan i särskilda fall vara tillåtet att trots att sekretess råder mellan myndigheter lämna uppgifter som omfattas av sekretess till fullmäktige eller annan nämnd. När detta är möjligt framgår av sekretesslagen.

9.12 Förtroendenämnd

Inom hälso- och sjukvården skall det finnas en särskild förtroendenämnd i varje landsting och kommun som inte tillhör ett landsting. Om sådana kommuner och landsting samverkar om hälso- och sjukvården behöver det för nämndens verksamhet endast finnas en förtroendenämnd i de samverkande kommunerna och landstingen. Frågan om var en sådan nämnd skall finnas måste lösas av parterna och bör framgå av reglementet för nämnden.

9.13 Civilt försvar

Vissa uppgifter inom civilförsvaret ligger på kommun- och landstingsstyrelserna. De kan inte lämna över sådana uppgifter till en nämnd inom organisationen och inte heller till en gemensam nämnd. Styrelserna är även skyldiga att samverka med andra parter i civilförsvarsfrågor. Sådan samverkan får ske på annat sätt än genom en gemensam nämnd.

10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och kostnadsaspekter

Vi föreslår att ändringarna i kommunallagen träder i kraft den 1 januari 1998.

Kommunlaförbund som bildats före det datumet får dock tillämpa äldre bestämmelser till och med den 31 december 2002.

Beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst, skall tillämpa äldre bestämmelser.

Lagförslagen medför inga kostnadsökningar för kommuner och landsting eller befintliga kommunalförbund.

10.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De ändringar vi föreslår beträffande kommunalförbund kan inte omedelbar tillämpas på befintliga kommunalförbund. Kraven på vad en förbundsordning skall innehålla medför att förbundsordningarna i befintliga förbund måste skrivas om. Det är emellertid angeläget att nya regler om kommunalförbund träder i kraft så snart det är möjligt för att underlätta bildandet av nya förbund. Även ändringarna som möjliggör bildandet av gemensamma nämnder bör träda i kraft så snart det är möjligt. Vi föreslår därför att ändringarna i kommunallagen träder i kraft den 1 januari 1998.

De befintliga kommunalförbunden behöver sannolikt längre tid än till den 1 januari 1998 på sig för att kunna anpassa sig till den nya lagen. Ledamöterna i förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion väljs för fyra år räknat från den 1 januari året efter allmänt valår. Det är allmänt val 1998 och nya fullmäktige och direktioner skall alltså väljas för perioden 1999—2002. Det är lämpligt att förbunden får en hel mandatperiod för omställningen till de nya reglerna, varför reglerna i kommunalförbundslagen bör få tillämpas fram till och med 2002. Förbunden kan givetvis innan dess vidta de åtgärder som behövs för omställningen och tillämpa de nya bestämmelserna. Ett förbund kan i förbundsordningen reglera de förhållanden som krävs samtidigt som man låter innehållet i förbundsordningen avspegla den äldre lagstiftningen. Vårt nya förslag tillåter förbund som organiserats enligt

den befintliga lagstiftningen, men förbunden måste lyfta in vissa äldre lagregler i förbundsordningen.

Lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst hänvisar i vissa delar till kommunalförbundslagens regler. Lagen är en försökslag som gäller till och med 1998. Det framstår som onödigt att för ett år föreskriva att kommunallagens bestämmelser skall tillämpas i stället för kommunalförbundslagens eller att sådana förbund för ett år skulle få välja vilka regler de skall tillämpa. Vi föreslår därför att kommunalförbundslagen skall gälla sådana förbund som bildats enligt försökslagstiftningen. Om försökslagstiftningen förlängs eller permanentas uppkommer dock behov att införa hänvisningar till kommunallagen i de avsnitt som nu hänvisar till kommunaförbundslagen.

I plan- och bygglagen (1987:10) samt i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik finns hänvisningar till kommunalförbundslagen. Dessa laga ändras så att de hänvisar till kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund. På samma sätt som beträffande övriga förbund bör förbund som bildats enligt dessa lagar få viss tid på sig för omställning. Samma övergångsregler bör därför gälla i dessa lagar dvs. att äldre bestämmelser gäller förbund som bildats före den 1 januari 1998, dock längst till och med 2002.

10.2 Kostnadsaspekter

De förslag vi lämnat skall underlätta för kommuner och landsting att samarbeta och därmed kunna utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt. Ett av syftena med samarbete är sannolikt att man vill minska kostnaderna för verksamheten utan att för den skull behöva försämra servicen. Våra förslag är inte tvingande i den meningen att kommuner och landsting måste ändra sina organisationer. Vi anser att förslagen inte kommer att leda till merkostnader för kommuner och landsting. De befintliga kommunalförbunden får en så pass lång omställningstid att omorganisationen, om någon sådan behövs, eller omarbetningen av förbundsordningen inte bör medföra kostnadsökningar.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till ändring i kommunallagen

1 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.1).

Lagrummet kompletteras med ett *nytt tredje stycke*. Reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Bestämmelsen erinrar om att det i kommunallagen finns regler om rätt att lämna över angelägenheter enligt kommunallagen och andra lagar till företag och kommunalförbund.

3 §

Kommunalförbundslagen upphävs. Hänvisningen till kommunalförbundslagen i lagrummet tas därför bort.

3 kap.

I kapitlet införs tolv nya paragrafer. Fyra av dem handlar om möjligheten och förutsättningerna för att inrätta en gemensam nämnd. Övriga rör kommunalförbund och förs in under en ny rubrik.

3 a §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.5).

Paragrafen är ny och *i första stycket* ges kommuner och landsting möjlighet att samverka med andra kommuner och landsting i gemensamma nämnder. En gemensam nämnd får tillsättas för att fullgöra uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Detta innebär att en gemensam nämnd kan få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder. I ett antal författningar, till exempel räddningstjänstlagen (1986:1102) och plan- och bygglagen (1987:10), sägs att det i varje kommun skall finnas en eller flera nämnder för en viss uppgift. Även denna typ av uppgifter skall kunna lämnas över till en gemensam nämnd trots att nämnden organisatoriskt

hör till en kommun eller ett landsting. Att en gemensam nämnd kan tilldelas sådana uppgifter framgår av *andra stycket*.

3 b §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.4).

Paragrafen är ny. Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det finnas en överenskommelse om samverkan. Detta dokument skall reglera ett stort antal frågor som rör samverkan. Bland annat skall överenskommelsen reglera den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet. De närmare föreskrifterna om nämndens verksamhet och arbetsformer regleras i ett reglemente för nämnden (se 6 kap. 32 §).

3 c §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.3).

Pargrafen är ny. En gemensam nämnd skall tillsättas i en av de samverkande kommunerna eller i ett av landstingen. Den kommun eller det landsting inom vars organisation en gemensam nämnd tillsätts benämns värdkommun eller värdlandsting.

För att en nämnd skall anses vara gemensam skall ledamöterna i nämnden ha utsetts av fullmäktige i de olika samverkande kommunerna och landstingen. Rätten att utse ledamöter från andra fullmäktige än värdkommunens eller värdlandstingets följer av *andra meningen*. Det är alltså inte möjligt för en fullmäktigeförsamling att lämna över uppgifter till en gemensam nämnd utan att utse ledamöter och ersättare i nämnden.

3 d §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.3).

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

20 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.2).

Tidigare 20 § flyttas och ersätts av ett *nytt lagrum*. Lagrummet ger kommuner och landsting möjlighet att lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunalförbund. Denna möjlighet utgör en grundläggande förutsättning för att kunna bilda kommunalförbund.

En uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund behöver inte vara gemensam för medlemmarna. Uppgifter som lämnas över måste givetvis ligga inom den överlämnande kommunens eller det överläm-

nande landstingets kompetens. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Kommuner och landsting kan samverka i ett kommunalförbund om verksamheter som åligger dem var för sig.

21 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.4).

Paragrafen är ny. Reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen som skall gälla i tillämpliga delar. Vissa bestämmelser i kommunallagen kan dock inte tillämpas på kommunlaförbund, se till exempel bestämmelser i 1 kap. om kommunindelning och medlemskap. Andra bestämmelser i kommunallagen undantas uttryckligen från tillämpning och ersätts med särskilda bestämmelser, se till exempel 9 kap. 19 § om vem som skall besluta om ansvarsfrihet i kommunalförbund med direktion. Samverkan i kommunalförbund ger upphov till speciella frågor som inte kan lösas genom en tillämpning av kommunallagen. I dessa fall har särskilda bestämmelser tagits in i lagen, se till exempel bestämmelsen i 3 kap. 27 § om vad en förbundsordning skall innehålla. Genom föreskrifter i förbundsordningen kan medlemmarna i viss utsträckning bestämma att annat än det som framgår av kommunallagen skall gälla. Så är till exempel fallet beträffande mandattider där medlemmarna i förbundsordningen kan bestämma mandattiden upp till fyra år. Ett kommunalförbund skall alltså tillämpa de generella reglerna i kommunallagen, särskilda regler för kommunalförbund och förbundsordningens bestämmelser.

Ett förbund som organiseras med fullmäktige eller stämma och styrelse kan i stor utsträckning tillämpa bestämmelserna om fullmäktige i komunallagen. Uppdelningen mellan beslutande och verkställande organ är tydlig i förbund med fullmäktige eller stämma. En direktion är styrelse och kommunallagens bestämmelser om styrelsen och dess uppgifter skall tillämpas. Direktionen har även vissa beslutande uppgifter och vissa regler om fullmäktige skall tillämpas av en direktion. I *bilaga 2* finns en sammanställning över vilka lagrum som kan eller skall tillämpas av olika typer av kommunalförbund. De närmare tillämpningsfrågorna får lösas i rättspraxis.

22 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.4).

Paragrafen är ny. I ett antal olika lagar finns bestämmelser som gäller då en kommun eller ett landsting har hand om en viss verksamhet. Eftersom kommuner och landsting kan lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunalförbund skall bestämmelserna om kommuner och landsting i sådana lagar även gälla för kommunal-

förbund. Denna bestämmelse medför att de olika särskilda lagar som reglerar olika verksamheter inte behöver ändras. Vad som gäller kommuner och landsting skall även gälla när ett kommunalförbund har hand om en verksamhet som regleras i en sådan lag. I den specialreglerade verksamheten är det i viss utsträckning möjligt att delegara beslutanderätt till anställda i en annan kommun. Motsvarande möjligheter kommer att gälla kommunlaförbund. Bestämmelserna i 6 kap. 33—38 §§ om delegering tillämpas inom kommunalförbunden.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om regler i andra lagar med speciella bestämmelser om kommunalförbund. Sådana bestämmelser finns i plan- och bygglagen (1987:10), lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik och i lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. De särskilda bestämmelserna har anpassats för de verksamheter som regleras i lagarna. Sådana bestämmelser bör alltjämt gälla. I viss utsträckning hänvisas till kommunalförbundslagen. Hänvisningen bör fortsättningsvis göras till kommunallagen. Det behövs dock särskilda övergångsregler för förbund som bildats före det att dessa lagändringar träder i kraft.

23 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.3).

Paragrafen är ny. Kommuner och landsting ges stor frihet att organisera kommunalförbunden. Det skall finnas en beslutande församling. Denna kan vara förbundsfullmäktige, en förbundsstämma eller en förbundsdirektion.

Enligt *andra stycket* är det medlemmarnas fullmäktige som väljer ledamöter och ersättare i förbundets beslutande församling. Frågan om hur medlemmarna skall representeras i den beslutande församlingen skall regleras i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 5.

I *tredje stycket* regleras frågan om mandattid. Bestämmelsen är dispositiv. Om förbundsmedlemmarna inte kommer överens om annat väljs den beslutande församlingen i ett kommunalförbund med fullmäktige eller direktion för fyra år räknat från och med den 1 januari året efter allmänna val. Förbundsmedlemmarna kan enas om kortare mandatperioder och att mandatperioden kan börja vid en annan tidpunkt.

Fjärde stycket. Någon mandatperiod i den bemärkelse som gäller beslutande församlingar i förbund med fullmäktige eller direktion kan inte bestämmas för ett förbund med stämma. I stället skall medlemmarna utse ombud och ersättare till varje sammanträde med stämman. Stämman kan sammanträda enligt ett uppgjort schema eller när någon medlem påkallar det. Frågor om när stämman skall

sammanträda och vilken rätt medlemmarna skall ha att kalla in stämman bör lösas i förbundsordningen. Även styrelsen kan begära sammanträde med stämman enligt 5 kap. 7 § andra stycket.

24 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.3).

Paragrafen är ny. Utöver en beslutande församling skall det i varje kommunalförbund finnas en förbundsstyrelse för verkställighet och förvaltning. Ett kommunalförbund kan liksom hittills vara organiserat med ett enda organ, en direktion, som är både beslutande församling och styrelse. För förbundsdirektionens arbetsformer är det i huvudsak styrelsereglerna som skall tillämpas.

I *andra stycket* behandlas frågan om tillsättande av organ utöver styrelsen. Medlemmarna i ett kommunalförbund ges stor frihet att bestämma om orgnisationen av ett förbund. De kan komma överens om vilka organ utöver styrelsen som skall finnas. Förbundets organisation skall framgå av förbundsordningen, se 27 § 4 nedan. Det är dock den beslutande församlingen som skall tillsätta de organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra förbundets uppgifter. Medlemmarna kan avgöra vilken grad av styrning som skall finnas vad gäller förbundet organisation. Den beslutande församlingen kan ges befogenhet att själv avgöra vilka sådana organ som skall finnas. Förbundsordningen kan då stadga att förbundet skall ha de organ som den beslutande församlingen bestämmer.

25 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.11).

Paragrafen är ny och behandlar frågan om utträde ur ett kommunalförbund. I *första stycket* ges medlemmarna i ett kommunalförbund en ovillkorlig rätt att träda ur förbundet.

I *andra stycket* regleras frågan om uppsägningstid. Denna skall, om inte kortare tid framgår av förbundsordningen, vara två år. Frågan om uppsägningstid behöver alltså inte regleras i förbundsordningen.

26 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.4 och 7.5).

Paragrafen är ny. I *första stycket* sägs att det för varje förbund skall det finnas en förbundsordning. Denna skall innehålla närmare bestämmelser om förbundet. I *andra stycket* sägs att förbundsordningen skall fastställas av medlemmarnas fullmäktige. Man behöver inte som tidigare underteckna ett gemensamt dokument. Det räcker att

samstämmiga beslut fattas av medlemmarnas fullmäktige. Medlemmarna skall bestämma när förbundet skall vara bildat.

27 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

Paragrafen som är ny reglerar vad en förbundsordning skall innehålla. Förbundsordningen är vid sidan av bestämmeslerna i kommunallagen det dokument som reglerar förhållandena i ett kommunalförbund. Vissa saker skall tas in i förbundsordningen, vissa är valfria och vissa skall regleras om man inte vill tillämpa den huvudregel som framgår av kommunallagen.

Enligt *första punkten* skall förbundsordningen ange förbundets namn och den ort där det skall ha sitt säte. Sätet måste vara bestämt bland annat för att man skall kunna avgöra vilken domstol som är rätt forum.

Andra punkten. Enligt denna skall förbundsmedlemmarna anges i förbundsordningen.

Enligt *tredje punkten* skall förbundsordningen ange vad som skall vara förbundets ändamål. Medlemmarna har stor frihet att bestämma ett förbunds ändamål. De uppgifter som lämnas över till ett förbund måste falla inom den överlämnande kommunens eller landstingets kompetens. Det är inte nödvändigt att uppgifterna är gemensamma för de olika medlemmarna. Man kan tänka sig flersaksförbund med olika uppgifter som inte är gemensamma. Uppgifterna kan vara geografiskt, funktionellt eller på andra sätt avgränsade. Kommuner och landsting kan vara medlemmar i samma förbund trots att de inte har några gemensamma uppgifter.

Fjärde punkten. Medlemmarna har stor frihet att organisera ett kommunalförbund utifrån de förutsättningar som gäller för samarbetet. Ett förbund skall ha en beslutande församling och en styrelse, 23 och 24 §§. Den beslutande församlingen och styrelsen kan vara ett organ, en direktion. I övrigt får medlemmarna besluta vilken organisation ett förbund skall ha. Hur det skall vara organiserat skall framgå av förbundsordningen. Även organens inbördes förhållanden och befogenheter skall regleras. Det är den beslutande församlingen som tillsätter styrelsen och övriga organ. Medlemmarna kan genom förbundsordningen styra den beslutande församlingen eller ge den befogenhet att tillsätta de organ den finner nödvändigt. Rätten att bestämma om förbundets organisation, befogenheter och inbördes förhållanden innebär till exempel möjlighet att göra undantag från 3 kap. 9 och 10 §§. Även frågor rörande eventuella interimsorgan och deras befogenheter skall behandlas i förbundsordningen.

Femte punkten behandlar antal ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen samt deras mandattider. Medlemmarna är helt

fria att bestämma antalet ledamöter och ersättare samt hur de skall vara representerade. Samtliga medlemmar behöver inte vara representerade. Antalet ledamöter och ersättare samt hur medlemmarna skall vara representerade är obligatoriska uppgifter. Om medlemmarna önskar annat än fyra års mandattid räknat från den 1 januari året efter allmänt val, måste de i förbundsordningen ange mandattiden. För förbund med stämma kan mandattiden inte anges eftersom ombuden utses för varje stämma.

Sjätte punkten behandlar representionen i andra organ än den beslutande församlingen. Frågan om representationen i sådana organ behöver inte lösas i förbundsordningen. Det kan vara upp till den beslutande församlingen att avgöra. Om medlemmarna vill styra representationen i styrelsen och övriga organ skall dock förbundsordningen ange hur man löst frågan. Även representationen i presidier i förbundets organ kan bli föremål för styrning enligt denna punkt.

Sjunde punkten är frivillig. Om medlemmarna vill reglera ersättarnas tjänstgöring i förbundets organ skall det göras i förbundsordningen. Om man inte bestämmer i förbundsordningen gäller kommunallagens regler.

I *åttonde punkten* regleras frågan om revisorer och revisorsersättare. Förbundsmedlemmarna är fria att bestämma antalet revisorer och deras mandattid. Revisorerna skall därefter, i förbund med fullmäktige eller stämma, utses av den beslutande församlingen. Beträffande förbund med direktion se nionde punkten. Förbundsordningen ersätter kommunallagens bestämmelser på dessa punkter. I 9 kap. 19 § sägs att 9 kap. 1 och 2 §§ inte skall gälla för kommunalförbund.

Nionde punkten är en specialbestämmelse för förbund med direktion. Direktionen kan inte utse revisorer och revisoresersättare eftersom de i så fall skulle utse de som skall granska den egna verksamheten. Det är medlemmarnas fullmäktige som enligt 9 kap. 19 § skall utse revisorer och ersättare. Det är därför nödvändigt att medlemmarna i förbundsordningen, utöver vad som följer av åttonde punkten, bestämmer vem av medlemmarna som skall utse revisorer och ersättare. Direktionen kan inte i sin roll som både beslutande församling och styrelse meddela föreskrifter om revisionen enligt 9 kap. 18 § eller besluta i frågor som avses i 9 kap. 12 §. Detta blir i stället en fråga för medlemmarna att reglera i förbundsordningen. Revisorerna i ett förbund med direktion skall avge en revisonsberättelse till varje medlem. Dessa skall sedan var för sig besluta om ansvarsfrihet för direktionen i sin helhet. Detta framgår av 9 kap 20 §.

Tionde punkten behandlar valbarheten till förtroendeuppdrag. Enligt huvudregeln är samtliga personer som har rösträtt i val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige valbara som ledamöter eller ersättare i den beslutande församlingen styrelsen eller annan nämnd. Samma valbarhetsregel gäller revisorer och revisorsersättare.

Medlemmarna har dock en möjlighet att inskränka valbarheten till sådana som är valbara i den egna kommunan eller till ledamöter i fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna. Denna möjlighet att inskränka valbarheten framgår av 4 kap. 23 a §. Om medlemmarna väljer att inskränka valbarheten skall detta framgå av förbundsordningen. Reglerna om valbarhet innebär vidare att en kommun teoretiskt kan utse en ledamot som har rösträtt i en annan av medlemskommunerna. Vi utgår dock från att medlemmarna så gott som uteslutande kommer att välja ledamöter bland de egna kommuninvånarna.

Enligt *elfte punkten* kan medlemmarna bestämma att de skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen. Om de gett sig själva sådan rätt skall detta framgå av förbundsordningen.

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

Trettonde punkten. Det är inte givet att alla medlemmar utser ledamöter till den beslutande församlingen. Det är ännu mindre givet att samtliga partier som finns representerade i samtliga medlemskommuner blir representerade i ett förbunds beslutande församling. För att ge kommuner och partier möjlighet till insyn och att kunna påverka förbundet kan medlemmarna enas om att andra förtroendevalda hos medlemmarna än sådana som dessutom är ledamöter av den beslutande församlingen i ett förbund, skall ha yttranderätt i förbundets beslutande församling. Medlemmarna kan alltså generellt ge sina förtroendevalda utanför förbundet yttranderätt i förbundets beslutande församling. Sådana möjligheter skall framgå av förbundsordningen. Den beslutande församlingen i ett förbund kan därutöver enligt 5 kap. 21 § besluta att andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningar. Den beslutande församlingen kan alltså i detta avseende ge yttranderätt åt en vidare krets än medlemmarna generellt kan göra.

Även *fjortonde punkten* behandlar insyns- och styrningsfrågor. Medlemmarna kan i förbundsordningen bestämma om närvarorätt vid en förbundsnämnds sammanträden för förtroendevalda som inte sitter i nämnden. Sådan närvarorätt m.m. kan endast ges till förtroendevalda hos medlemmarna. Den beslutande församlingen i ett förbund kan, enligt 4 kap. 23 §, ge sådan närvarorätt åt förtroendevalda i förbundet som inte sitter i den aktuella nämnden.

Enligt *femtonde punkten* skall förbundsordningen ange var förbundets kungörelser och andra anslag skall anslås.

Sextonde punkten behandlar medlemmarnas andelstal. Medlemmarna skall i förbundsordningen ange vilka andelar de har i förbundets tillgångar och skulder. Andelstalen kan komma till användning vid

upplösning av ett förbund eller om ett förbund under löpande drift saknar tillgångar för att betala en skuld.

Sjuttonde punkten. Ett förbund behöver få tillskott av kapital eller andra tillgångar. Det är viktigt att medlemmarna i förbundsordningen reglerat hur kostnaderna för ett förbunds verksamhet skall fördelas mellan dem. Sannolikt kommer man fram till samma fördelning som gäller för andelen i tillgångar och skulder, men det behöver inte vara så.

Artonde punkten. Medlemmarna har stora möjligheter att välja hur de vill styra ett förbunds verksamhet och ekonomi. De skall genom föreskrifter i förbundsordningen ange vad som skall gälla.

Nittonde punkten. Kommnallagens regler om budgetprocessen gäller i vissa delar inte för kommunalförbund. Medlemmarna skall i stället i förbundsordningen meddela föreskrifter om budgetprocessen. Vilka bestämmelser i kommunallagen som inte gäller framgår av 8 kap. 24 §. Förbundsordningen skall reglera när budget skall upprättas och när den beslutande församlingen skall fastställa budgeten. Av 8 kap. 10 § framgår indirekt att det är styrelsen som upprättar förslag till budget. Utöver obligatoriska bestämmelser om budgetprocessen har förbundsmedlemmarna möjlighet att i förbundsordningen meddela föreskrifter om allmänhetens rätt att ställa frågor vid ett sammanträde med den beslutande församlingen samt närmare föreskrifter om redovisningen. Dessa möjligheter framgår av 8 kap. 24 § andra stycket. Den beslutande församlingen i ett förbund har enligt 8 kap. 22 § också möjlighet att, om förbundsmedlemmarna inte gjort det, besluta om att allmänheten skall få ställa frågor vid ett sammanträde. Den beslutande församlingen skall även meddela närmare föreskrifter om redovisningen, 8 kap. 23 §, till den del medlemmarna inte gjort det.

Tjugonde punkten. Medlemmarna har en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund. I lagen finns inga föreskrifter om hur ett utträde skall hanteras. Medlemmarna skall i stället reglera förfarandet vid en medlems utträde i förbundsordningen.

Tjugoförsta punkten behandlar frågan om likvidation och upplösning av ett förbund. Kommunallagen saknar även i dessa avseenden regler. Medlemarna skall därför i förbundsordningen ange under vilka omständigheter ett förbund skall likvideras och upplösas samt hur det skall gå till. Eftersom en medlem har en ovillkorlig rätt att träda ur ett förbund måste förbundet likvideras om medlemmarna inte kommer överens om förutsättningarna för utträdet.

Tjugoandra punkten anknyter till den föregående. Medlemmarna skall även reglera hur förbundets tillgångar skall delas upp när ett förbund upplöses. Medlemmarnas olika andelar i tillgångarna framgår av förbundsordningen, se sextonde punkten.

Tjugotredje punkten. Även om medlemmarna kan ha stora möjligheter att styra ett förbund kan det uppkomma situationer där förbundet och medlemmarna inte är överens. För sådana situationer behövs bestämmelser i förbundsordningen om hur tvistar skall lsöas.

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

Även *tjugofemte punkten* gäller förbund med direktion. Medlemmarna får bestämma om direktionens verksamhet och arbetsformer. Medlemmarna kan dock överlämna åt direktionen att besluta i dessa frågor.

4 kap.

1 §

Lagrummet kompletteras med ett *nytt andra stycke.* Ändringen är en följd av att reglerna om kommunalförbund tas in i kommunallagen. Även ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling, styrelse, annan nämnd eller beredningar samt revisorer och revisorsersättare anses som förtroendevalda i kommunallagens mening. I nämndberedningar kan det dock finnas tjänstemän eller andra som inte är förtroendevalda.

12 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.1).

Lagrummet kompletteras med ett *nytt tredje stycke* som innebär att förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som valt dem. Detta kan medföra att de olika förtroendevalda i en gemensam nämnd får olika ersättning beroende på vem som valt dem.

23 a §

Förslaget har behandlats i det föregående (asvsnitt 7.6.3).

Paragrafen är ny. Lagrummet behandlar valbarheten till uppdrag i ett kommunalförbund. Enligt huvudregeln i *första stycket* skall ledamöter och ersättare i ett kommunalförbunds beslutande församling,

styrelse och andra nämnder, beredningar samt revisorer och revisorsersättare väljas bland dem som har rösträtt vid val till någon av medlemmarnas fullmäktige. En förbundsmedlem kan alltså välja en förtroendevald som inte är folkbokförd i den egna kommunen. Medlemmarna kan emellertid enligt *andra stycket*, inskränka valbarheten genom attt i förbundsordningen föreskriva att endast ledamöter i medlemmarnas fullmäktige eller andra förtroendevalda hos medlemmarna får väljas till ett förtroendeuppdrag i ett kommunalförbund. Inskränkningar i valbarheten skall framgå av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 10.

5 kap.

22 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.3.2).

Paragrafen behandlar upplysningsskyldigheten till fullmäktige. De olika samverkande kommunerna och landstingen måste ha möjlighet till insyn i en gemensam nämnds verksamhet. De ges i ett *nytt andra stycke* rätt till upplysningar från den gemensamma nämnden. Lagrummet kompletteras även så att ordföranden, vice ordföranden och anställda i de samverkande kommunerna och landstingen, såvitt avser den gemensamma nämndens verksamhet, är skyldiga att lämna upplysningar till de olika fullmäktige.

34 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.17).

Paragrafen kompletteras med ett *nytt fjärde stycke*. Kommunalförbund får inte anordna folkomröstningar. De får inte heller anlita valnämnden i någon medlemskommun i samband med att de genomför opinionsundersökningar eller liknande. Folkomröstning och anlitande av valnämnd kan dock förekomma beträffande frågor som berör kommunalförbund, men först efter beslut i någon medlems fullmäktige.

46 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.6.2).

Lagrummet kompletteras med en *fjärde punkt och ett andra stycke*. Valen av ledamöter och ersättare till den beslutande församlingen skall under de förutsättningar som anges i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt vara proporttionella. Det skall enligt andra stycket även den beslutande församlingens val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och beredningar samt

valen av revisorer och revisorsersättare vara. Har förbundsmedlemmarna i förbundsordningen bestämt en särskild ordning för representationen i andra organ än den beslutande församlingen kan proportionellt val inte tillämpas.

52 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.3.2).

Ledamöter av fullmäktige i samverkande kommuner och landsting ges genom ett *nytt tredje stycke* rätt att interpellera angående en gemensam nämnds handläggning. Interpellationer skall riktas till nämndens ordförande. Ledamöterna i fullmäktige har även rätt att ställa frågor för att inhämta upplysningar. Att de har sådan rätt följer av 54 §.

53 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.7.3).

Lagrummet behandlar möjligheten för fullmäktige att bestämma att en ordförande i en nämnd får överlåta besvarandet av en interpellation. Lagrummet kompletteras så att sådant överlämnande kan ske till ordföranden i styrelsen eller en annan nämnd i ett kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Att överlämnande också kan ske till förbundsdirektionens ordförande följer av 3 kap. 24 § första stycket. Direktionen intar en sådan ställning och har sådana uppgifter att reglerna interpellation och fråga inte kan tillämpas inom ett sådant förbund.

6 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.7).

Det är styrelsen i en kommun som skall hålla uppsikt över övriga nämnders och kommunala företags verksamhet. Samma skyldighet skall åligga styrelsen vad avser de kommunalförbund kommunen eller landstinget är medlem i.

30 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.5.1).

Paragrafen kompletteras med ett *nytt tredje stycke*. När en gemensam nämnds protokoll har justerats skall detta tillkännages genom anslag på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Detta för att medborgarna i de olika samverkande kommu-

nerna och landstingen skall få möjlighet att begära lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövade i domstol samt för att de skall kunna informera sig om nämndens verksamhet. Angående laglighetsprövning, se kommentaren till 10 kap.

32 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.4).

Paragrafen kompletteras med ett *nytt andra stycke* som innebär att fullmäktige i vardera av de samverkande kommunerna och landstingen skall utfärda reglementet för en gemensam nämnd. Reglementet behöver inte innehålla annat än för övriga nämnder, men utfärdandet kräver samordning mellan parterna. Utfärdandet kan för de olika fullmäktige inte avse mer än de har kompetens att besluta om. Ett reglemente kan innehålla delegering av uppgifter till en gemensam nämnd. Fullmäktige i en kommun kan inte utfärda reglementet till den del det innehåller uppgifter som delegeras från en annan samverkande kommun. Det är dock av praktiska skäl angeläget att det endast finns ett reglemente för en gemensam nämnd.

33 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.8).

En gemensam nämnd kan behöva delegera beslutanderätten i vissa frågor till anställda. Nämnden bör ha möjlighet att delegera till anställda i samtliga samverkande kommuner och landsting. Lagrummet kompletteras med ett *nytt andra stycke* så att denna möjlighet klart framgår.

7 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.7.2).

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

8 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.7.3).

Lagrummet kompletteras med ett *nytt andra stycke*. Personalföreträdare ges rätt att närvara vid en gemensam nämnds sammanträde i samma utsträckning som de har rätt att närvara vid övriga nämnders sammanträden. Denna rätt skall även personalorganisationer i kommuner och landsting som inte är värdkommuner eller värdlandsting ha.

8 kap.

4 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.6.1).

Lagrummet kompletteras med ett *nytt andra stycke* som innebär att det är värdkommunen eller värdlandstinget som skall upprätta budget för en gemensam nämnd. Värdkommunen eller värdlandstinget är skyldig att samråda med övriga samverkande kommuner och landsting innan budgeten upprättas. De övriga kommunerna och landstingen måste i sina respektive budgetar ta upp en post för den gemensamma nämnden.

24 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.7.1).

Paragrafen är ny. Medlemmarna skall ha möjlighet att samordna ett kommunalförbunds budgetprocess men sina egna. Det är därför som vissa av kommunallagens bestämmelser om budgetprocessen inte skall gälla för kommunalförbund. I lagrummets *första stycke* undantas bestämmelserna i 8 kap. 6 och 8 §§ från tillämpning. 9 och 11 §§ kan inte tillämpas av kommunalförbund och behöver inte uttryckligen undantas från tillämpning. Medlemmarna skall i stället meddela föreskrifter om budgetprocessen i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 19. Förbundsordningen skall reglera när budget skall upprättas och av vem samt när den beslutande församlingen skall fastställa budgeten.

Den beslutande församlingen i ett kommunalförbund skall enligt 8 kap. 23 § meddela närmare föreskrifter om redovisningen och får enligt 8 kap. 22 § bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen på ett sammanträde med den beslutande församlingen. Genom *andra stycket* i 24 § ges förbundsmedlemmarna möjlighet att styra i dessa frågor genom att lämna föreskrifter i förbundsordningen. Om medlemmarna lämnat föreskrifter om redovisningen skall den beslutande församlingen hålla sig till dessa med de eventuella kompletteringar som behövs.

25 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.18).

Paragrafen är ny och innehåller en särskild bestämmelse för kommunalförbund med direktion. Ett sådant förbund skall inte tillämpa bestämmelsen i 5 kap. 38 § om att sammanträdena skall vara offentliga. Huvudregeln är i stället att offentlighet inte gäller vid direktionssammanträden, 6 kap. 19 a §. Fastställande av ett kommunalförbunds budget är dock en så pass viktig fråga att samanträdet då det sker skall vara offentligt. Sammanträdet skall kungöras och kungörelsen anslås på det sätt som bestämts i förbundsordningen.

26 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.9).

Paragrafen är ny. Medlemmarna har ett ansvar för ett kommunalförbunds skulder enligt de andelstal som framgår av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 16. Om ett förbund saknar tillgångar för att betala en skuld skall medlemmarna skjuta till medel i förhållande till bristen. En medlem är dock inte skyldig att infria sin del av skulden direkt till förbundets borgenär.

9 kap.

2 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.2).

Vardera av de samverkande kommunerna och landstingen skall utse tre revisorer och ersättare för dem. Revisorerna skall granska en gemensam nämnds verksamhet till den del verksamheten berör den kommun eller det landsting de utsetts av. Parterna kan komma överens om hur revisionen praktiskt skall genomföras. Lagändringen införs genom ett *nytt tredje stycke.*

16 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 9.2).

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

19 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.10).

Paragrafen är ny. Kommunallagens regler om revision gäller för kommunalförbund. Det är dock medlemmarna som i förbundsordningen skall bestämma antalet revisorer och ersättare och deras mandattider samt beträffande förbund med direktion vem av medlemmarna som skall utse dem. I denna paragraf undantas därför enligt *första stycket* 9 kap. 1 och 2 §§ från tillämpning på kommunalförbund. Vidare sägs att det är förbundsfullmäktige eller förbundsstämman som skall utse revisorer och att medlemmarnas fullmäktige skall utse revisorer och ersättare i förbund med direktion.

20 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.10).

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

10 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1).

Paragrafen kompletteras med två nya stycken. I paragrafen regleras vem som har rätt att begära att lagligheten av beslut prövas av domstol. Tillägget i *andra stycket* säger att lagligheten av ett kommunalförbunds beslut kan prövas i länsrätt och att medlemmarna i de kommuner och landsting som är medlemmar i förbundet har rätt att överklaga besluten. Även förbundsmedlemmarna själva, kommunerna och landstingen, har rätt att överklaga förbundets beslut.

Tredje stycket. Vad gäller en gemensam nämnds beslut har medlemmarna i de samverkande kommunerna och landstingen rätt att begära att lagligheten av den gemensamma nämndens beslut prövas av länsrätt. En gemensam nämnds beslut överklagas till den länsrätt inom vars län ärendet prövats. Det blir alltså fråga om samma länsrätt som

prövar överklagande av beslut från värdkommunen eller värdlandstinget.

2 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1).

I paragrafen regleras bland annat vilka beslut av ett kommunalförbund som får överklagas.

6 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1).

Första meningen i första stycket kompletteras så att det framgår att tidsfristen för att överklaga ett beslut av ett kommunalförbund skall räknas från den dag det tillkännagivits på kommunalförbundets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats.

Första stycket kompletteras även med en *ny andra mening* angående tidsfristen för överklagande av en gemensam nämnds beslut. Tidsfristen räknas i de fallen från den dag tillkännagivande att protokoll över att beslutet justerats har anslagits på anslagstavlorna i samtliga samverkande kommuner och landsting. Ett tillkännagivande skall anslås senast andra dagen efter det att protokollet justerats. Anslaget om att protokollet har justerats måste ha varit uppsatt under hela klagotiden på samtliga anslagstavlor i de samverkande kommunerna och landstingen för att tiden skall löpa ut.

7 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1).

Ett överklagande skall ges in till länsrätten före klagotidens utgång. Om ett överklagande ges in till kommunen eller landstinget före det att den tiden löpt ut skall överklagandet prövas ändå. Motsvarande skall gälla för kommunalförbunds och gemensamma nämnders beslut. Överklaganden av kommunalförbunds beslut som inom rätt tid kommer in till kommunalförbundet skall prövas av länsrätten. Överklaganden av en gemensam nämnds beslut skall prövas om det kommit in till någon av de samverkande kommunerna eller något av de samverkande landstingen före det att klagotiden löpt ut.

11 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1).

I paragrafen regleras frågan om vem som skall vara part vid tillämpningen av förvaltningsprocesslagen. Beträffande beslut av ett kommunalförbund skall förbundet anses som part. Vad gäller en

gemensam nämnds beslut skall värdkommunen respektive värdlandstinget anses som part. Lagrummet kompletteras så att dessa förhållanden framgår.

14 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7.15 och 9.5.1)

Om en länsrätt eller en kammarrätt har upphävt ett beslut eller förklarat att det inte får verkställas får domstolens beslut överklagas av den berörda kommunen eller landstinget samt av medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta innebär att en värdkommun eller ett värdlandsting samt deras medlemmar har rätt att överklaga ett domstolsbeslut. Paragrafens andra stycke kompletteras så att även övriga samverkande kommuner och landsting samt deras medlemmar får rätt att överklaga domstolens beslut.

Vad gäller kommunalförbund ges samma rätt till förbundet, förbundsmedlemmarna samt till medlemmarna i de kommuner och landsting som ingår i förbundet. Denna komplettering införs genom ett *nytt tredje stycke.*

11.2 Förslag till ändring i plan- och bygglagen

7 kap.

1 och 7 §§

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 10.1).

Paragraferna har ändrats så att hänvisningarna till kommunalförbundslagen ersätts med hänvisningar till kommunallagen. Ändringarna innebär inget annat beträffande befintliga förbund än som framgår av övergångsbestämmelserna till ändringarna i kommunallagen. Äldre bestämmelser får alltså tillämpas på befintliga förbund till och med 2002.

11.3 Förslag till ändring i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

3 §

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 10 1).

I lagen hänvisas till kommunalförbundslagen. Hänvisningen ändras till kommunallagen. Ändringen träder i kraft samtidigt som ändringarna i kommunallagen. Förbund som bildas före ikraftträdandet får dock tillämpa äldre bestämmelser till utgången av 2002.

11.4 Förslag till ändring i lagen om proportionellt valsätt

1 §
Vissa val till uppdrag i kommunalförbund skall kunna vara proportionella. Ändringen görs för att lagen skall kunna tillämpas även på val som förättas av organ i ett kommunalförbund.

11.5 Förslagen till övergångsbestämmelser

Första punkten i samtliga upprättade lagförslag.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Andra punkten i förslagen till ändring i kommunallagen, plan- och bygglagen och i lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Förbund som bildas före den 1 januari 1998 har eller kommer att tillämpa kommunalförbundslagens regler. De behöver viss tid för att ändra sina förbundsordningar och eventuellt ändra i organisationen. Befintliga förbund kan utan att ändra sin organisation skriva om förbundsordningen så att kommunallagens bestämmelser om vad förbundsordningen skall innehålla uppfylls. Förbund som bildas före den 1 januari 1998 får en hel mandatperiod på sig att vidta nödvändiga förändringar, varför äldre föreskrifter får tillämpas fram till och med den 31 december 2002.

Tredje punkten i förslaget till ändring i kommunallagen.

Lagen om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförtsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst gäller till utgången av år 1998. Kommunalförbund som bildas enligt den lagen skall tillämpa äldre föreskrifter även efter den 1 januari 1998. Om försökslagstiftningen förlängs får man i det sammanhanget ta upp frågan om anpassning till de nya reglerna om kommunalförbund.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av ledamoten Eva Eriksson

Bolagets tanke är att ägaren skall kunna styra snabbt och effektivt. Insyn, debatt och möjlighet för allmänheten att påverka ges inget utrymme. Bolagsformen är ändamålsenlig och försvarbar när man prioriterar ekonomisk vinst och är utsatt för konkurrens.

För att ett demokratiskt organ som en kommun skall kunna fungera krävs däremot insyn och debatt för att allmänheten skall kunna följa med och påverka. När det handlar om skattepengar krävs större öppenhet än när det gäller det privata bolagets riskkapital. Med anledning av att politiska företrädare skall kunna ställas till svars vid allmänna val är det viktigare med öppenhet än när det gäller en privat bolagsstyrelse som möter en bolagsstämma.

De demokratiska institutionerna är skapade för att lösa medborgarnas gemensamma angelägenheter. Bolaget är skapat för samlande av riskkapital för vinstmaximering. Företagande och demokrati, eller annorlunda uttryckt marknad och politik, är kort sagt skilda arenor som inte låter sig kombineras.

1992 ökade kraven på öppenhet i kommunallagen när det gäller de kommunala bolagen. Komunfullmäktige fick i uppdrag att besluta om att allmänheten skall ges rätt att ta del av handlingar hos bolagen enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och i sekretesslagen. Flera kommuner beslöt att ändra sina kommunala bolagsordningar för att tillfredställa lagens nya krav.

Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen formuleras så här i TF 2:1: "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar."

Den s.k. meddelarfriheten framgår av TF 2:14: "Myndighet får inte på grund av att någon begär att få taga del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut."

Bolagets slutenhet och traditionella hierarki kan endast undantagsvis kombineras med demokratins krav på offentlighet. Det räcker inte att bara föra in en regel om offentlighet i bolagsordningarna. Hela tanken med bolaget är ju att det är en sluten och självstyrande enhet.

Genom att 1995 införa möjlighet till rättslig prövning av offentlighetsförsöken i kommunala bolag hade man hoppats att kunna öka insynen i de kommunala bolagen. I princip är dock nästan allt som behandlas i ett bolag av betydelse för dess marknadsposition och konkurrensmöjligheter. Fortfarande går det därför inte att överklaga ett beslut i en kommunal bolagsstyrelse och alltjämt har VD en maktställning som ingen kommunal förvaltningschef ens kan drömma om.

De kommunala bolagen har således förblivit slutna och saknar fortfarande en grundläggande insyn av den omfattning som finns i en kommunal nämnd. Slutenheten gör en fri demokratisk debatt om de kommunala förehavandena omöjlig. Därför bör bolag inte vara en kommunal driftsform. Det enda sättet att reellt öka insynen i de kommunala bolagen och därmed stärka demokratin är att helt enkelt avskaffa dessa.

Kommittén bör klargöra detta i sitt betänkande.

Käll- och litteraturförteckning

OFFENTLIGT TRYCK

Betänkanden

Departementspromemorior

Ds C 1983:6	Interkommunal samverkan i privaträttsliga former
Ds C 1983:15	Kommunalförbund
Ds 1985:4	Enklare former för interkommunalt samarbete
Ds 1988:52	Ny lag om kommuner och landsting
Ds 1995:13	Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning
Ds 1995:26	Sjukvårdssamverkan mellan landsting
Ds 1996:30	Kommunal redovisning

Statens offentliga utredningar

Nybildningskommitténs betänkande år 1917 med förlsag till lagstiftning angående kommunala nybildningar.

SOU 1956:19	Kommunalförbund och indelningsändringar
SOU 1974:99	Enhetlig kommunallag
SOU 1975:41	Kommunal demokrati
SOU 1978:32	Ny indelningslag för kommuner, landsting och församlingar
SOU 1990:24	Ny kommunallag
SOU 1991:80	Kommunalt partistöd
SOU 1992:128	Kommunal uppdragsverksamhet
SOU 1993:90	Lokal demokrati i utveckling
SOU 1996:67	Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader

Riksdagstryck

Propositioner

prop. 1919:310	med förslag till lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m.m.

prop. 1957:150	med förslag till lag om kommunalförbund m.m.
prop. 1973:90	med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
prop. 1975/76:187	om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.
prop. 1976/77:1	om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m.m.
prop. 1978/79:157	med förslag till lag om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar m.m.
prop. 1984/85:216	om ny kommunalförbundslag
prop. 1988/89:1	om förlängning och utvidgning av frikommunförsöket
prop. 1988/89:119	om godkännande av den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse
prop. 1990/91:117	om en ny kommunallag
prop. 1991/92:17	Följdlagstiftning till den nya kommunallagen
prop. 1991/92:66	Kommunalt partistöd
prop. 1993/94:188	Lokal demokrati
prop. 1993/94:205	Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst
prop. 1994/95:100	Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96
prop. 1994/95:150	Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96 (kompletteringsproposition)
prop. 1995/96:59	Sjukvårdssamverkan mellan landsting
prop. 1995/96:150	Ekonomisk vårproposition med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, m.m.
prop 1995/96:167	Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m.
prop. 1995/96:224	Följdfrågor med anledning av den ändrade länsindelningen i Skåne

Utskottsbetänkanden

bet. 1919:KU29	i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning m.m.

bet. 1957:KU17	i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kommunalförbund, m.m.
bet. 1975/76:KU25	med anledning av propositionen 1975/76:187 om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m. och 1976/77:1 om minskad stalig detaljreglering av kommmunerna m.m.
bet. 1985/86:KU3	angående dels ny kommunalförbundslag, dels närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder
bet. 1990/91:KU38	Ny kommmunallag
bet. 1993/94:KU40	Lokal demokrati
bet. 1995/96:KU34	Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m.
bet. 1995:96:KU9	Kommunala frågor
bet. 1995/96:KU10	Sjukvårdssamverkan mellan landsting

LITTERATUR

Hallgren, Thomas m.fl. Kommunala driftentreprenader inom äldreomsorg, skola, fritid och kultur, Kommentus Förlag 1994

Hannus, A, Den nya kommunallagen, Finlands Svenska kommunförbund, 1 uppl. 1992

Hilborn, Ingegärd & Karlsson, Johannes, Kommunalförbund som samverkansform, Kommentus Förlag 1994

Kaijser, Fritz, Kommunallagarna I, Landskommunernas förbund 1959

Kaijser, Fritz & Riberdahl, Curt, Kommunallagarna I 2 uppl. Kommunförbundets förlag 1980

Kaijser, Fritz & Riberdahl, Curt, Kommunallagarna II 6 uppl. Kommunförbundets förlag 1983

Lindqvist, Ulf, m.fl. Kommunalförbund en lagkommentar, Liber 1986

Lindqvist, Ulf, Kommunala befogenheter, 4 uppl. Publica 1993

Losman, Sten & Löfving, Carl, Kommunala driftsformer, Publica 1992

Löfving, Carl, Kommunal upphandling och näringsverksamhet inom kommuner och landsting, 3 uppl. Publica 1995

Paulsson, Ingvar m.fl. Den nya kommunallagen, Kommentus Förlag 1993

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Kommunala förnyelsekommittén (Fi 1995:02)

Dir. 1995:113

Beslut vid regeringssammanträde den 17 augusti 1995.

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén skall föreslå åtgärder som kan leda till att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar förbättras samt överväga om det behövs ytterligare åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Vidare skall kommittén göra en översyn av kommunalförbundslagen (1985:894). Denna översyn skall även innefatta förslag till andra former för kommunal samverkan.

Uppdrag

Förtroendevaldas arbetsförutsättningar

En vital demokrati förutsätter att det finns människor från olika befolkningsgrupper som är beredda att ta på sig kommunala uppdrag. Det har blivit allt svårare att rekrytera nya, speciellt yngre personer, till politiskt arbete. Det är därför viktigt att det finns goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda så att de kommunala förtroendeuppdragen upplevs som stimulerande och utvecklande.

Kommittén har enligt ursprungsdirektiven i uppdrag att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker

2

medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet. Enligt direktiven skall kommittén bl.a. göra en uppföljning av hur de förtroendevaldas möjligheter att styra och följa upp verksamheten har påverkats av förändringar i organisationsformer och styrsystem samt hur balansen mellan förtroendevalda och anställda påverkats. Förutom en sådan utvärdering av hur förnyelsearbetet har påverkat de förtroendevalda bör kommittén också göra en bredare analys av de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i kommuner och landsting. Kommittén skall i det sammanhanget redovisa hur de förtroendevaldas antal och representativitet har förändrats efter valet 1994 samt analysera varför förtroendevalda ofta lämnar sina kommunala uppdrag efter en relativt kort tid. Kommittén skall vidare undersöka hur de förtroendevalda ser på sin roll och sina arbetsförutsättningar samt hur dialogen med medborgarna fungerar. Det är av särskild betydelse att kommittén tar del av den diskussionen som förs i vissa kommuner eller landsting om förändringar i de förtroendevaldas arbetsvillkor och att kommittén tar fram underlag för regeringens prövning av olika typer av försöksverksamheter. Om dessa analyser visar att behov finns att förbättra de förtroendevaldas villkor skall kommittén föreslå sådana åtgärder.

Skiftarbetandes rätt till ledighet

Enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Bestämmelsen innebär inte någon förändring i sak av de bestämmelser som infördes i 1977 års kommunallag om ledighet för kommunala förtroendeuppdrag. I förarbetena till 1977 års kommunallag (prop. 1975/76:187) framhöll föredraganden, som var av den uppfattningen att trygghet för de förtroendevalda borde kunna åstadkommas utan detaljerade lagregler, bl.a. att den bestämmelse om rätt till ledighet som föreslogs inte anvisar lösningar på diverse praktiska problem som kan uppkomma. Föredraganden ansåg att frågan om ersättare på arbetsplatsen bör ordnas av arbetsgivaren och förutsatte att den förtroendevaldes situation inte skall försämras på grund av förtroendeuppdraget. Föredragandens mening var att frågor som rör den förtroendevaldes

3

anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m.m. bör regleras avtalsvägen efter behov. Föredraganden betonade i sammanhanget även betydelsen av att kommunerna och landstingen har en sammanträdesplanering som ger arbetsgivarna och arbetstagarna tillfälle att planera behovet av ledighet och vikarier.

Konstitutionsutskottet har tidigare avstyrkt flera motioner angående frågan om de förtroendevaldas rätt till ledighet vid skifttjänstgöring. I motion 1992/93:K805 anförde motionären bl.a. att det inte finns något direkt stöd i kommunallagen eller dess förarbeten för att en förtroendevald med skifttjänstgöring har rätt till ledighet från påföljande nattskift. Motionären menade vidare att ledighetsreglernas utformning för kommunala förtroendeuppdrag innebär att den stora grupp på arbetsmarknaden som har skiftarbete är utlämnad till sin arbetsgivares godtycke när det gäller möjlighet att åta sig kommunala förtroendeuppdrag på människovärdiga villkor.

Konstitutionsutskottet fann vid sin behandling av motionen (bet. 1993/94:KU9) att problemet med rätt till ledighet kvarstår olöst. Utskottet konstaterade att det inte vare sig av förarbetena till 1977 års kommunallag eller 1991 års kommunallag framgår hur problemet kan lösas. Utskottet ansåg mot denna bakgrund att regeringen på lämpligt sätt bör se över reglerna om de förtroendevaldas rätt till ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Utskottet biföll motionen i den del som berör ledighetsreglerna och hemställde att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Kommittén skall mot denna bakgrund överväga eventuella åtgärder för att stärka de skiftarbetandes möjligheter att åta sig kommunala uppdrag.

Kommunalförbundslagen

Institutet kommunalförbund som en form för interkommunal samverkan infördes genom en lag 1919. Den ersattes 1957 av en ny kommunalförbundslag som omarbetades 1977. Den nuvarande kommunalförbundslagen tillkom 1985. De viktigaste förändringarna avsåg att tillgodose demokratiska krav och innebar anpassningar

4

till kommunallagen. Dessa förändringar medförde även rätt för kommuner och landsting att utan inblandning av någon statlig myndighet bestämma om bildandet respektive utträdet ur ett förbund. I anslutning till införandet av 1991 års kommunallag genomfördes en del förändringar i kommunalförbundslagen. Dessa innebar en viss anpassning till de nya reglerna i kommunallagen men innebar dock inte en anpassning fullt ut.

Antalet kommunalförbund har under årens lopp skiftat. Före kommunsammanläggningarna 1952 fanns 935 kommunalförbund. Efter kommunsammanläggningarna i början av 1970-talet hade antalet förbund reducerats till ett tjugotal. Sedan slutet av 1980-talet och under 1990-talet har kommunalförbunden åter ökat i antal. För närvarande finns 36 förbund. Sedan 1993 har 7 kommunalförbund bildats och flera är under bildande. Totalt är 137 kommuner och 3 landsting medlemmar i ett eller flera förbund. De flesta kommunalförbunden har enbart ett verksamhetsområde. Storleken på kommunalförbunden varierar dock kraftigt. Uppgifter som kommunalförbund sköter kan vara räddningstjänst, planering, vatten och avlopp, utbildning, vård och behandling m.m.

För ett kommunalförbund kan två organisationsformer väljas, den ena med förbundsfullmäktige, styrelse och eventuella ytterligare nämnder och den andra med enbart en förbundsdirektion.

Direktionsmodellen var tänkt för ett fåtal medlemmars samarbete i mindre skala t.ex. tekniskt och ekonomiskt samarbete som inte inbjuder till politiska meningsskiljaktigheter om verksamhetens drift. Trots detta väljer kommuner i allt större utsträckning direktionsmodellen för sitt samarbete även för uppgifter som är mer omfattande såsom gymnasieutbildning och räddningstjänst. Lagregleringen för denna form av kommunalförbund är bl.a. med hänsyn till medlemmarnas inflytande inte anpassad till så omfattande uppgifter. En översyn av kommunalförbundslagen behöver därför ske i syfte att anpassa direktionsmodellen till de aktuella behoven.

Samarbete har aktualiserats genom kommunalförbund om andra uppgifter än ren förvaltning eller drift av en verksamhet, såsom upphandling, kanslifunktion och annan administrativ service. Det går inte att utläsa av kommunalförbundslagen om sådant samarbete är möjligt. För sådana uppgifter finns det ett uttalat behov av lösningar där kommunerna ges möjlighet att välja en offent-

5

ligrättslig samarbetsform i stället för att de skall vara hänvisade till privaträttsliga subjekt eller samarbetsavtal.

Förbundsmedlemmarnas styrmöjligheter är enligt lagen svag. Styrningen sker mestadels på informell väg. Medlemmarnas styrmöjligheter bör stärkas och lagregleras. Förbundsmedlemmarna bör därför ges möjlighet att gemensamt fastställa mål och riktlinjer för förbundets verksamhet, ange de ekonomiska ramarna samt i övrigt ges möjlighet att lämna bindande föreskrifter för verksamheten.

För förbundsmedlemmarna är det väsentligt att få information om hur ett förbund planerar sin ekonomi, både på kort och på längre sikt. En utgångspunkt bör vara att bestämmelserna om budgetdokumentering och ekonomiskt redovisning skall vara i princip lika för kommuner, landsting och kommunalförbund. Bestämmelser om årsredovisning och om årsbokslut bör därför övervägas även för kommunalförbund med direktion. Vid översynen skall kommittén beakta de eventuella förändringar som i årets kompletteringsproposition aviserats beträffande kommunallagens 8 kap. om ekonomisk förvaltning.

Kommunalförbundslagen är en lag som i likhet med kommunallagen skall tillämpas av förtroendevalda. Den nu gällande kommunalförbundslagen innehåller en rad hänvisningar till kommunallagen t.ex. när det gäller revision och de kommunalrättsliga principerna. Kommunalförbundslagen är av denna anledning svår att tillämpa och innebörden är ibland oklar. En översyn bör leda till att lagen skall kunna läsas och förstås fristående från annan lagstiftning.

Andra modeller för samverkan än kommunalförbundslagen

Den enda formen för samverkan inom ett offentligrättsligt organ är för närvarande kommunalförbund. Den tillgodoser inte alltid den form av offentligrättsligt reglerat samarbete som efterfrågas. Det finns i dag t.ex. i Finland andra modeller för samverkan såsom samkommuner och gemensam nämnd. I tidigare utredningar till kommunalförbundslagen och om kommunalt samarbete (Ds 1983:15 och 1985:4) diskuterades frågan om samarbetsnämnder. Inom Finansdepartementet har promemoriorna Kommunal upp-

6

dragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13) och Sjukvårdssamverkan mellan landsting (Ds 1995:26) utarbetats. I dessa har förslag lagts fram om olika modeller för samverkan. Kommuner och landsting har behov av enkla och smidiga samarbetsformer för olika typer av samverkan. Kommittén bör överväga behovet av alternativa offentligrättsliga former för samverkan. En utgångspunkt bör därvid vara att kommuner och landsting ges stor frihet att välja enkla och ändamålsenliga lösningar som dock fyller de krav som ställs ur offentligrättslig synvinkel.

Redovisning av uppdraget

Med ändring av vad som tidigare angetts (Dir. 1994:151) skall kommitténs uppdrag vara avslutat senast den 31 december 1996. Det står kommittén fritt att lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Finansdepartementet)

Kommunallagens tillämpning på olika typer av förbund

X = Lagrummet tillämpas

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
2 Kap. 1-4 §§	X	X	X
6-8 §§	X	X	X
3 Kap. 2 §	Särreglering i 3 kap. 24 §. Förbundsfullmäktige tillsätter styrelse.	Särreglering i 3 Kap. 24 §. Förbundsstämman tillsätter styrelse.	Särreglering i 3 kap. 24 §. Direktionen är både beslutande församling och styrelse. Något särskilt tillsättande av styrelse behövs inte.
3 §	Särskilt reglerat i 3 kap. 24 §. Förbundsfullmäktige tillsätter de organ som behövs. Fullmäktiges handlingsutrymme kan vara begränsat enligt föreskrifter i förbundsordningen.	Särskilt reglerat i 3 kap. 24 §. Förbundsstämman tillsätter de organ som behövs. Stämmans handlingsutrymme kan vara begränsat enligt föreskrifter i förbundsordningen.	Särskilt reglerat i 3 kap. 24 §. Direktionen tillsätter de organ som behövs. Direktionens handlingsutrymme kan vara begränsat enligt föreskrifter i förbundsordningen.
4 §	Tillämpas av förbundsfullmäktige om inte annat framgår av förbundsordningen	Tillämpas av stämman om inte annat framgår av förbundsordningen.	Tillämpas av direktionen om inte annat framgår av förbundssordningen.
5-6 §§	X	X	X
7 §	X	X	Tillämpas inte. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 21 §.
8 §	X	X	X

	Fullmäktige	Stämma	Direktion
9 §	Tillämpas i vissa delar. Förbundsordningen kan ytterligare inskränka tillämpningen.	Tillämpas i vissa delar. Förbundsordningen kan ytterligare inskränka tilllämpningen.	Tillämpas i vissa delar. Förbundsordningen kan ytterligare inskränka tilllämpningen.
10 §	Förbundsfullmäktiges befogenheter kan vara inskränkta eller utökade genom förbundsordningen.	Stämmans möjligheter kan inskränkas eller utökas genom föreskrifter i förbundsordningen.	Tillämpas men direktionens möjligheter kan inskränkas eller utökas genom föreskrifter i förbundsordningen.
12-19 §§	Tillämpas men begränsningar kan finnas i förbundsordningen.	Tillämpas men begränsningar kan finnas i förbundsordningen.	Tillämpas. Vad som sägs om fullmäktige skall gälla direktionen. Förbundsordningen kan begränsa direktionens möjligheter.
20-27 §§	X	X	X
28 §	X	X	X
4 Kap. 1 §	X	X	X
5 §	Särreglering i 4 kap. 23 a § eller i förbundsordningen.	Särreglering i 4 kap. 23 a § eller i förbundsordningen.	Särreglering i 4 kap. 23 a § eller i förbundsordningen.
6-8 §§	X	X	X
9 §	Den som förrättat valet skall entlediga.	Den som förrättat valet skall entlediga.	Den som förrättat valet skall entlediga.

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
10 §	Tillämpas av medlemmarnas (punkt 2) eller förbundets fullmäktige (punkt 1 och 2) beroende på vem som förrättat valet.	Tillämpas av medlemmarnas fullmäktige (punkt 2) eller förbundsstämman (punkt 1 och 2) beroende på vem som förrättat valet.	Tillämpas av medlemmarnas fullmäktige eller direktionen beroende på vem som förrättat valet.
10 a §	X	X	
11-12 §§	X	X	X
13-15 §§	Tillämpas av medlemmarna genom bestämmelser i förbundsordningen eller av förbundsfullmäktige.	Tillämpas av medlemmarna genom bestämmelser i förbundsordningen eller av förbundsstämman.	3 kap. 27 § 24. Tillämpas av medlemmarna som bestämmer i förbundsordningen angående förtroendevalda i direktionen samt beträffande revisorer och revisorsersättare. Direktionen beslutar beträffande övriga.
16 §	X	X	
17-22 §§	X	X	X
23 §	X	X	Jämför 6 kap. 19 §.
5 Kap. 1-4 §§	3 kap. 27 § 5. Medlemmarna bestämmer i förbundsordningen.	3 kap. 27 § 5. Medlemmarna bestämmer i förbundsordningen.	Gäller inte. Motsvarande reglering finns i 3 kap. 23, 24 §§ och i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 5.

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
5 §	Särskilt reglerat i 3 kap. 23 § tredje stycket.	Särskilt reglerat i 3 kap. 23 § tredje stycket.	Gäller inte. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 12 § och 3 kap. 23 §.
6 §	X	X	Se 6 kap. 15 §.
7 §	X	Medlemmarna kan bestämma när stämman skall sammanträda. Frågan kan även vara reglerad i förbundsordningen. Andra stycket tillämpas dock vad avser styrelsens möjligheter att begära sammanträde.	
8-11 §§	X	X	
12-15 §§	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Gäller inte. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 9-11 §.
17 §	Tillämpas av förbundsfullmäktige eller av medlemmarna genom föreskrifter i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Tillämpas av förbundsstämman eller av medlemmarna genom föreskrifter i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Gäller inte. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 9-11 §.
18-20 §§	X	X	Motsvarande regler finns i 6 kap. 23 - 27 §§.
21 §	Tillämpas av förbundsfullmäktige. Se även 3 kap. 27 § 13.	Tillämpas av förbundsstämman. Se även 3 kap. 27 § 13:	Gäller inte. Motsvarande reglering finns i 6 kap. 19 § Se även 3 kap. 27 § 13.

	Fullmäktige	Stämma	Direktion
22-29 §§	X	X	
31 §	X	X	Se 9 kap 19 §. Medlemmarnas fullmäktige skall behandla revisionsberättelsen.
32-33 §§	X	X	
34 §	Särskild reglering i fjärde stycket.	Särskild reglering i fjärde stycket.	Särskild reglering i fjärde stycket. Vad som sägs om fullmäktige skall gälla direktionen.
36-37 §§	X	X	Motsvarande reglering finns i 6 kap. 29 §.
38 §	X	X	Viss reglering finns i 8 kap. 25 §. Det direktionssammanträde då budgeten fastställs skall vara offentligt.
39 §	X	X	
40 §	X	X	Första stycket tillämpas beträffande budgetsammanträdet.
41-44 §§	X	X	Tillämpas genom hänvisning i 6 kap. 28 §.
45 §	X	X	
46 §	Särskild reglering i första stycket 4 och andra stycket.	Särskild reglering i första stycket 4 och andra stycket.	Särskild reglering i första stycket 4 och andra stycket.
49-56 §§	X	X	

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
57-62 §§	X	X	Tillämpas genom hänvisning i 6 kap. 30 §.
63 och 64 §§	Tillämpningen kan begränsas genom medlemmarnas styrning i förbundsordningen.	Tillämpningen kan begränsas genom medlemmarnas styrning i förbundsordningen.	Se 3 kap. 27 § 25 och 6 kap. 32 §.
6 Kap. 1 §	Första stycket skall tillämpas av förbundsstyrelsen. Andra stycket tillämpas av medlemmarnas styrelser och, om kommunalförbundet bildat bolag, av förbundsstyrelsen.	Första stycket skall tillämpas av förbundsstyrelsen. Andra stycket tillämpas av medlemmarnas styrelser och, om kommunalförbundet bildat bolag, av förbundsstyrelsen.	Första stycket skall tillämpas av direktionen. Andra stycket tillämpas av medlemmarnas styrelser och, om kommunalförbundet bildat bolag, av förbundsstyrelsen.
2-3 §§	X	X	X
4 §	X	X	Andra punkten tillämpas.
5 §	X	X	Tillämpas av direktionen.
6-8 §§	X	X	X
9 §	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen. 3 kap. 27 § 6 och 7.	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen. 3 kap. 27 § 6 och 7.	Tillämpas av medlemmarnas fullmäktige om inte annat följer av förbundsordningen. 3 kap. 27 § 6 och 7.
10 §	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 7.

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
11 §	Tillämpas men förbundsordningen kan reglera frågan.	Tillämpas men förbundsordningen kan reglera frågan.	Tillämpas. Direktionen beslutar enligt andra stycket. Förbundsordningen kan reglera frågan
12 §	Tillämpas men det kan finnas begränsningar enligt förbundsordningen.	Tillämpas men det kan finnas begränsningar enligt förbundsordningen.	Särskilt reglerat i 3 kap. 23 § andra stycket.
13 §	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 6.	Tillämpas om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 6.	Tillämpas av direktionen om inte annat följer av förbundsordningen, 3 kap. 27 § 6.
14-16 §§	Tillämpas. Medlemmarna kan dock styra genom förbundsordningen.	Tillämpas. Medlemmarna kan dock styra genom förbundsordningen.	Vad som sägs om fullmäktige skall gälla direktionen. Medlemmarna kan dock styra genom förbundsordningen.
18 och 19 §§	X	X	X
19 a §	X	X	Vad som sägs om fullmäktige skall gälla direktionen. Medlemmarna kan bestämma i förbundsordningen,3 kap. 27 § 25.
20 §	Tillämpas. Föreskrifter kan finnas i förbundsordningen.	Tillämpas. Föreskrifter kan finnas i förbundsordningen.	Tillämpas. Föreskrifter kan finnas i förbundsordningen.
21-31 §§	X	X	X

	Fullmäktige	Stämma	Direktion
32 §	X	X	Medlemmarna kan styra genom förbundsordningen, 3 kap. 27 § 25. I övrigt bestämmer direktionen.
33-38 §§	Tillämpas inom förbundet.	Tillämpas inom förbundet.	Tillämpas inom förbundet.
7 Kap. 1-7 §§	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna.	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna.	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna. Vad som sägs om fullmäktige skall även gälla en direktion.
8-17 §§	X	X	X
18-22 §§	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna.	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna.	Tillämpas. Förbundsordningen kan reglera frågorna. Vad som sägs om fullmäktige skall även gälla en direktion.
8 Kap. 1-2 §§	X	X	X
3 §	Tillämpas. Förbundsordningen kan innehålla föreskrifter, 3 kap. 27 § 18.	Tillämpas. Förbundsordningen kan innehålla föreskrifter, 3 kap. 27 § 18.	Direktion meddelar föreskrifter. Förbundsordningen kan innehålla föreskrifter, 3 kap. 27 § 18.
3a-5 §§	X	X	X
6 §	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.

	Fullmäktige	Stämma	Direktion
7 §	Tillämpas men kan även vara reglerat i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 19.	Tillämpas men kan även vara reglerat i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 19.	Tillämpas men kan även vara reglerat i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 19.
8 §	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.	Särreglering enligt 8 kap. 24 § och 3 kap. 27 § 19.
10 §	X	X	Tillämpas. Budgetsammanträdet med direktionen skall vara offentligt, 8 kap. 25 §.
12 §	X	X	Skall tillämpas av en direktion.
13-18 §§	X	X	X
19-23 §§	X	X	Vad som sägs om fullmäktige skall även gälla en direktion.
9 Kap. 1 och 2 §§	Särreglering i 9 kap. 19 § samt föreskrifter i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 8.	Särreglering i 9 kap. 19 § samt föreskrifter i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 8.	Särreglering i 9 kap. 19 § samt föreskrifter i förbundsordningen, 3 kap. 27 § 8.
3 §	X	X	Medlemmarnas fullmäktige väljer revisorer.
4 §	X	X	X
5 §	X	X	9 kap. 20 §. Medlemmarnas fullmäktige.
6-11 §§	X	X	X
12 §	X	X	Regleras i förbundsordningen, se 3 kap. 27 § 9.

	Fullmäktige	**Stämma**	**Direktion**
13 §	X	X	X
14 §	X	X	Särreglering i 9 kap. 20 §. Revisionsberättelsen skall avges till varje medlems fullmäktige.
15 §	X	X	X
16-17 §§	X	X	9 kap. 20 §. Medlemmarnas fullmäktige.
18 §	X	X	Regleras i förbundsordningen, se 3 kap. 27 § 9.
10 kap.	X	X	X

Förhållandet mellan bestämmelserna i kommunalförbundslagen och kommunallagen

Kommunalförbundslagen	**Kommunallagen**
1 kap. Inledande bestämmelser	
1 § För att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter får kommuner eller landsting sluta sig samman till kommunalförbund enligt bestämmelserna i denna lag. En sådan sammanslutning får också ske mellan kommuner och landsting.	Täcks av 3 kap. 20 §.
Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.	Stämmer överens med 3 kap. 22 § andra stycket.
2 § När ett kommunalförbund har hand om angelägenheter, om vilka det finns regler i särskild författning, skall författningens bestämmelser om kommun eller landsting gälla för förbundet.	Motsvaras av 3 kap. 22 § första stycket.
3 § I denna lag avses med förbundsmedlem de kommuner och landsting som ingår i ett kommunalförbund.	Motsvarighet saknas.
Med förbundsmedlems fullmäktige avses kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige samt med förbundsmedlems styrelse kommunstyrelsen och landstingsstyrelsen.	
4 § Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (kommunalförbund med fullmäktige) eller vara organiserat enbart med en förbundsdirektion (kommunalförbund med förbundsdirektion).	Täcks av 3 kap. 23 § första stycket.
5 § Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som har bestämts enligt 9 § 7.	Motsvaras av 8 kap. 26 §
6 § Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid.	Saknar motsvarighet. Bestäms i förbundsordningen.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
7 § För varje kommunalförbund skall finnas en förbundsordning som antas av förbundsmedlemmarna.	Motsvaras av 3 kap. 26 §.
Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna.	Saknar motsvarighet. Bestäms i förbundsordningen.
8 § Förbundsordningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos kommunalförbundet och hos dess medlemmar.	Saknar motsvarighet.
9 § Förbundsordningen skall ange	
1. förbundets ändamål och medlemmar,	Motsvaras av 3 kap. 27 § 1-3.
2. förbundets benämning och den ort där förbundet skall ha sitt säte,	
3. den tid som förbundet skall bestå om det inte har bildats för obestämd tid,	Saknar motsvarighet. Bestäms i förbundsordningen.
4. om förbundet skall vara ett förbund med fullmäktige eller med förbundsdirektion,	Täcks av 3 kap. 27 § 4.
5. på vilken förbundsmedlems anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske,	Annan reglering i 3 kap. 27 § 15.
6. de begränsningar som förbundsmedlemmarna har överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,	Annan reglering i 3 kap. 27 § 18.
7. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder, och om någon annan grund skall gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet, den grunden,	Motsvaras av 3 kap. 27 § 16 och 17.
8. de bestämmelser i fråga om förutsättningarna för förbundets likvidation och upplösning som skall gälla utöver vad som föreskrivs i 4 kap. 1 och 2 §§,	Saknar motsvarighet.
9. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt	Motsvaras av 3 kap. 27 § 22.
10. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.	Täcks av 3 kap. 27 § 18.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
9 § **andra stycket**. I förbundsordningen för ett förbund som skall ha hand om en angelägenhet som enligt särskild författning ankommer på kommuner eller landsting får inte, såvitt angår den angelägenheten, tas in någon bestämmelse om begränsning av förbundsmedlems skyldighet att tillhandahålla medel.	Saknar motsvarighet.
10 § För kommunalförbund med fullmäktige skall förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, innehålla bestämmelser om 1. antalet ledamöter i fullmäktige och, om ersättare skall utses, deras antal samt det antal ledamöter och ersättare som varje förbundsmedlem skall utse, 2. antalet ledamöter och ersättare i förbundets styrelse samt, om styrelsen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet att utse ledamöter och ersättare samt deras tjänstgöringstid, 3. huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder och i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen.	Täcks av 3 kap. 23 och 24 §§ samt 27 § 4.
11 § För kommunalförbund med förbundsdirektion skall i förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, finnas bestämmelser om antalet ledamöter och ersättare i förbundsdirektionen och om det antal ledamöter och ersättare som varje medlem skall utse.	Täcks av 3 kap. 23 och 24 §§ samt 27 § 4.
Om förbundsdirektionen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, skall i förbundsordningen finnas bestämmelser om valbarhet, sättet att utse ledamöter och ersättare samt deras tjänstgöringstid.	Saknar motsvarighet.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
2 kap. Kommunalförbund med fullmäktige	
1 § I kommunalförbund med fullmäktige utövas beslutanderätten av förbundets fullmäktige. 2 § Förvaltning och verkställighet tillkommer förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådana uppgifter kan en särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas. Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde. 3 § Föreskrifterna i 3 kap. 10 § första stycket och 16-18 §§, 4 kap. 8, 9, 11-16 §§, 18 § första stycket, 19, 20 och 22 §§ samt 5 kap. 7-23, 25-34, 36-46 och 48-62 §§ kommunallagen (1991:900) skall tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Föreskrifterna i 5 kap. 12-17 §§ nämnda lag tillämpas dock bara om ersättare har utsetts 4 § Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige. Antalet ledamöter skall bestämmas till ett udda antal. Förbundsmedlemmarna får bestämma att ersättare skall utses för ledamöterna.	Dessa paragrafer saknar motsvarighet. Regleras genom förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 7 och 11-13 samt 4 kap. 1 § andra stycket, 5 kap. 46 § 4 och bestämmelsen i 3 kap. 21 § om tillämpningen av lagen på kommunalförbund.
5 § Ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige väljs av medlemmarnas fullmäktige. Om en medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en ersättare, skall valet vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter, som motsvarar den kvot som erhålls, om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m.m. Om ersättare ej väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas i vilken ordning de skall inkallas till tjänstgöring.	Täcks av 3 kap. 23 § första stycket. Annan reglering i 5 kap. 46 § 4.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
6 § Förbundsmedlemmarna får till ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige välja endast ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige. Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och ersättare i förbundsmedlemmarnas fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum medför ej att uppdraget som ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.	Annan reglering i 4 kap. 23 a §.
7 § Ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har ägt rum. Val av ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige förrättas av de nyvalda fullmäktige det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige har ägt rum.	Annan reglering i 3 kap. 23 § andra stycket.
Om val till en medlems fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna i medlemmens fullmäktige därvid har ändrats, upphör uppdragen för de ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige som har utsetts av en sådan medlem två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall en sådan förbundsmedlems fullmäktige förrätta nytt val av ledamöter och ersättare för återstoden av tjänstgöringstiden.	De identiska bestämmelserna i 4 kap. 7 § tillämpas.
8 § När val av ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar. När sammanträde med förbundsfullmäktige skall hållas första gången utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i fullmäktige hos den förbundsmedlem som har flest röstberättigade invånare eller, om ordföranden är förhindrad, av vice ordförande i samma fullmäktige.	Saknar motsvarighet. Regleras i förbundsordningen.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
9 § Om en ledamot i förbundsfullmäktige som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden och om ersättare har utsetts, inträder ersättaren i den avgångnes ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Ersättarna inträder i den ordning som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot i annat fall under tjänstgöringstiden skall den medlem som utsett honom förrätta fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden. **10** § Förbundsfullmäktige väljer för den tid fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige utser. 11 § upphävd. **12** § Kungörelse om fullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem. **13** § Tillkännagivande om justering av fullmäktiges protokoll skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen.	Kommunallagens motsvarande bestämmelser gäller i tillämpliga delar, 3 kap. 21 §.
14 § Om inte något annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15, 17-23 §§, 6 kap. 1-7, 9-38 §§ och i 7 kap. kommunallagen (1991:900) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m.m. **15** § I ett nybildat förbund skall val av ledamöter och ersättare i förbundets styrelse äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för ledamöter och ersättare börjar. **16** § Kommunalförbundets styrelse skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd. Styrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter. **17** § När justering av protokoll tillkännages skall 13 § tillämpas.	Motsvarigheter till dessa bestämmelser saknas. Kommunallagen gäller i tillämpliga delar. Regleras även i förbundsordning enligt 3 kap. 27 § 14 och 18.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
18 § Bestämmelserna i 8 kap. 1-4 §§, 5 § första och andra styckena, 10 §, 12-16 §§, 17 § första stycket och 18 § kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning. I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen. **19** § Förslaget till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skall, inom tid som styrelsen bestämmer, ge in sina budgetförslag till denna. Innan förslaget till budget görs upp, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser. Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad fastställs kommunalförbundets budget. **20** § När budgeten fastställs bestämmer fullmäktige det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.	Motsvarigheter till dessa bestämmelser saknas. Förbundsmedlemmarna skall meddela föreskrifter i förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 18 och 19. Kommunallagen gäller i tillämpliga delar med de undantag som framgår av 8 kap. 24 §.
21 § Bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar i fråga om revision hos kommunalförbund. I ett nybildat förbund skall val av revisorer och revisorsersättare äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorsersättare börjar. **22** § Kopia av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen läggs fram för förbundsfullmäktige.	Annan reglering i 3 kap. 27 § 8 och 8 kap. 19 §.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
3 kap. Kommunalförbund med förbundsdirektion	
1 § I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen. Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.	Ersätts av 3 kap. 23 § och 24 § andra stycket samt även 3 kap. 21 § och 27 § 4.
2 § Förbundsmedlemmarna bestämmer antalet ledamöter och ersättare i förbundsdirektionen. Antalet ledamöter får inte vara mindre än fem. Antalet ersättare bör vara minst lika stort som antalet ledamöter. Varje förbundsmedlem skall ha minst en ledamot eller en ersättare i förbundsdirektionen. 3 § Ledamöter och ersättare i förbundsdirektionen väljs av medlemmarnas fullmäktige. I fråga om sådana val m.m. skall bestämmelserna i 2 kap. 5-9 §§ tillämpas. Förbundsdirektionen väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande för den tid som förbundsdirektionen bestämmer. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som förbundsdirektionen utser.	Ersätts av 3 kap. 23 § och 27 § 4 och 5.
4 § Förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet. Förbundsdirektionen får uppdra åt en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller ersättare i förbundsdirektionen, åt en ledamot eller ersättare eller åt en tjänsteman hos förbundet att på förbundsdirektionens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till medlem liksom yttrande med anledning av överklagande av förbundsdirektionens beslut får dock beslutas endast av förbundsdirektionen samfällt. Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till förbundsdirektionen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.	Motsvaras av 3 kap. 27 § 25. Kommunallagen bestämmelser gäller i tillämpliga delar. Vissa frågor skall regleras i förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 7,13 och 24.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
5 § Föreskrifterna i 3 kap. 16-18 §§, 4 kap. 5, 6, 8, 9, 11-15 och 17-23 §§, 6 kap. 10, 11 och 18-31 §§ samt i 7 kap. 1-7 §§ kommunallagen (1991:900) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektionen. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla. I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag. Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 5 kap. 8-10 §§ och 39 § kommunallagen gälla i tillämpliga delar.	Kommunallagens bestämmelser gäller i tillämpliga delar. Vissa frågor skall regleras i förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 7,13 och 24. Täcks av 8 kap. 25 §.
6 § Förbundsdirektionen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd. Förbundsdirektionen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att förbundsdirektionen skall kunna fullgöra sina uppgifter.	Täcks av 3 kap. 27 § 18.
7 § Bestämmelserna i 8 kap. 1-4 §§, 5 § första och andra styckena samt 10, 12 och 13 §§ kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar i fråga om ekonomisk förvaltning i kommunalförbund med förbundsdirektion. I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen. 8 § Förbundsdirektionen fastställer kommunalförbundets budget före utgången av september månad. Förbundsdirektionen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten. 9 § När budgeten fastställs bestämmer förbundsdirektionen det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.	Annan reglering i 3 kap. 27 § 18 och 19 samt 8 kap. 24 och 25.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
10 § Förbundsdirektionen skall fortlöpande föra räkenskaper över kommunalförbundets medel och skall inom skälig tid årligen sammanfatta och avsluta räkenskaperna.	Täcks av bestämmelserna i 3 kap. 21 §, 8 kap. 24 och 3 kap. 27 § 18.
11 § Varje förbundsmedlems fullmäktige väljer en eller flera revisorer och minst lika många revisorsersättare för revision av förbundets verksamhet. För granskning av ett nybildat förbund skall val av revisor och revisorsersättare ske senast när förbundet bildas. Valet skall avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorsersättare börjar. Bestämmelserna i 9 kap. kommunallagen (1991:900) gäller i övrigt i tillämpliga delar i fråga om revision. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsdirektionen	Annan reglering i 3 kap. 27 § 8 och 9 samt 8 kap. 19 och 20 §§.
4 kap. Gemensamma bestämmelser	
1 § Ett kommunalförbund som har bildats för bestämd tid, skall träda i likvidation när tiden har gått ut. Om ett kommunalförbund har bildats för obestämd tid, får en förbundsmedlem säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall i sådant fall träda i likvidation ett år efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen. 2 § Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem av ett kommunalförbund i fortsättningen skall vara bunden av sitt medlemskap i förbundet, skall på begäran av förbundsmedlemmen förbundet omedelbart träda i likvidation.	Ersätts av 3 kap. 25 § samt av bestämmelser i förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 20 och 21.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
3 § När grund för likvidation enligt 1 eller 2 § har uppkommit får förbundsmedlemmarna avtala att en medlem får utträda ur förbundet i stället för att förbundet skall träda i likvidation. I avtalet skall bestämmas från vilken tidpunkt utträdet skall ske. Vid avtal om utträde skall de kvarvarande medlemmarna anta de ändringar i förbundsordningen som föranleds av utträdet. När en förbundsmedlem utträder ur kommunalförbundet upphör medlemmens ansvar för förbundets skulder om inte annat har överenskommits i det avtal som avses i första stycket. **4** § Likvidationen verkställs av kommunalförbundets styrelse eller av förbundsdirektionen i egenskap av likvidator. När förbundet har trätt i likvidation, får kallelse på förbundets okända borgenärer sökas av förbundsmedlem eller likvidatorn. När förbundet har trätt i likvidation, skall förbundets egendom i den mån det behövs för likvidationen förvandlas till pengar genom försäljning på offentlig auktion eller på annat lämpligt sätt. Förbundets verksamhet får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenlig avveckling. **5** § När styrelsen eller förbundsdirektionen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator, skall styrelsen eller förbundsdirektionen avge slutredovisning för sin förvaltning genom en förvaltningsberättelse som rör likvidationen i dess helhet. Berättelsen skall även innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar. Till berättelsen skall fogas redovisningshandlingar för hela likvidationstiden. **6** § När likvidationsuppdraget är fullgjort, skall styrelsen eller förbundsdirektionen besluta om vilken av förbundets medlemmar som skall överta och vårda de handlingar som hör till förbundets arkiv. Förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna skall delges var och en av förbundsmedlemmarna. När berättelsen och redovisningshandlingarna delgetts samtliga förbundsmedlemmar, är förbundet upplöst	Ersätts av 3 kap. 25 § samt av bestämmelser i förbundsordningen enligt 3 kap. 27 § 20 och 21.

Kommunalförbundslagen	Kommunallagen
7 § En förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisningen eller det skifte som förrättats av förbundets styrelse eller av förbundsdirektionen, har rätt att väcka talan om detta mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från det slutredovisningen delgavs medlemmen. 8 § Om det framkommer någon tillgång för kommunalförbundet efter dess upplösning eller om talan väcks mot kommunalförbundet eller om det på annat sätt uppkommer behov av en ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsättas.	Täcks av 3 kap. 27 § 21.
9 § Tvister om kommunalförbunds likvidation och upplösning enligt 1 och 2 §§ samt om förbundsmedlems rätt till utträde enligt 3 § handläggs enligt lagen (1929:145) om skiljemän.	Täcks av 3 kap. 27 § 21 och 23.
10 § Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund. Beslut får överklagas av såväl medlemmar av förbundet som medlemmar av varje kommun eller landsting som ingår i förbundet. I fråga om överklagande av länsrättens beslut tillämpas 10 kap. 14 § kommunallagen. Om länsrätten eller kammarrätten har upphävt ett beslut eller förbjudit att det verkställs, får beslutet överklagas också av en förbundsmedlem.	10 kap. tillämpas. Tillägg till 1, 2, 6, 7, 11 och 14 §§.

Kommunalförbunden i Sverige år 1996

1. Kommunalförbundet Norrvatten

Medlemmar: Danderyd, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Österåker, Uppsala (13).
Ändamål: Vattenförsörjning
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 64
Omslutning: 98 mkr

2. Käpplaförbundet

Medlemmar: Danderyd, Lidingö, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna (9).
Ändamål: Avlopp
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 41
Omslutning: 71 mkr

3. Solna-Sundbybergs Brandsförsvarsförbund

Medlemmar: Solna och Sundbyberg (2)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 79
Omslutning: 35 mkr
Anmärkning: Förbundet hade tidigare förbundsfullmäktige.

4. Södra Roslags Brandförsvarsförbund

Medlemmar: Danderyd, Täby; Vallentuna, Vaxholm, Österåker (5).
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 170, varav 40 på deltid
Omslutning: 55 mkr

5. Södertörns Brandförsvarsförbund

Medlemmar: Haninge, Huddinge, Nynäshamn, Tyresö (4)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 199
Omslutning: 91 mkr
Anmärkning: Bildat 1993. Förbundet ombesörjer sjuktransporter enligt avtal med Stockholms läns landsting fr.o.m. 1996-07-01.

6. Vårdförbundet Sörmland

Medlemmar: Eskilstuna, Flen, Gnesta, Katrineholm, Nyköping, Oxelösund, Strängnäs, Trosa, Vingåker (9)
Ändamål: Vård och behandling inom socialtjänsten, rekrytering, utredning och kontraktering av familjehem samt familjerådgivning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 30
Omslutning:15 mkr
Anmärkning: Förbundet sköter familjerådgivningen åt 5 av medlemmarna.

7. Nyköpings-Oxelösunds vattenverksförbund

Medlemmar: Nyköping och Oxelösund (2)
Organisation: Förbundsfullmäktige
Ändamål: Vattenförsörjning
Antal anställda: 0
Omslutning: 7 mkr

8. Länstrafiken Kronoberg

Medlemmar: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö, Älmhult, Landstinget Kronoberg (9)
Ändamål: Kollektiv trafik
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 11
Omslutning: 130 mkr

9. Kommunalförbundet VoB Kronoberg

Medlemmar: Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Växjö, Ämhult (7).
Ändamål: Vård och behandling inom socialtjänsten, rekrytering av och stöd till familjehem m.m.
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 36
Omslutning: 19 mkr

10. Ölands kommunalförbund

Medlemmar: Borgholm och Mörbylånga (2)
Ändamål: Flersaksförbund (översiktlig planering, räddningstjänst, samordning av insatser för turism).
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 19
Omslutning: 17 mkr
Anmärkning: Förbundet hade tidigare förbundsfullmäktige. Turismfrågorna sköts av ett aktiebolag som är helägt av förbundet.

11. Kalmarsunds gymnasieförbund

Medlemmar: Kalmar, Borgholm, Mörbylånga., Torsås (4)
Ändamål: Gymnasieutbildning och vuxenutbildning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 500, varav ca 80 på deltid
Omslutning: 114,5 mkr
Anmärkning: Bildat 1994. Ändamålet omfattar inte verksamheten vid Torsås korrespondensgymnasium. Omslutningen avser verksamhet under andra halvåret 1995.

12. Vårdförbundet Blekinge

Medlemmar: Karlshamn, Karlskrona, Olofström, Ronneby, Sölvesborg (5)
Ändamål: Vård och behandling inom socialtjänsten, rekrytering, utredning och kontraktering av familjehem samt familjerådgivning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 41
Omslutning: 19 mkr

Anmärkning: Bildat 1992. Förslag om Karlskrona kommuns inträde i förbundet är under beredning.

13. Landskrona-Kävlinge-Svalövs Kommunalförbund för Gymnasieutbildning

Medlemmar: Kävlinge, Landskrona, Svalöv (3)
Ändamål: Gymnasieutbildning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 150
Omslutning: 74,1 mkr
Anmärkning: Bildat 1992

14. Kommunalförbundet för Malmöhus Läns kollektivtrafik

Medlemmar: Malmö kommun och Malmöhus läns landsting (2)
Ändamål: Kollektiv trafik
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 5
Omslutning: 580 mkr
Anmärkning: Bildat 1992. Driften sköts av ett aktiebolag som är helägt av förbundet.

15. Mellanskånes kommunalförbund

Medlemmar: Eslöv, Hörby, Höör (3)
Ändamål: Flersaksförbund (turism, planering av gymnasieutbildning, miljö, upphandling m.m.)
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 3
Omslutning: 3 mkr

16. Sydskånska Gymnasieförbundet

Medlemmar: Tomelilla, Sjöbo, Skurup, Ystad (4)
Ändamål: Gymnasieutbildning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 205, varav 23 på deltid
Omslutning: 134 mkr
Anmärkning: Bildat 1993

17. Sydvästra Skånes Kommunalförbund

Medlemmar: Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg, Vellinge (9)
Ändamål: Flersaksförbund (samhällsplanering, räddningstjänst, turism, miljövård, intagning till gymnasieskolan m.m.)
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 5,5, varav 3 projektanställda
Omslutning: 6 mkr

18. Kommunalförbundet Fyrstadskansliet

Medlemmar: Lysekil, Uddevalla, Trollhättan, Vänersborg (4)
Ändamål: Kansli för samordning och genomförande av projekt för strukturfondprogram, infrastrukturfrågor, omvårdnad m.m.
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 2, varav en på deltid
Omslutning: 2 mkr

19. Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund

Medlemmar: Göteborg och Buhuslandstinget (2)
Ändamål: Vårdhägskola
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 209
Omslutning: 110 mkr

20. Göteborgsregionens Kommunalförbund

Medlemmar: Kungsbacka, Göteborg, Härryda, Kungälv, Mölndal, Partille, Stenungssund, Tjörn, Öckerö, Ale Lerum (11)
Ändamål: Flersaksförbund (regionplanering, näringsliv/marknadsföring, kommunikationer, teknisk försörjning, utbildning, natur- och miljövård, bostadsförsörjning, finansiering av den regionala verksamheten), service till medlemmarna med utbildning, upphandling m.m. samt intagning till gymnasieskolan)
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 56, varav 17 projektanställda eller anställda på viss tid
Omslutning: 72,9 mkr
Anmärkning: 2 kommuner beslutar själva om intagningen till gymnasieskolan.

21. Komunalförbundet Bosamkansliet

Medlemmar: Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Uddevalla (6)
Ändamål: Kansli för utredningar i gemensamma frågor
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 4
Omslutning: 5 mkr

22. Kommunalförbundet för fastigheten Stretered

Medlemmar: Göteborgs stad och Bohuslandstinget (2)
Ändamål: Fastighetsförvaltning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 0
Omslutning: 10 mkr

23. Härryda-Partille räddningstjänstförbund

Medlemmar: Härryda och Partille (2)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 32
Omslutning: 20 mkr

24. Räddningstjänstförbundet Göteborg-Mölndal

Medlemmar: Göteborg och Mölndal (2)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 700
Omslutning: 296 mkr
Anmärkning: Bildat 1992. Fr.o.m. 1997-01-01 blir Kungsbacka kommun medlem i förbundet. Antalet anställda stiger då till 750 och omsättningen till ca 329 mkr.

25. Kommunalförbundet för Biblioteksamverkan i Norra Bohuslän

Medlemmar: Sotenäs, Strömstad, Tanum (3)
Ändamål: Gemensamt ADB-baserat biblioteks-, låntagar- och mediaregister
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 0
Omslutning:
Anmärkning: Bildat 1996. Förbundet har bildats för att uppfylla Datainspektionens krav för godkännande av samverkan om ett gemensamt låntagarregister.

26. Dalslands Kommunalförbund

Medlemmar: Bengtsfors, Dals Ed, Färgelanda, Mellerud, Åmål (5)
Ändamål: Flersaksförbund (strukturfonder, övergripande frågor om näringsliv, högskola, turism och planering .i landskapet, huvudman för Ekolandskap Dalsland m.m.).
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: -
Omslutning: -
Anmärkning: Bildat 1996. Förbundet är under uppbyggnad

27. Södra Älvsborgs Räddningstjänstförbund

Medlemmar: Bollebygd, Borås, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn (5)
Ändamål: Räddningstjänst och närliggande verksamhet
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 410, varav 115 på deltid
Omslutning: 73 mkr (budgeterad för 1996)
Anmärkning: Bildat 1995.

28. Kommunalförbundet för länssjukvården i Norra Älvsborg och Norra Bohuslän

Medlemmar: Landstinget i Älvsborg och Bohuslandstinget (2)
Ändamål: länssjukvård
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 5.000
Omslutning: 1.980 mkr (budgetram)

Anmärkning: Bildat 1995.

29. Kommunalförbundet Skaraborgsvatten

Medlemmar: Falköping, Skara, Skövde (3)
Ändamål: Vattenförsörjning
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 6
Omslutning: 10 mkr

30. Västsveriges Kommunalförbund för Landstingsangelägenheter

Medlemmar: Bohuslandstinget, Landstinget Älvsborg, Landstinget Skaraborg, Göteborgs stad (4)
Ändamål: Samordning av hälso- och sjukvård
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 9
Omslutning: 8, 3 mkr (budgeterad)
Anmärkning: Bildat 1995. Förbundet har ersatt en tidigare planeringsnämnd och givits vidgade uppgifter och befogenheter. Verksamheten inledds 1996-01-01. Förslag har väckts om namnbyte till Kommunalförbundet Västra Götaland.

31. Karlstads och Grums vattenverksförbund

Medlemmar: Karlstad och Grums (2)
Ändamål: Vattenförsörjning
Organisation: Förbundsfullmäktige
Antal anställda: 2
Omslutning: 3 mkr

32. Värmlands Läns Vårdförbund

Medlemmar: Arvika, Eda, Filipstad, Forshaga, Grums, Hagfors, Hammarö, Karlstad, Kil, Kristinehamn, Munkfors, Storfors, Sunne, Säffle, Torsby, Årjäng (16)
Ändamål: Vård och behandling inom socialtjänsten, rekrytering av och stöd till familjehem m.m.
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 11
Omslutning: 11 mkr

33. Kolbäcksdalens gymnasieförbund

Medlemmar: Hallstahammar och Surahammar (2)
Ändamål: Gymnasieutbildning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 120
Omslutning: 104 mkr
Anmärkning: Bildat 1992.

34. Västerbergslagens Utbildningscentrum

Medlemmar: Ludvika och Smedjebacken (2)
Ändamål: Gymnasieutbildning
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 150
Omslutning: 105 mkr
Anmärkning: Bildat 1994.

35. Gästrike Räddningstjänstförbund

Medlemmar: Gävle, Ockelbo, Sandviken (3)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 200, varav 102 på deltid
Omslutning: 43,5 mkr
Anmärkning: Bildat 1994

36. Kommunalförbundet Gästrike Inköp

Medlemmar: Gävle, Hofors, Ockelbo (3)
Ändamål: Upphandling
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 11
Omslutning: 5, 1 mkr (budgeterad)
Anmärkning: Bildat 1995. Verksamheten inleddes 1996-03-01

37. Kommunalförbundet "Inköp Hälsingland"

Medlemmar: Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker, Söderhamn (6)
Ändamål: Upphandling

Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 12
Omslutning: 5 mkr (budgeterad)
Anmärkning: Bildat 1995. Verksamheten inleddes 1996-02-01

38. Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund

Medlemmar: Sundsvall och Timrå (2)
Ändamål: Räddningstjänst
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 224, varav 113 på deltid
Omslutning: 49 mkr

39. Räddningstjänstförbundet Östra Norrbotten

Medlemmar: Haparanda, Kalix och Övertorneå (3)
Ändamål: Ledning av räddningstjänsten
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 5
Omslutning: -
Anmärkning: Bildat 1996. Verksamheten inleddes 1996-07-01.

40. Lapplands kommunalförbund

Medlemmar: Gällivare, Jokkmokk, Kiruna, Pajala (4)
Ändamål: Administration av högskoleutbildning (distansundervisning)
Organisation: Förbundsdirektion
Antal anställda: 5
Omslutning: 12 mkr

Anmärkning: I redovisningen avser omslutningen 1995 års bokslut, där inget annat anges, och antalet anställda förhållandena i juni 1996.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Mätnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. [137]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

FRITZES
POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 91 90

ISBN 91-38-20379-0
ISSN 0375-250X