



PM 2012:98 RI (Dnr 001-823/2012)

Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 10 september

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av betänkandet "Vital kommunal demokrati" (SOU 2012:30) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 20 maj 2010 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda åtgärder för att utveckla det kommunala beslutsfattandet och stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt. Kommittén har haft i uppdrag att utreda behovet av förändringar i framförallt kommunallagen för att förbättra fullmäktiges och nämndernas funktionalitet och därmed förstärka den kommunala demokratis funktionssätt. Tyngdpunkten i kommitténs arbete har legat på att utreda och analysera de förtroendevaldas behov, men kommittén har även beaktat hur styrformer och beslutsprocesser i kommuner och landsting fortsatt ska kunna ha en hög legitimitet och lättare kunna förstås av medborgarna.

Kommitténs utredningar och förslag har sammanställts i betänkandet "Vital kommunal demokrati" (SOU 2012:30), som har remitterats till bland annat Stockholms stad för synpunkter.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att kommittén på regeringens uppdrag har bedrivit ett gediget och omfattande utrednings- och analysarbete för att undersöka möjliga förändringar för att förstärka det lokala beslutsfattandet.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommitténs förslag om en ny latitud för fullmäktiges storlek för kommuner med mycket liten befolkning inte är relevant för Stockholms stad. Avseende kommitténs förslag om att införa en skrivning i kommunallagen om att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium reser stadsledningskontoret inga invändningar.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag om att införa en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting under perioden 20 juni 2013–31 december 2022 är tänkvärt.

Stadsledningskontoret har inga generella invändningar mot kommitténs förslag att i 5 kap. 64 § respektive 6 kap. 32 § kommunallagen införa bestämmelser om att fullmäktige i arbetsordningen respektive nämndernas reglementen ska införa en bestämmelse om när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds sammanträde. I likhet med vad som sägs i betänkandet anser dock stadsledningskontoret att deltagande på distans bör förekomma undantagsvis och som komplement till det fysiska mötet i den kommunala beslutsprocessen. Vad avser hantering av ärenden med sekretess och andra känsliga ärenden anser stadsledningskontoret däremot att dessa som regel inte lämpar sig för beslutsfattande på distans.

Stadsledningskontoret reser inga invändningar mot kommitténs bedömning att möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda mellan primärt de nordiska länderna bör utredas vidare.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommitténs förslag att tidigarelägga inledandet av mandattiden för fullmäktige till den 15 oktober valåret inte innebär någon förändring för Stockholms stads vidkommande.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att kommittén, trots strävan efter enhetlighet i kommunallagen och trots bedömningen att särregleringen om borgarråd i Stockholm skulle kunna avskaffas, likväl föreslår att nuvarande lydelse i 4 kap. 24–29 §§ kommunallagen inte förändras.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag att i kommunallagen införa en ny bestämmelse som innebär att presidierna i styrelser och nämnder kan bytas ut så snart det sker ett majoritetsskifte i fullmäktige är ett rimligt förtydligande av redan idag förekommande praxis i kommunallagens anda.

Stadsledningskontoret delar kommitténs uppfattning att de möjligheter som finns att besluta om att inrätta indirekt valda geografiska nämnder är tillräckliga och att direktvalda nämnder inte bör förordas. Stadsledningskontoret anser emellertid inte att kommitténs förslag om att slopa reglerna om proportionella val vid tillsättande av geografiska nämnder på annan grund än partipolitisk bör tillstyrkas.

Stadsledningskontoret anser att de möjligheter till samverkan befriad från upphandlingsskyldighet som berörs i betänkandet skulle tillföra en välkommen flexibilitet för kommunal samverkan och välkomnar därför ytterligare klargöranden av rättsläget.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag till förtydligande av regelverket för det kommunala partistödet är välkommet och att det kan antas leda till en mer likvärdig tillämpning av partistödet över landet. Det är enligt stadsledningskontorets förmenande rimligt att koppla rätten till partistöd till ett partis faktiska närvaro i fullmäktige, eftersom partistödet är avsett att understödja det lokala politiska arbetet i kommunen eller landstinget. Vad beträffar kommitténs förslag avseende att politiska sekreterare inte ska betraktas som partistöd utan som stöd till förtroendemannaorganisationen har stadsledningskontoret ingenting att invända.

Vad avser kommitténs diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris har stadsledningskontoret betydande principiella invändningar, i huvudsak vad avser den föreslagna 8 § om att fullmäktige får uppdra åt en av regeringen utsedd kriskommitté att fatta beslut i fullmäktiges ställe. Stadsledningskontoret anser att en sådan reglering vore en ytterst allvarlig urholkning av själva grunderna för den kommunala självstyrelsen, sådan den beskrivs i 14 kap. 1 § regeringsformen samt 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen.

Mina synpunkter

De kommunala verksamheterna i Sverige är de som ligger närmast merparten av alla medborgare. Skola, förskola och äldreomsorg berör på ett eller annat sätt de flestas vardag och besluten och makten över dessa verksamheter ligger sällan långt bort, vare sig geografiskt eller rent personligt. Att regeringen år 2010 tillsatte en kommitté för att grundligt utreda ett antal frågor som rör det kommunala beslutsfattandet var därför positivt och välkommet.

De frågor om fullmäktiges ställning och storlek samt formerna för maktskifte som tas upp i utredningen berör inte Stockholms stad annat än indirekt. Stockholms stad bidrar dock gärna med kunskap och information om regeringen beslutar att införa en försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting enligt utredningens förslag. Det ska dock tilläggas att Stockholms stad inte använder sig av den typ av majoritetsstyre som föreslås i utredningen då oppositionen finns representerad i kommunstyrelsen i Stockholm. När det gäller beslutsfattande på distans ser jag inga problem med att införa en ny bestämmelse i kommunallagen. Ärenden med sekretess eller andra i övrigt känsliga ärenden lämpar sig dock dåligt för beslutsfattande på distans, något som stadsledningskontoret också påpekar i sitt tjänsteutlåtande.

Det är glädjande att se att kommitténs utredning har lett fram till beslutet att Stockholms särreglering i kommunallagen bör kvarstå. Borgarrådsinstitutionen är väl förankrad i Stockholms stads demokratiska tradition samt åtnjuter en bred politisk uppslutning och fyller en viktig funktion i stadens styrning och representation.

När det gäller frågan om direktvalda geografiska nämnder delar jag kommitténs uppfattning att direktvalda nämnder inte bör förordas. Kommitténs förslag om att slopa reglerna om proportionella val vid tillsättande av geografiska nämnder på annan grund än partipolitisk bör dock inte tillstyrkas. Som stadsledningskontoret konstaterar är inte behovet av att underlätta införandet av indirekt valda geografiska nämnder så trängande att det motiverar ett åsidosättande av reglerna om proportionella val.

Då det inte föreligger något behov som motiverar en lagstiftning som möjliggör att kommuner och landsting delegerar vissa uppgifter till staten bör kommitténs förslag om en sådan lag avstyrkas. Och då särskilt förslaget om att fullmäktige får uppdraga åt en av regeringen utsedd kriskommitté att fatta beslut i fullmäktiges ställe. En sådan lag vore en allvarlig urholkning av det kommunala självstyret.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen av betänkandet "Vital kommunal demokrati" (SOU 2012:30) hänvisas till denna promemoria.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Stockholm den 15 augusti 2012

STEN NORDIN

Bilaga

Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Karin Wanngård* och *Tomas Rudin* (båda S) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta

1. Delvis bifalla förslaget till beslut
2. Samt att därutöver anför följande;

Vi delar huvudsakligen de förslag som kommittén redovisat för att förstärka den lokala demokratins funktionssätt. Som stadsledningskontoret redovisar i sitt utlåtande finns det delar som inte berör Stockholm eller där förslaget i kommitténs betänkande redan tillämpas i Stockholm. I dessa delar instämmer vi i Stadsledningskontorets bedömning.

Likaså delar vi uppfattningen att det är positivt att nuvarande särlösning för Stockholm i lagstiftningen kan bestå med kommitténs förslag.

I den del som handlar om försöksverksamhet med majoritetsstyre är förslaget behäftat med stora tveksamheter. Även om syftet är gott – att tydliggöra majoritetsförhållanden och vitalisera kommunfullmäktiges roll – så finns det anledning att känna stor tveksamhet kring om förslagen åstadkommer detta.

Det är knappast vilka personer som sitter i kommunstyrelsen som avgör om medborgarna har kunskap om befintligt styre. Snarare är det de ledande företrädarna, inklusive oppositionens företrädare, som utför och konstituerar den politiska debatten. Om oppositionens företrädare får sämre förutsättningar, och oavsett försök till kompensatoriska åtgärder, är det en uppenbar risk med förslaget så leder det till sämre förutsättningar för en levande politisk debatt. Det i sin tur riskerar att göra det politiska styret mer otydligt.

Det majoritetsstyre som tillämpas i exempelvis Stockholm illustrerar tydligt att man inte behöver ensidigt sammansätta kommunstyrelser för att tydliggöra politiska konfliktlinjer.

Däremot finns det en betydande risk att konsensus kring exempelvis viktiga utvecklingsfrågor – i de fall sådana är möjliga – försvåras utan oppositionens närvaro i beslutande organ.

Det senare är en väsentlig del som kommittén helt tycks bortse ifrån. I och med att allt fler beslut är delegerade av kommunfullmäktige till kommunstyrelsen riskerar fler frågor att i praktiken helt ställas utan politisk debatt.

En ökad svårighet i att söka konsensuslösningar är också när oppositionen inte i normalfallet kommer ha forum att presentera sina förslag för värdering innan fullmäktige beslutar om frågan.

Det finns alltså starka invändningar mot att införa majoritetsstyre i den variant som kommittén nu föreslår.

När det gäller frågan om tjänstledighet instämmer vi i förslaget men anser att det finns anledning att vidga den fortsatta frågeställningen till att också utreda de förutsättningar som krävs för tjänstledighet av andra skäl som exempelvis studier, föräldraskap och andra personliga skäl.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Karin Wanngård, Roger Mogert* och *Maria Östberg Svanelind* (alla S) med hänvisning till reservationen av (S) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (V) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Som svar på remissen av betänkandet ”Vital kommunal demokrati” (SOU 2012:30) hänvisas delvis till finansborgarrådets förslag till yttrande.
2. Därutöver vill vi framföra följande.

Den kommunala demokratin och dess sätt att fungera bör aldrig tas för given utan måste utvecklas för att vara med sin tid. Det är därför viktigt att staden såväl som staten med jämna mellanrum grundligt utreder vilka förbättringar som kan behöva göras för att modernisera beslutsfattandet. En fråga som i allra högsta grad bör utvärderas är borgarrådsinstitutionen, som hade sitt berättigande under samlingsstyret men där dagens funktion kan diskuteras.

Vänsterpartiet lägger därför idag en skrivelse till kommunstyrelsen om en kommitté för att utvärdera hur beslutsfattandet och den politiska representationen har fungerat efter 1994 jämfört med tidigare styrelseskick. Alla partier i fullmäktige ska vara representerade i kommittén och utvärderingen syftar till att stärka den kommunala demokratin. Staten bör avvakta resultatet av utvärderingen innan beslut fattas om särslagstiftningen i kommunallagen.

Därutöver är vi negativa till den parlamentariska kommitténs förslag om en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting, eftersom det skulle utestänga oppositionen från kommunstyrelsen. Med tanke på den snabbhet som idag i många delar präglar beslutsfattandet är den insyn som kommunstyrelserepresentation ger ovärderlig. Utan plats i kommunstyrelsen kan oppositionen aldrig få sin ståndpunkt klargjord i den stora mängd ärenden som är delegerade till kommunstyrelsen.

Vänsterpartiet anser också att det är av stor vikt att möjligheten till försöksverksamhet med direktvalda stadsdelsnämnder ska kvarstå.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått Kommitténs för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt betänkande ”Vital kommunal demokrati” (SOU 2012:30) på remiss. Kommitténs överväganden och förslag tar sin utgångspunkt i att förutsättningarna ser olika ut för Sveriges kommuner, landsting och regioner. Kommittén har haft som mål att bidra till och förstärka den flexibilitet som redan finns i kommunallagen, för att därigenom möjliggöra för kommuner, landsting och regioner att välja de former som passar dem bäst utan att äventyra medborgarnas berättigade krav på likabehandling oavsett var i landet de bor.

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

Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

Kommitténs utredning visar att partierna i framförallt små men även medelstora kommuner har svårt att fylla sina listor. Enligt kommitténs uppfattning finns det därför skäl att se över villkoren för de mindre kommunerna och möjliggöra förändringar i de demokratiska strukturerna så att deras funktionssätt kan stärkas. Kommittén föreslår därför att det införs en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare och att nästa latitud utökas så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter.

Kommittén anser att det är angeläget att fullmäktiges presidium kan ges en mer aktiv roll när det gäller planeringen av fullmäktigearbetet och föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium och att presidiets uppgifter kan preciseras i arbetsordningen.

Kommitténs analys visar att fullmäktiges ställning i praktiken inte alltid är lika stark som dess formella ställning antyder. Kommitténs bedömning är att dessa brister inte kan botas genom lagstiftningsåtgärder utan att det i första hand gäller att lyfta fram de verktyg som redan existerar och att utveckla kunskap och erfarenheter med hjälp av dessa.

Majoritetsstyre

Kommittén föreslår att det införs en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommun- och landstingsstyrelser under perioden 30 juni 2013–31 december 2022. Syftet med majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. Ett införande av majoritetsstyre innebär dock sannolikt vissa förändringar för styrelsens ledamöter. Med majoritetsstyre blir fullmäktige den politiska arena där majoritet och opposition möts i öppen debatt.

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

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Kommittén föreslår att det ska krävas att minst hälften av fullmäktige bifaller en talan om misstroende. Om styrelsen inte längre har förtroende från en majoritet av fullmäktige ska styrelsens uppdrag återkallas och fullmäktige ska utse ny styrelse. Kommittén föreslår att fråga om misstroende inte ska omfattas av beredningstväng.

Beslutsfattande på distans

Kommittén konstaterar att den tekniska utvecklingen har inneburit att en rad nya frågor kring begrepp som närvaro och plats uppstår. Sammantaget konstaterar kommittén att det finns flera olika skäl som talar för att det skulle vara värdefullt att införa en möjlighet att närvara på distans för att förbättra de förtroendevaldas situation. Kommittén föreslår att fullmäktige ska besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt.

Tjänstledighet för förtroendeuppdrag från tjänst i annat land

Kommittén konstaterar att andelen pendlare över rikets gränser ökar. Kommittén anser att det finns behov av att införa regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat land. Möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda, primärt mellan de nordiska länderna, bör därför utredas vidare.

Formerna för maktskifte i kommuner och landsting

Kommittén anser att det är betydelsefullt att majoriteten i nyvalda fullmäktige ges möjlighet att påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar så snart som möjligt efter valet. Eftersom rösträkningen numera avslutas tidigare än vad som var fallet 1975 och valdagen sedan den 1 januari 2011 är tidigarelagd en vecka anser kommittén att det finns utrymme att tidigarelägga inledandet av fullmäktiges mandatperiod. Kommittén föreslår därför att inledandet av fullmäktiges mandatperiod tidigareläggs till den 15 oktober valår.

Kommunallagens särreglering för Stockholms kommun

Trots att enhetlighet har eftersträövats och särreglerna har blivit färre innehåller kommunallagen fortfarande ett antal särbestämmelser som gäller för Stockholms kommun. De avvikande bestämmelserna för Stockholm ansågs väsentligen ha sin grund i att Stockholm som landets huvudstad mötte speciella problem av bland annat organisatorisk natur. Flertalet av de skillnader som kan förmodas ligga bakom olikheterna mellan kommunallagen och särregleringen för Stockholms kommun har numera fallit bort. Stockholms kommun har inte längre landstingsuppgifter och partipolitikens roll har ökat också i andra kommuner än Stockholm. Systemet med heltidsengagerade förtroendemän tillämpas nu i samtliga kommuner och landsting. Kvar är egentligen bara de särskilda reglerna om borgarråden i 4 kap. 24–29 §§ kommunallagen.

Kommittén har som utgångspunkt att kommunallagen så långt som möjligt bör ha en enhetlig utformning som gäller för samtliga kommuner och landsting i landet. Enligt kommitténs bedömning kan i stort sett alla regler om borgarråd tas bort från

kommunallagen utan att det skulle innebära någon nämnvärd praktisk förändring i borgarrådsinstitutet. Den viktigaste skillnaden är kanske istället den att borgarrådets position i Stockholm formellt sett är starkare och får större tyngd genom lagregleringen än om den enbart regleras av kommunfullmäktige.

Kommitténs sammantagna uppfattning är att det finns ett visst utrymme för att avskaffa särregleringen om borgarråd. Kommittén anser dock, mot bakgrund av att Stockholms kommun anser att en sådan förändring i viss mån skulle hindra kommunen från att tillämpa sitt nuvarande arbetssätt, att de skäl som finns för att avskaffa särregleringen inte har sådan tyngd att denna bör avskaffas mot Stockholms kommuns vilja. Kommitténs bedömning är därför att kommunallagens särreglering om borgarråden i Stockholms kommun inte bör förändras.

Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser

Av kommitténs utredning framgår att en under mandatperioden nybildad politisk majoritet i fullmäktige inte har någon möjlighet inom ramen för gällande lagstiftning att byta ut presidierna i styrelse och nämnder. Kommittén anser därför att det finns skäl att införa en regel som innebär att presidieposterna ska kunna bytas ut när dessa genom ett maktskifte har kommit att tillhöra den gamla majoriteten.

Direktvalda geografiska nämnder

Kommittén konstaterar att kommuner redan i dagsläget kan överlåta åt invånarna i en kommun del att i praktiken själva välja vilka som ska representera dem i nämnden, genom att fullmäktige beslutar att fastställa invånarnas val av ledamöter till nämnden. Eftersom reglerna om proportionella val är tillämpliga vid tillsättandet av en indirekt vald nämnd kan dock en mycket liten minoritet hindra fullmäktige att besluta enligt det utfall de utlovat att följa. Kommittén föreslår därför att reglerna om proportionella val inte ska vara tillämpliga när fullmäktige med tvåtredjedels majoritet beslutat att tillsätta en geografisk nämnd vars ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk.

Kommunal samverkan

Kommittén bedömer att trenden med ett ökat behov av samverkan sannolikt kommer att fortsätta, framförallt när det gäller mindre kommuner i glesbygd. Vad gäller formerna för samverkan anser kommittén att det inte finns några tydliga behov av nya reglerade samverkansformer med politisk överbyggnad.

Kommittén konstaterar att upphandlingslagstiftningen inte gör något principiellt undantag för situationer där kommuner och landsting anskaffar varor och tjänster från offentligrättsliga organ för kommunal samverkan eller hel- eller delägda kommunala bolag. Denna utgångspunkt i det upphandlingsrättsliga systemet innebär enligt kommitténs mening att reglerna i mycket hög grad sätter gränser för i vilken utsträckning kommuner och landsting fritt kan välja vilken aktör som ska leverera en viss vara eller tjänst.

Kommittén anser att det är angeläget att möjligheterna till ökad samverkan inom ramen för undantaget från upphandlingsskyldighet för icke-ekonomisk verksamhet, särskilt verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt, utreds vidare.

Kommittén konstaterar att Sverige inte har utnyttjat möjligheten att definiera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i någon större utsträckning och bedömer att flera av de tjänster som hör till det traditionella kommunala uppdraget skulle kunna

definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommittén anser att reglerna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse för närvarande inte kan sägas innebära några klara och lättillämpade undantag från upphandlingsreglerna som kommuner och landsting kan dra nytta av när de samverkar. Framtida domar från EU-domstolen och nya EU-regleringar kan dock enligt kommitténs uppfattning tänkas klargöra under vilka förutsättningar allmännyttiga verksamheter kan undantas från reglerna om offentlig upphandling.

Kommittén gör bedömningen att det ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv inte finns några direkta fördelar med att skapa nya offentlighetsrättsliga samverkansformer utan att kommunalförbund och gemensamma nämnder tillgodoser behovet av formaliserad kommunal samverkan med politisk överbyggnad och demokratisk kontroll. Kommittén anser vidare att lagstiftning om gemensam styrelse inte bör införas eftersom det organisatoriskt är detsamma som gemensam nämnd och det därför, enligt undantaget för verksamhet som innefattar utövande av offentlig makt, redan är möjligt för kommuner och landsting att samverka utan upphandlingsrättsliga konsekvenser.

Kommunalt partistöd

Enligt kommitténs bedömning ger det nuvarande systemet för kommunalt partistöd ett betydande utrymme för olika tolkningar om vad som inryms i partistödet, den närmare tillämpningen av kravet på fullmäktigerepresentation och frågan om vilka ändamål som stödet får användas för. Kommittén föreslår därför bland annat att representationskravet enligt 2 kap. 9 § kommunallagen knyts till det resultat av valet till fullmäktige som fastställs av länsstyrelsen enligt 14 kap. vallagen. På så sätt kan representation fastslås genom valresultatet utan att fullmäktige behöver ge sig in i några gränsdragningar. För att uppnå en tydligare struktur i systemet med kommunalt partistöd föreslår kommittén att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året och att mottagarna ska vara juridiska personer.

Kommittén anser att bestämmelser som innebär att rätten till partistöd görs beroende av partiernas närvaro i fullmäktige bör regleras i lag. Kommitténs grunduppfattning är att partiernas frånvaro i fullmäktige ska få påverka rätten till partistöd och kommittén föreslår därför att det ska framgå av kommunallagen att fullmäktige får besluta att partistöd enbart ska beräknas utifrån mandat som har fastställt ledamot eller ersättare vid det årliga utbetalningsbeslutet. Kommittén anser dock inte att lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda ledamöters närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör införas, eftersom det riskerar att leda till skönsmässiga bedömningar.

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

Kommittén konstaterar att överföringar av partistöd mellan olika nivåer inom partiorganisationerna inte är förenliga med partistödet syfte om de inte motsvaras av motprestationer som främjar politisk verksamhet i utbetalande kommun eller landsting. Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ansvarar för att se till att överföringar av stöd till andra partini-

våer motsvaras av godtagbara motprestationer. Någon mer detaljerad skrivning av hur och till vad partistödet ska användas är inte önskvärd eftersom partierna inom ramen för syftet bör tillåtas maximal flexibilitet. Kommittén anser sammantaget att det inte finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet.

Kommittén anser att det bör införas ett krav på att mottagarna ger in en redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte, dock utan att några formella krav ställs på formen för denna redovisning. Kommittén anser inte att det bör införas någon allmänt gällande sanktion för partier som underlåter att komma in med redovisning, men fullmäktige ska inte vara skyldigt att utge partistöd till partier som inte lämnar någon redovisning. Därför föreslås att det i lag ska uttalas att fullmäktige i förväg får ställa krav på att partistöd inte ska betalas till parti som underlåter att komma in med redovisning.

Kommuner och landsting i allvarlig kris

Kommuner och landsting som befinner sig i allvarliga styrningskriser kan i många fall antas vara beroende av att få hjälp från utomstående aktörer för att reda upp sin situation. Typiskt sett torde kommunernas behov vara störst vid renodlade politiska eller akuta ekonomiska kriser medan statens behov borde vara störst vid politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter som innebär att det inte finns någon legal företrädare eller formell styrningsförmåga.

Kommittén konstaterar att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte rymmer inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen. Eventuella åtgärder måste istället väsentligen bygga på att kommuner och landsting lämnar sitt samtycke. Kommitténs utgångspunkt är att statens åtgärder i förhållande till krisdrabbade kommuner och landsting huvudsakligen måste ske genom att staten i någon form erbjuder rådgivning och annan hjälp som behövs för att krisen ska få en långsiktig lösning. Kommittén menar att det är möjligt för regeringen att tillsätta organ liknande den tidigare Kommundelagationen för att bistå den kommunala nivån med exempelvis rådgivning. Enligt kommitténs uppfattning kan det mot denna bakgrund inte sägas finnas något större behov av att i lagstiftningen skapa särskilda former för statlig rådgivning m.m. till kommuner och landsting i kris.

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

Kommitténs diskussionsförslag utgörs av en lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris. Kommuner och landsting som befinner sig i styrningskris får genom lagen möjlighet att erhålla hjälpinsatser från staten. Fullmäktige ges rätt att överföra viss kommunal beslutanderätt på ett av staten utsett organ. Förslaget innebär att fullmäktige efter överenskommelse med en av regeringen utsedd kriskommitté får uppdra åt kriskommittén att i fullmäktiges ställe fatta beslut i ett visst eller en viss grupp av ärenden. Förslaget bygger vidare på att statligt biträde kan ges endast efter att fullmäktige har lämnat sitt samtycke till det. Den centrala innebörden är att kommuner och landsting som befinner sig i en allvarlig styrningskris efter egen ansökan hos regeringen kan beviljas biträde av regeringen, anpassat efter behoven i den enskilda situationen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 juli 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att kommittén på regeringens uppdrag har bedrivit ett gediget och omfattande utrednings- och analysarbete för att undersöka möjliga förändringar för att förstärka det lokala beslutsfattandet. Kontoret anser att den kommunala demokratin, såväl i lagens mening som i praktiskt agerande, är en väsentlig del av Sveriges styrelseskick. Mot den bakgrunden är det enligt kontorets mening angeläget att kontinuerligt anpassa regelverket för det kommunala beslutsfattandet till förändrade betingelser i samhället.

Stadsledningskontorets övergripande omdöme är att kommittén med betänkandet ”Vital kommunal demokrati” (SOU 2012:30) har lämnat ett förtjänstfullt och tänkvärt bidrag till arbetet med att förbättra villkoren för den kommunala demokratin utifrån rådande förutsättningar och kontoret ställer sig överlag positivt till de lagstiftningsförslag och förslag till vidare utredning som förs fram i betänkandet. Stadsledningskontorets generella bedömning är att merparten av kommitténs förslag till förändrad lagstiftning antingen tydliggör och bekräftar befintlig praxis i många kommuner och landsting eller skapar större flexibilitet för kommunerna att agera på ett ändamålsenligt och demokratiskt sätt inom gällande institutionella ramverk. Kontoret lämnar specifika synpunkter på kommitténs konkreta förslag nedan och följer betänkandets disposition.

Fullmäktiges ställning i det kommunala beslutsfattandet

Stadsledningskontoret konstaterar att kommitténs förslag om en ny latitud för fullmäktiges storlek för kommuner med mycket liten befolkning inte är relevant för Stockholms stad, eftersom Stockholm till invånarantalet är Sveriges största kommun och därmed har andra förutsättningar. Principiellt anser emellertid kontoret att kommitténs förslag är välvägt och torde kunna underlätta rekryteringen till kommunala förtroendeuppdrag i kommuner med få invånare. Stadsledningskontoret anser dock att en ny latitud med krav på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare endast delvis kan antas bidra till att uppnå tillräckligt många kandidater till fullmäktige. Därutöver är det enligt kontorets mening i hög grad en angelägenhet för de politiska partierna att inom sina lokala organisationer finna arbetsformer som i högre utsträckning lockar människor att kandidera till politiska förtroendeuppdrag i kommuner och landsting.

Avseende kommitténs förslag om att införa en skrivning i kommunallagen om att fullmäktiges ordförande tillsammans med vice ordföranden utgör fullmäktiges presidium reser stadsledningskontoret inga invändningar. I arbetsordningen för Stockholms kommunfullmäktige finns redan en sådan formulering och stadsledningskontorets uppfattning är att det är ett förfaringsätt som fungerar väl utifrån presidiets ställning och funktion inom Stockholms stad. Kontoret bedömer att kommitténs förslag skulle kunna bidra till att vitalisera arbetsformerna i fullmäktigeförsamlingar i landet där presidiets ställning är ottydligt definierad i dagsläget, men att det i hög grad är en fråga om lokal politisk kultur hos fullmäktiges partier likaväl som en lagstiftningsfråga.

Avseende fullmäktiges ställning i stort delar stadsledningskontoret kommitténs bedömning att det inte är en fråga som löses genom förändrad lagstiftning. Kontoret instämmer därför med betänkandets slutsats att några ytterligare lagstiftningsförslag rörande fullmäktiges ställning inte bör göras.

Majoritetsstyre

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag om att införa en lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre i kommuner och landsting under perioden 20 juni 2013–31 december 2022 är tänkvärt. Enligt kontorets mening är erfarenheterna från Stockholms stads övergång från samlingsstyre till majoritetsstyre en värdefull kunskapskälla för att överväga fördelar respektive nackdelar med majoritetsstyre. Stockholms stad uppvisar enligt stadsledningskontorets förmenande flera av de karakteristika som kommittén ställer upp för kommuner lämpade för majoritetsstyre: reella politiska skiljelinjer mellan fullmäktiges partier, jämna styrkeförhållanden mellan majoritetskonstellationerna och återkommande majoritetsskiftet.

Stadsledningskontoret instämmer i kommitténs allmänna bedömning att majoritetsstyre kan innebära en ökad politisk tydlighet och därmed ett förstärkt demokratiskt ansvarsutkrävande men att det till viss del kan ske på bekostnad av en etablerad konsensustradition. Kontoret menar dock att erfarenheten från Stockholms tillämpning av majoritetsstyre till övervägande del är positiv. Den starkare politiska styrning och därmed ökade tydlighet om kommunens verksamhetsmål som följer av majoritetsstyre stärker enligt kontorets uppfattning både styrningen inom kommunen och kommunikationen med kommuninvånarna.

Stadsledningskontoret kan visserligen konstatera att majoritetsstyre för Stockholms vidkommande sedan samlingsstyrets avskaffande 1994 stundtals har kunnat medföra bristande kontinuitet som följd av att majoritetsförhållandena skiftat vid varje val undantaget 2010 års val. Men eftersom majoritetsskiftena har varit utslag av väljarnas preferenser får det enligt kontorets mening ses som konsekvent att dessa skiftet också fått genomslag i politiska kursändringar för kommunens verksamheter och andra berörda. Stadsledningskontorets sammanvägda bedömning är att dessa förändringar till följd av regelbundna majoritetsskiftet som regel inte har inneburit alltför stora utmaningar för stadens verksamheter att bedriva en långsiktig planering och att de demokratiska fördelarna av ett tydligt majoritetsstyre i Stockholms stads fall generellt har övervägt nackdelarna.

I likhet med kommittén anser stadsledningskontoret att formerna för den politiska oppositionens insyn är viktigt att beakta vid införande av majoritetsstyre. Kontoret konstaterar att oppositionen som regel verkar under goda betingelser i Stockholms stads tillämpning av majoritetsstyre. Det kan dock enligt kontorets mening inte uteslutas att det till viss del är en konsekvens av frekventa majoritetsskiftet, som gör att samtliga politiska partier har erfarenhet av oppositionsrollen och därför inte kringskär den när de befinner sig i majoritetsställning. Kontoret anser att det inte kan uteslutas att det i kommuner med mer permanenta majoritetsförhållanden finns en risk att en övergång till majoritetsstyre ytterligare försvagar en redan marginaliserad politisk opposition, vilket skulle undergräva snarare än förstärka den lokala demokratin i sådana kommuner. Därför anser stadsledningskontoret att kommitténs förslag om krav på kvalificerad majoritet för övergång till majoritetsstyre och enkel majoritet för upphävande av detsamma är klokt.

Beslutsfattande på distans

Stadsledningskontoret har inga generella invändningar mot kommitténs förslag att i 5 kap. 64 § respektive 6 kap. 32 § kommunallagen införa bestämmelser om att fullmäktige i arbetsordningen respektive nämndernas reglementen ska införa en bestämmelse om när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds sammanträde. Kontoret delar kommitténs bedömning att den tekniska utvecklingen har gjort att närvaro vid ett kommunalt sammanträde numera kan tolkas i vidare mening än strikt fysisk närvaro i rummet.

Tekniska lösningar erbjuder möjligheter att förbättra service och förenkla kontakter mellan kommuner och medborgare. Likaså kan ny teknik nyttjas för en förenklad hantering av handlingar och ärenden i den kommunala beslutsprocessen. Mot den bakgrunden instämmer stadsledningskontoret med kommittén att det bör vara möjligt med ett större inslag av närvaro på distans i det kommunala beslutsfattandet, särskilt om det skulle sänka trösklarna till förtroendeuppdrag för grupper som idag har svårigheter att tidsmässigt eller fysiskt ta sig till

en sammanträdesplats.

I likhet med vad som sägs i betänkandet anser dock stadsledningskontoret att deltagande på distans bör förekomma undantagsvis och som komplement till det fysiska mötet i den kommunala beslutsprocessen. Kontoret anser därför att kommitténs förslag att låta respektive kommun eller landsting avgöra formerna och villkoren för distansnärvaro är välmotiverat.

Vad avser hantering av ärenden med sekretess och andra känsliga ärenden anser stadsledningskontoret däremot att dessa som regel inte lämpar sig för beslutsfattande på distans, mot bakgrund av hur känslig informationen i sådana ärenden kan vara, för den enskilde eller för kommunens verksamheter. Kontoret menar att de tekniska riskerna och svårigheten att säkerställa att sekretessen iakttas av den ledamot som deltar på distans talar emot distansnärvaro i behandlingen av sådana ärenden. Enligt stadsledningskontorets uppfattning är det mer angeläget att förhindra den skada som kan drabba enskild eller strategisk kommunal verksamhet vid brott mot sekretessen än att underlätta distansdeltagande i behandlingen av sådana ärenden.

Tjänstledighet för förtroendeuppdrag från tjänst i annat land

Stadsledningskontoret reser inga invändningar mot kommitténs bedömning att möjligheten att införa en ömsesidig rätt till ledighet för förtroendevalda mellan primärt de nordiska länderna bör utredas vidare. Om och när det finns ett färdigt förslag till regler för tjänstledighet för förtroendevalda som arbetar i ett annat land lämnar kontoret gärna synpunkter.

Formerna för maktskifte i kommuner och landsting

Stadsledningskontoret konstaterar att kommitténs förslag att tidigare lägga inledandet av mandattiden för fullmäktige till den 15 oktober valåret inte innebär någon förändring för Stockholms stads vidkommande eftersom staden, i likhet med Stockholms läns landsting och övriga kommuner i Stockholms län, redan tillämpar denna tidpunkt. Kontoret instämmer dock med kommittén att det för kommuner i övriga landet sannolikt vore välkommet med ett tidigare läggande av fullmäktiges mandattid enligt förslaget i betänkandet för att möjliggöra för nyvalda fullmäktigemajoriteter att snarast möjligt efter valet kunna genomföra politiska förändringar.

Kommunallagens särreglering för Stockholms kommun

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att kommittén, trots strävan efter enhetlighet i kommunallagen och trots bedömningen att särregleringen om borgarråd i Stockholm skulle kunna avskaffas, likväl föreslår att nuvarande lydelse i 4 kap. 24–29 §§ kommunallagen inte förändras. Kontoret framhåller att borgarrådsinstitutionen är väl förankrad i Stockholms stads demokratiska tradition, åtnjuter en bred politisk uppslutning och fyller en viktig funktion i stadens styrning och representation. Stadsledningskontoret gör bedömningen att de politiska partierna i Stockholms kommunfullmäktige värdesätter den tydlighet i politiskt ansvarsutkrävande som borgarrådsinstitutet medför, liksom som hur det underlättar nomineringsprocesserna i samband med val och då i synnerhet de i Stockholms stad frekventa majoritetsskiftena. Stadsledningskontoret välkomnar därför lyhördheten i kommitténs förslag att bibehålla särregleringen avseende Stockholms borgarråd och har inget övrigt att tillföra.

Återkallelse av uppdrag i nämnder och styrelser

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag att i kommunallagen införa en ny bestämmelse som innebär att presidierna i styrelser och nämnder kan bytas ut så snart det sker ett majoritetsskifte i fullmäktige är ett rimligt förtydligande av redan idag förekommande praxis i kommunallagens anda. Det är enligt kontorets uppfattning både demokratiskt legitimt och ändamålsenligt för styrningen av de kommunala verksamheterna att presidieposterna i kommuner och landsting tillfaller företrädare för de politiska partier som utgör fullmäktiges majoritet. Ett förtydligande av kommunallagen därvidlag är därför enligt kontorets mening välkommet.

Stadsledningskontoret vill samtidigt fästa uppmärksamhet på att den politiska kulturen i kommuner och landsting kan möjliggöra skiftet på presidieposter utan att kommunallagen ställer formella krav på det. I Stockholms stad brukar skiftet på presidieposterna i nämnder och styrelser regelmässigt genomföras i samband med majoritetsskiftet som utslag av all-

männa val, men med bibehållen sammansättning av dessa organ i övrigt (beroende på att mandattiden för styrelser och nämnder löper till den 31 december varje år, även valår). Den politiska kulturen i Stockholm, som till stor del är präglad av återkommande majoritetsskiftet, har fört med sig en tyst överenskommelse mellan de politiska partierna om att en ny fullmäktigemajoritets politiska vilja respekteras i beslutsprocessen i nämnder och styrelser även om sammansättningen av dessa avspeglar de gamla majoritetsförhållandena fram till och med den 31 december valåret. Stadsledningskontoret är emellertid medvetet om att den politiska kulturen kan skilja sig väsentligt mellan olika kommuner och delar därför kommitténs bedömning att det är tillrådligt att tydliggöra kommunallagen i detta hänseende för att säkerställa att presidier i nämnder och styrelser avspeglar majoritetsförhållandena i fullmäktige.

Direktvalda geografiska nämnder

Stadsledningskontoret delar kommitténs uppfattning att de möjligheter som finns att besluta om att inrätta indirekt valda geografiska nämnder är tillräckliga och att direktvalda nämnder inte bör förordas. I Stockholms stad inrättades indirekt valda geografiska nämnder genom stadsdelsnämndsreformen 1997. Stadsdelsnämndernas utformning, sammansättning och budgetamar beslutas av kommunfullmäktige. Sedan inrättandet har antalet stadsdelsnämnder i Stockholm successivt minskat genom sammanslagningar, i likhet med hur antalet kommuner med kommundelsnämnder enligt betänkandet också gradvis har minskat över tid. 1999 reducerades antalet stadsdelsnämnder från 24 till 18 stycken och 2006 reducerades antalet stadsdelsnämnder ytterligare något till 14 stycken.

Erfarenheterna av stadsdelsnämndsreformen visar enligt stadsledningskontorets uppfattning på både för- och nackdelar med geografiska nämnder. Kontoret ansluter sig på kommunalrättslig grund till kommitténs slutsatser att det finns ett antal tunga principiella invändningar mot direktvalda geografiska nämnder. Ur ett styrningsperspektiv torde enligt stadsledningskontorets uppfattning ett tungt vägande skäl mot direktvalda geografiska nämnder vara risken för motstridiga politiska viljor i den direktvalda nämnden respektive den centrala kommunledningen, något som skulle riskera att allvarligt försvåra styrningen av en kommun. Kontoret befarar liksom kommittén att direktvalda nämnder även riskerar att strida mot kommunallagens likställighetsprincip på ett sätt som inte vore acceptabelt. Stadsledningskontoret anser att de många andra former för decentraliserat lokalt inflytande som redan finns tillgängliga, såsom medborgarförslag och kommunala folkomröstningar, är lämpligare än direktvalda geografiska nämnder.

Stadsledningskontoret anser emellertid inte att kommitténs förslag om att slopa reglerna om proportionella val vid tillsättande av geografiska nämnder på annan grund än partipolitisk bör tillstyrkas. Kontoret anser inte att behovet av att underlätta införandet av indirekt valda geografiska nämnder är så trängande att det motiverar ett åsidosättande av reglerna om proportionella val. Visserligen innebär reglerna om proportionella val att en mycket liten minoritet i fullmäktige hypotetiskt skulle kunna förhindra tillsättandet av en indirekt vald geografisk nämnd, men stadsledningskontoret anser att sannolikheten för att en sådan situation skulle uppstå får betraktas som så pass liten att det inte påkallar ett undantag från reglerna om proportionella val. Inrättandet av geografiska nämnder på icke partipolitisk grund lär enligt stadsledningskontorets bedömning vara så pass sällsynt förekommande att det får förmodas att bred politisk enighet råder i de få fall som sådana beslut är aktuella och därmed är det enligt kontorets uppfattning inte nödvändigt att åsidosätta reglerna om proportionella val för att ta hänsyn till vad som i allt väsentligt torde vara att beteckna som undantagsfall.

Kommunal samverkan

Stadsledningskontoret konstaterar att kommittén har genomfört en mycket gedigen kartläggning av de rättsliga förutsättningarna för kommunal samverkan, i synnerhet med avseende på upphandlingslagstiftningens och EU-rättens konsekvenser för kommuners och landstings möjligheter till samverkan utan upphandlingsskyldighet. Kontoret anser att slutsatserna i betänkandet utgör ett värdefullt kunskapstillskott beträffande det rådande rättsläget för kommunal samverkan och instämmer med kommittén att ytterligare utredning av möjlig-

heterna till kommunal samverkan enligt undantaget från upphandlingsskyldighet för verksamhet som innefattar utövande offentlig makt vore ytterst välkommet som komplement till den praxis som kan förväntas från domar i EU-domstolen.

Stadsledningskontoret anser att de möjligheter till samverkan befriad från upphandlingsskyldighet som berörs i betänkandet skulle tillföra en välkommen flexibilitet för kommunal samverkan och välkomnar därför ytterligare klargöranden av rättsläget. Likaledes anser kontoret att det vore positivt om bättre och mer utförliga definitioner av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse kunde åstadkommas för att skapa tydligare förutsättningar för kommuner och landsting att använda sig av denna möjlighet vid samverkan.

I likhet med kommittén bedömer stadsledningskontoret att kommunal samverkan kan förväntas öka i framtiden. Kontoret anser att detta inte endast, som kommittén bedömer, lär bli aktuellt glesbygd utan även i storstadsregionerna till följd av de krav som ställs av en ständigt tilltagande regionförstoring, vilket Stockholm-Mälarsregionens utveckling det senaste decenniet tydligt indikerar. Stadsledningskontoret instämmer dock med kommittén att gällande offentligrättsliga former för kommunal samverkan i allt väsentligt är tillräckliga och att samverkan i gemensam styrelse, trots vissa smärre fördelar, inte är så angeläget att en ny reglering om en sådan samverkansform är påkallad.

Kommunalt partistöd

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag till förtydligande av regelverket för det kommunala partistödet är välkommet och att det kan antas leda till en mer likvärdig tillämpning av partistödet över landet. Det är enligt stadsledningskontorets förmenande rimligt att koppla rätten till partistöd till ett partis faktiska närvaro i fullmäktige, eftersom partistödet är avsett att understödja det lokala politiska arbetet i kommunen eller landstinget. Likaså anser kontoret att det är rimligt att, som kommittén föreslår, införa en reglering om att partistöd ska utges till juridiska personer och att beslut om detta ska fattas årligen.

Vad beträffar kommitténs förslag avseende att politiska sekreterare inte ska betraktas som partistöd utan som stöd till förtroendemannaorganisationen har stadsledningskontoret ingenting att invända. Kontoret konstaterar att denna praxis redan tillämpas i Stockholms stad, som en indirekt följd av kommunallagens särreglering om borgarråd. Borgarråd i Stockholms stad biträds i sin roll som föredragande i kommunstyrelsen av rotlar, bemannade med politiska sekreterare/borgarrådssekreterare och borgarråd utan föredragningsskyldighet (oppositionsborgarråd) biträds av kanslier tillika bemannade med politiska sekreterare/borgarrådssekreterare. Mot bakgrund av denna redan gällande praxis bedömer stadsledningskontoret att kommitténs förslag inte kommer att innebära någon principiell skillnad för Stockholms stads vidkommande.

Stadsledningskontoret anser att kommitténs förslag att införa krav på redovisning av partistödets användning samt att fullmäktige ges rätt att i förväg villkora partistödet med krav på sådan redovisning är rimliga. Enligt stadsledningskontorets uppfattning är det befogat att kräva redovisning av partistödets användning i lika hög utsträckning som det är att kräva redovisning av hur skattemedlen i övrigt används, vare sig det är inom kommunens egna verksamheter eller verksamheter som uppbär stöd från kommunen. Kontoret anser därför att kommitténs förslag att redovisningen ska göras årligen till fullmäktige och granskas av revisor är bra, förutsatt att det står varje kommun fritt att besluta om formerna för en sådan redovisning på ett sådant sätt att den administrativa belastningen av redovisningen är godtagbar utifrån respektive kommuns förutsättningar. Vidare instämmer stadsledningskontoret med kommittén att formen för redovisning av partistödets användning inte bör regleras närmare, i konsekvens med hur reglerna för partistöd i övrigt är utformade enligt svensk praxis på området.

Kommuner och landsting i allvarlig kris

Stadsledningskontoret anser att betänkandet är otydligt vad avser det faktiskt bedömda behovet av ny lagstiftning för att hantera krissituationer i kommuner och landsting. Å ena sidan konstaterar kommittén att behovet av lagstiftning om kommunala styrningskriser för närvarande inte är så stort att ett lagförslag bör läggas fram, en bedömning som stadsled-

ningskontoret delar. Å andra sidan anser kommittén att förhållandena kan komma att utvecklas i en sådan riktning att behovet av krislagstiftning ökar, vilket kommittén tar som utgångspunkt för att diskutera en hypotetisk lagstiftning på området.

Stadsledningskontoret delar kommitténs övergripande slutsats att det redan i dagsläget är möjligt för staten att vid behov bistå kommuner och landsting med rådgivning och medling, varför någon särskild lagstiftning för detta ändamål inte är påkallad. Likaledes delar kontoret kommitténs bedömning att det inte föreligger något behov som motiverar en lagstiftning som möjliggör att kommuner och landsting delegerar vissa uppgifter till staten. Det är därför enligt stadsledningskontorets uppfattning motsägelsefullt att trots detta konstaterande föreslå tänkbar framtida lagstiftning med just detta syfte. Stadsledningskontorets uppfattning är att kommittén inte på ett övertygande sätt redovisar skälen för att en sådan hypotetisk lagstiftning bör diskuteras, särskilt inte som kommittén konstaterar att möjligheterna att förutse vilken typ av kris en eventuell lag skulle tillämpas på är mycket små.

Vad avser kommitténs diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris har stadsledningskontoret betydande principiella invändningar, i huvudsak vad avser den föreslagna 8 § om att fullmäktige får uppdra åt en av regeringen utsedd kriskommitté att fatta beslut i fullmäktiges ställe. Stadsledningskontoret anser att en sådan reglering vore en ytterst allvarlig urholkning av själva grunderna för den kommunala självstyrelsen, sådan den beskrivs i 14 kap. 1 § regeringsformen samt 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen. Kontoret delar därvidlag inte kommitténs slutsats att avsaknaden av bestämmelser i regeringsformen om att styrelser och nämnder ska fullgöra vissa kommunala uppgifter kan tas till intäkt för att istället överföra kommunal beslutanderätt till icke-kommunala subjekt. En betydligt mer logisk slutsats vore, enligt stadsledningskontorets uppfattning, att fullmäktiges starka ställning i regeringsformen talar för att i händelse av fullmäktiges oförmåga att fullgöra sitt uppdrag i första hand söka alternativa lösningar inom kommunen.

Utöver de djupa rättsliga betänkligheterna mot en sådan reglering som kommittén föreslår anser stadsledningskontoret att det även finns praktiska skäl som talar emot att fullmäktige i en krissituation ges rätt delegera sin beslutanderätt till ett annat organ utanför kommunen. Kontoret instämmer visserligen med kommittén att det i krissituationer och vid extraordinära händelser kan finnas fog för att tillfälligt åsidosätta de gängse beslutsfunktionerna i den kommunala nämndorganisationen.

Stadsledningskontoret anser dock att den typ av politisk eller ekonomisk kris som kommittén exemplifierar med i viss mån kan likställas med andra krisartade händelser som avses i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Enligt lagens 2 kap. 2–6 §§ ska en krisledningsnämnd vid extraordinära händelser träda in och helt eller delvis överta verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen eller landstinget. Stadsledningskontoret anser att ett liknande förfaringsätt hellre är att förorda även vid styrningskriser av politisk eller ekonomisk karaktär, förslagsvis genom att långtgående delegation ges åt kommun- eller landstingsstyrelsen, eftersom beslutanderätten då bibehålls inom kommunen, men möjligheten till snabba exekutiva beslut likväl väsentligt förstärks. En styrelse som fått denna långtgående delegation torde enligt kontorets uppfattning kunna samverka väl med en kriskommitté utsedd av regeringen utan att behöva överlåta någon formell beslutanderätt på ett icke-kommunalt subjekt.

Stadsledningskontoret anser att något som ytterligare talar för en lösning liknande den som kontoret förordar är det faktum att såväl denna lösning som den som förs fram i betänkandet förutsätter att fullmäktige är i stånd att fatta beslut av denna dignitet, trots en rådande krissituation. Kontoret menar att om det är rimligt att, som kommittén gör, förmoda att fullmäktige trots styrningskris är kapabelt att fatta ett så vittomfattande beslut som att delegera beslutanderätt till ett utomkommunalt statligt organ, är det lika rimligt att anta att fullmäktige har beslutsförmåga för det något mindre långtgående beslutet att delegera beslutanderätt till styrelsen. Detta antagande talar enligt stadsledningskontorets uppfattning för det senare alternativet.

Genom en reglering enligt stadsledningskontorets förslag skulle sannolikt lika hög grad

av exekutiv beslutskompetens kunna uppnås som med det förslag som lämnas i betänkandet, särskilt i en situation där en på fullmäktiges delegation extraordinärt befullmäktigad styrelse biträdes med rådgivning av staten. Stadsledningskontoret framhåller dock att genom att bibehålla den formella beslutsrätten inom kommunen upprätthålls respekten för den kommunala självstyrelsen bättre och möjligheten till demokratisk insyn och ansvarsutkrävande på lokal nivå tillvaratas väsentligt bättre än vid ett tillstånd som i praktiken är att likna vid statlig tvångsförvaltning.

Avslutningsvis anser stadsledningskontoret att den allmänna andan i andra författningsändringar på det kommunalrättsliga området på senare år talar emot kommitténs förslag. Lagstiftningen har på ett flertal områden förändrats för att underlätta det demokratiska funktionssättet i kommuner och landsting, exempelvis avseende möjligheten att utlysa extra val. Ett annat exempel är förslagen i utredningen ”Spara i goda tider – för en stabil kommunal verksamhet” (SOU 2011:59), som till stor del syftar till att underlätta för kommunerna att genom ökad rådgivning inom ramen för balanskravet förstärka en procyklisk ekonomiskushållning.

Stadsledningskontoret menar att trenden för senare års lagstiftning har varit att i viss mån underlätta för kommuner och landsting att inom de befintliga institutionella ramverken anpassa sig till samhällsutvecklingen. Också det föreliggande betänkandet utgör enligt kontorets uppfattning i allt väsentligt förslag i den riktningen. Stadsledningskontoret anser därför att det vore olyckligt att öppna för en lagstiftning som skulle bära åt rakt motsatt håll och kontoret förordar att kommitténs diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting avstyrks i sin helhet, alternativt att den föreslagna 8 § i förslaget avstyrks till förmån för en reglering liknande den som kontoret föreslår.