

Cirkulärnr: 1997:142  
Diariernr: 1997/2274  
Nyckelord: Kommunal samverkan  
Handläggare: Staffan Wikell  
Sektion/Enhet: Kommunalrättsektionen  
Datum: 1997-09-05  
Mottagare: Kommunstyrelsen  
Rubrik: Nya regler i kommunallagen om gemensam nämnd och om kommunalförbund

Nyckelord: kommunal samverkan

*Kommunalrättsektionen  
Staffan Wikell*

1997-09-05

Kommunstyrelsen

## **Nya regler i kommunallagen om gemensam nämnd och om kommunalförbund**

### **Sammanfattning**

I detta cirkulär redogör vi för de lagändringar som riksdagen våren 1997 fattat beslut om och som avser gemensam nämnd och kommunalförbund.

Ändringarna i kommunallagen (1991:900, ändr. SFS 1997:550, prop. 1996/97:105, 1996/97 KU 20) innebär i korthet dels att det blir möjligt för kommuner och landsting att samverka i en gemensam nämnd om uppgifter som är gemensamma, dels att reglerna om kommunalförbund förs in i lagen samtidigt som bestämmelserna förenklas. Bestämmelserna har i huvudsak placerats i 3 kap. i anknytning till bestämmelserna om kommunala företag.

Lagändringarna träder ikraft, ifråga om gemensam nämnd den 1 augusti 1997, och i övrigt den 1 januari 1998 då kommunalförbundslagen (1985:894) upphör att gälla. Vissa övergångsbestämmelser finns avseende kommunalförbund.

### **Gemensam nämnd**

Genom nya bestämmelser i 3 kap. kommunallagen (KL) ges kommuner och landsting en generell möjlighet att i en gemensam nämnd samverka om uppgifter som är gemensamma, 3 kap. 3 a § KL. Syftet med regleringen är att kommuner och landsting skall ges ökade möjligheter att använda sina resurser på ett effektivt sätt utan att hindras av lokaliseringsprincipen.

De gällande reglerna i kommunallagen om nämnder skall i stor utsträckning gälla även för en gemensam nämnd. Dessutom skall vissa särregler gälla för gemensamma nämnder.

Den gemensamma nämnden kan ansvara både för obligatoriska och frivilliga uppgifter. Alla kommunala verksamheter, med undantag för civilförsvaret och kommunala lantmäterimyndigheter, kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd. Bildandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person tillskapas. De samverkande parterna är fortfarande huvudmän för sina delar. Den gemensamma nämnden, som är en egen myndighet, skall formellt tillsättas av en av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingå i den kommunens eller det landstingets organisation.

### **Val av ledamöter och ersättare**

Varje samverkande kommun eller landsting skall bland dem som är valbara i den egna kommunen/landstinget utse ett mellan parterna överenskommet antal ledamöter och ersättare i nämnden, dock minst en ledamot och en ersättare var. Antalet ersättare skall vara lika stort som antalet ledamöter, 6 kap. 9 § andra stycket KL. Vid förfall för en ledamot bör denne alltid ersättas av en förtroendevald från samma kommun eller landsting som ledamoten. Hur frågan om inkallelse av ersättare skall lösas i detalj måste bestämmas inom ramen för den överenskommelse om samverkan som parterna skall träffa eller på annat sätt. Fullmäktige i den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden skall bland nämndens ledamöter utse ordförande och vice ordförande, 6 kap. 15 § och 3 kap. 3 b § KL.

### **Ekonomiska förmåner**

Den gemensamma nämndens förtroendevalda har rätt till ekonomiska förmåner av den kommun eller det landsting som har valt dem, 4 kap. 15 a § KL.

### **Den gemensamma nämndens ställning**

I propositionen anges att en gemensam nämnd inte kan fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn. Beslut fattas formellt av den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Avtal träffas på samtliga huvudmäns vägnar. I vissa fall måste avtal godkännas av respektive fullmäktige. Det är alltså de samverkande kommunerna och landstingen som gentemot externa avtalsparter är ansvariga för att avtal följs.

Enligt kommunförbundets mening är den bestämning av nämndens rättsliga ställning som propositionen anger inte helt klar. Eventuella klargöranden måste dock anstå.

### **Personal**

Personalen måste formellt vara anställd hos någon eller några av huvudmännen. Reglerna i 7 kap. 1 § KL om partssammansatta organ skall tillämpas på en gemensam nämnd. Ett sådant partssammansatt organ får handlägga ärenden som rör förhållandet mellan någon av eller samtliga huvudmän som arbetsgivare och anställda inom nämndens område. Personalföreträdare i kommuner och landsting som samverkar i en gemensam nämnd har rätt att

närvara i den gemensamma nämndens sammanträden i samma utsträckning som i övriga nämnder i sina respektive kommuner och landsting. Närvarorätten gäller alltså även för personalföreträdare i en samverkande kommun som inte har någon anställd i den gemensamma nämndens förvaltning.

### **Reglemente**

För en gemensam nämnd skall finnas ett reglemente som skall antas av samtliga fullmäktige i de samverkande kommunerna eller landstingen, 6 kap. 32 § KL.

### **Överenskommelse om samverkan i gemensam nämnd**

Samverkan i en gemensam nämnd förutsätter att ett avtal upprättas mellan de samverkande kommunerna eller landstingen i vilket parterna skall komma överens i ett stort antal frågor, bl.a. frågor om antal ledamöter i nämnden, hur konflikter mellan parterna skall hanteras och under vilka förutsättningar och hur samarbetet skall avvecklas. I 3 kap. 3 c § KL stadgas att den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet närmare skall preciseras i ett sådant avtal.

### **Instrument för styrning och insyn i den gemensamma nämnden.**

Ordföranden och vice ordföranden i den gemensamma nämnden samt anställda i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen skall vara skyldiga att på begäran från fullmäktige i någon av de samverkande kommunerna lämna upplysningar vid fullmäktigesammanträden, 5 kap. 22 § andra stycket KL. Ledamöter i fullmäktige i samverkande kommuner och landsting skall också ha rätt att interpellera och ställa frågor om den gemensamma nämndens handläggning av ärenden, 5 kap. 52 § tredje stycket och 5 kap. 54 § KL.

### **Revision och ansvarsfrihet**

Revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen skall granska den gemensamma nämndens hela verksamhet, 9 kap. 2 § tredje stycket. Den gemensamma nämnden ansvarar gentemot de olika huvudmännen för att den sköter de uppgifter nämnden fått av sina respektive huvudmän. Varje kommuns eller landstings fullmäktige skall besluta om ansvarsfrihet för den gemensamma nämnden, 9 kap. 16 § tredje stycket KL.

### **Överklagande av beslut**

Den gemensamma nämndens beslut får överklagas av medlemmarna i samtliga samverkande kommuner och landsting, 10 kap. 1 § andra stycket KL. Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet av att nämndens protokoll justerats blivit uppsatt på anslagstavlor i samtliga samverkande kommuner och landsting, 10 kap. 6 § KL. Vid överklagande av en gemensam nämnds beslut med laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen skall den gemensamma nämnden anses som part i förvaltningsprocessen, 10 kap. 11 § KL.

### **Ekonomisk förvaltning**

Budgeten för en gemensam nämnd skall upprättas av den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Innan budgeten upprättas skall samråd ske med de övriga samverkande parterna, 8 kap. 4 § KL. Den gemensamma nämndens medel skall förvaltas av den kommun eller det landsting som tillsatt nämnden. Hur mycket medel och övriga resurser som varje samverkande part skall bidra med bör bestämmas i överenskommelsen om samverkan.

Varje tillgång som förvaltas av den gemensamma nämnden måste formellt ägas av någon huvudman eller huvudmännen gemensamt. Frågor om äganderätt till sådan egendom bör regleras i överenskommelsen om samverkan.

### **Delegering**

En gemensam nämnd får uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller grupp av ärenden, 6 kap. 33 § andra stycket.

### **Försökslagstiftning**

Genom lagen (1995:1258) om försöksverksamhet med gemensam nämnd för flera landsting har getts möjlighet för landsting att samverka på hälso- och sjukvårdsområdet. Den lagen ändras inte i och med de nya bestämmelserna om gemensam nämnd.

### **Kommunalförbund**

Reglerna om kommunalförbund har tagits in i kommunallagen samtidigt som reglerna har förenklats. De nya reglerna träder ikraft den 1 januari 1998 samtidigt som kommunalförbundsagen upphör att gälla. Ifråga om kommunalförbund som bildats före 1 januari 1998 får äldre föreskrifter tillämpas, dock längst till och med den 31 december 2002. Äldre bestämmelser skall också fortsätta att gälla ifråga om sådana beställarförbund och kommunalförbund som bildats enligt lagen (1994:566) om lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

### **Bildande av kommunalförbund**

Enligt 3 kap. 20 § första stycket KL får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Bestämmelsen innebär att den eller de uppgifter som ska lämnas över till ett förbund inte längre behöver vara gemensam för alla förbundsmedlemmarna. Genom den nya bestämmelsen blir det tillräckligt att uppgiften faller inom överlämnande kommuns eller landstings kompetens. Det blir alltså möjligt att bilda flersaksförbund där förbundets samtliga uppgifter inte är gemensamma för alla medlemmar. Det blir också möjligt att

lämna över endast en avgränsad del av en viss verksamhet till ett kommunalförbund.

Enligt 3 kap. 20 § andra stycket KL skall ett kommunalförbund vara bildat när förbundsordningen antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Den nya regeln ger medlemmarna större möjligheter att bestämma över när förbundet skall vara bildat. Enligt de nya bestämmelserna får medlemmarna tillsätta interimisorgan för att vidta förberedande åtgärder och att företräda förbundet från det att beslut fattas om att bilda förbundet till dess att det har påbörjat sin verksamhet.

### **Förbundsordningen**

För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning som skall fastställas av medlemmarnas fullmäktige. Bestämmelsen i 3 kap. 28 § KL om vad en förbundsordning skall innehålla motsvarar delvis 1 kap. 9-11 §§ kommunalförbundslagen. Som en följd av att antalet frågor där medlemmarna själva kan bestämma har ökat har även kraven ökat på vad förbundsordningen skall innehålla. Förbundsordningen kan naturligtvis även reglera andra frågor än de som räknas upp i 3 kap. 28 §.

### **Kommunalförbundets organisation**

I lagen ställs krav på att det som beslutande församling skall finnas antingen förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion, 3 kap. 23 § KL. I kommunalförbund med fullmäktige skall en förbundsstyrelse tillsättas. I förbund med direktion skall denna vara förbundsstyrelse 3 kap. 25 § KL. En nyhet är att kommunalförbund med direktion ges möjlighet att inrätta nämnder. En annan nyhet är att medlemmarna i förbundsordningen får föreskriva att förbundsstyrelsen skall vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige och att den får fatta beslut som annars ankommer på fullmäktige.

### **Val av ledamöter och ersättare**

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen skall väljas av medlemmarnas fullmäktige, 3 kap. 23 § andra stycket KL. Dessa val kan vara proportionella, 5 kap. 46 § första stycket 4 KL. Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och i övriga organ skall väljas av den beslutande församlingen, 3 kap. 25 § KL. Också dessa val kan vara proportionella om inte något annat följer av förbundsordningen, 5 kap. 46 § andra stycket KL.

Beträffande val av revisorer och revisorsersättare, se avsnittet om revision.

### **Förbundsmedlemmarnas representation i olika organ**

I förbundsordningen skall bestämmas hur många ledamöter den beslutande församlingen skall ha och hur medlemmarna skall vara representerade där. Varje medlem skall enligt de nya bestämmelserna dock ha minst en ledamot och en ersättare i den beslutande församlingen och antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. Detta förutsätter att vid förfall för en

ledamot denne alltid bör ersättas med en förtroendevald från samma kommun eller landsting. I de nya bestämmelserna ges medlemmarna möjlighet att i förbundsordningen fritt bestämma hur de skall vara representerade i förbundsstyrelsen och i övriga organ.

### **Valbarhet**

Reglerna om valbarhet ändras inte. Det innebär att en förbundsmedlem får till ledamot eller ersättare i den beslutande församlingen endast välja någon som är ledamot eller ersättare i medlemmens fullmäktige och att en förbundsfullmäktige respektive förbundsledning till ledamot eller ersättare i styrelse, övriga nämnder samt till revisor eller revisorsersättare får välja någon som har rösträtt vid val till någon av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

### **Mandattiderna**

Enligt de nya bestämmelserna skall förbundsmedlemmarna välja ledamöter och ersättare till den beslutande församlingen för fyra år eller för den kortare tid som anges i förbundsordningen. Mandattiden räknas från den 1 januari året efter det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige ägt rum. För övriga organ är mandattidens längd inte begränsad i lagen.

### **Medlemmarnas styrning och insyn i förbundets verksamhet**

Genom de nya bestämmelserna ges förbundsmedlemmarna ökade möjligheter till styrning och insyn i förbundets verksamhet. Medlemmarna kan i förbundsordningen tillförsäkra sig rätt att yttra sig innan frågor av principiell betydelse eller större vikt avgörs. Möjlighet ges också att i förbundsordningen föreskriva om kvalificerad majoritet för viktigare beslut i den beslutande församlingen och att där föreskriva om rätt för medlemmarna att väcka frågor i den beslutande församlingen. I 6 kap. 1 § andra stycket KL finns en ny bestämmelse om att kommun- eller landstingsstyrelsen skall ha uppsikt över verksamhet i kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i.

### **Rätt att närvara vid sammanträden**

Förbundsmedlemmarna ges i de nya bestämmelserna möjlighet att i förbundsordningen föreskriva om att förtroendevalda hos medlemmarna som inte är ledamöter eller ersättare i förbundets organ skall ha rätt att närvara, yttra sig och även göra protokollsanteckningar vid sammanträden med förbundets beslutande församling eller övriga organ, 3 kap. 28 § 8 och 9 KL.

### **Interpellationer och frågor**

Möjligheterna att i förbundsmedlemmarnas fullmäktige ställa interpellationer och frågor som gäller kommunalförbundet vidgas med de nya bestämmelserna. Medlemmarnas fullmäktige får enligt 5 kap. 53 § KL besluta att ordföranden i en nämnd får överlämna besvarandet av en interpellation

eller en fråga till ordföranden i förbundsstyrelsen eller annan nämnd i förbundet.

### **Ekonomisk förvaltning och planering**

Reglerna i 8 kap. KL om den ekonomiska förvaltningen blir med vissa undantag tillämpliga på kommunalförbunden.

Kommunalförbundslagens detaljreglering av budgetarbetet tas bort och medlemmarna skall istället i förbundsordningen besluta om hur budgetarbetet skall bedrivas, 3 kap. 28 § 13 KL. Ett kommunalförbunds budgetförslag skall hållas tillgängligt för allmänheten på samma sätt som i övrig kommunal verksamhet, 8 kap. 10 § KL. I kommunalförbund med direktion skall det sammanträde vid vilken budgeten fastställs vara offentligt, 8 kap. 25 §.

### **Medlemmarnas ekonomiska ansvar**

Förbundsmedlemmarna är skyldiga att täcka brister när ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala sina skulder, 8 kap. 26 § KL. Varje medlem skall täcka så stor del av bristen som motsvarar medlemmens andel i skulden enligt de grunder som anges i förbundsordningen. I förbundsordningen skall det finnas föreskrifter om förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna, 3 kap. 28 § 11 KL.

### **Revision**

Kommunallagens regler om revision skall i huvudsak gälla för kommunalförbund. Förbundsmedlemmarna skall dock i förbundsordningen bestämma antalet revisorer och ersättare samt deras mandattid, 3 kap. 28 § 4 KL. I förbund med fullmäktige är det detta som väljer revisorer och ersättare. Ett sådant val kan vara proportionellt om inte annat följer av förbundsordningen, 5 kap. 46 § andra stycket. I ett förbund med direktion skall revisorer och ersättare utses av medlemmarnas fullmäktige i enlighet med förbundsordningens bestämmelser, 3 kap. 28 § 5 och 9 kap. 19 § KL. Ett sådant val kan vara proportionellt, 5 kap. 46 § första stycket 4 KL. Förbundsmedlemmarna prövar var och en frågan om ansvarsfrihet i förbund med direktion och direktionen prövar frågan om ansvarsfrihet för sådana nämnder som direktionen själv tillsatt, 9 kap. 20 och 21 §§.

### **Rätten att utträda ur ett kommunalförbund**

I de nya bestämmelserna ges förbundsmedlemmarna en ovillkorlig rätt att utträda ur ett kommunalförbund. Uppsägningstiden får vara längst tre år. Kortare tid får också föreskrivas i förbundsordningen, 3 kap. 26 § KL. Förfarandet vid en medlems utträde skall regleras i förbundsordningen, 3 kap. 28 § 14 KL.



### **Likvidation och upplösning**

Förbundsmedlemmarna får själva bestämma om förutsättningarna för och förfarandet vid ett kommunalförbunds upplösning. Det är enligt de nya reglerna obligatoriskt att i förbundsordningen reglera dessa frågor och frågan om hur förbundets tillgångar skall fördelas vid en upplösning, 3 kap. 28 § 11 och 15 KL.

### **Hantering av tvister**

Av förbundsordningen skall det framgå hur tvister mellan förbundet och medlemmarna skall lösas. Frågan om hur tvister mellan medlemmar sinsemellan i frågor som rör förbundet och dess verksamhet skall lösas kan däremot inte regleras i förbundsordningen, 3 kap. 28 § 16 KL.

### **Entledigande av förtroendevalda**

Genom de nya bestämmelserna får förtroendevalda i kommunalförbund samma personliga ansvar för verksamhetens bedrivande som förtroendevalda i kommuner och landsting, 3 kap. 21 § KL. Förbundsfullmäktige får samma möjligheter som kommun- och landstingsfullmäktige att återkalla förtroendeuppdrag enligt 4 kap. 10 och 10a §§ KL. I förbund med direktion innebär detta att den förbundsmedlems fullmäktige som utsett en förtroendevald också beslutar om och när den förtroendevaldes uppdrag skall återkallas. Har förbundsdirektionen utsett nämnder är det direktionen som beslutar om uppdrag i nämnden skall återkallas.

### **Överklagande av beslut**

Bestämmelserna om överklagande med laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen skall gälla för beslut som har fattats av den beslutande församlingen samt beslut av förbundsstyrelsen, en annan nämnd eller partssammansatt organ. Ett sådant beslut får överklagas dels av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet och dels av deras medlemmar.

---

Frågor med anledning av detta cirkulär kan ställas till Staffan Wikell, tfn: 08-772 44 36, e-post: [staffan.wikell@svekom.se](mailto:staffan.wikell@svekom.se), till Håkan Tornngren, tfn: 08-772 44 27, e-post: [hakan.tornngren@svekom.se](mailto:hakan.tornngren@svekom.se) eller till Leif Petersén tfn: 08-772 44 33, e-post: [leif.petersen@svekom.se](mailto:leif.petersen@svekom.se)

Vi ser gärna att kommuner och landsting hör av sig om tillämpningsproblem uppkommer eller med synpunkter i övrigt på de nya reglerna. På det sättet

kan vi samla erfarenheter och eventuellt återkomma med ytterligare vägledning. Vi planerar också att ta fram en skrift om gemensam nämnd och kommunalförbund.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET  
Kommunalrättssektionen

Håkan Torngren

Staffan Wikell