

ATTENSUM

Fördjupad granskning avseende Kommunalt forum
Region Jönköpings län
Revisorerna

Göteborg den 24 mars 2015
Attensum AB
Jur.kand. Joakim Eriksson

ATTENSUM

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Iakttagelser och bedömningar.....	3
Rekommendationer	3
1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Uppdrag.....	4
1.3 Syfte.....	4
1.4 Revisionsfrågor	4
1.5 Revisionskriterier.....	4
1.6 Metod.....	4
2. Vilken form av organ är Kommunalt forum i kommunallagens mening?.....	5
2.1 Beskrivning	5
2.1.1 Arbetsordning.....	5
2.1.2 Intervjuer.....	5
2.1.3 Kommunallag.....	5
2.2 Bedömning	6
2.2.1 Är Kommunalt forum en del av Regionens organisation?.....	6
2.2.2 Vad är Kommunalt forum?.....	7
3. I det fall Kommunalt forum inte är ett kommunalt organ, vad erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?.....	7
3.1 Inledning	7
3.2 Alternativ utifrån kommunallagen	7
3.3 Gemensam nämnd.....	8
3.4 Nämndberedning.....	8
4. Avslutning.....	9

ATTENSUM

Sammanfattning

Iakttagelser och bedömningar

Revisorerna har granskat Kommunalt forum i ”Granskning av reglementen och bestämmelser för politiska organ i Regions Jönköpings län.” Syftet med denna fördjupade granskning är att granska Kommunalt forum ur ett rättsligt perspektiv.

Följande revisionsfrågor har ställts i uppdraget:

- Vilken form av organ är Kommunalt forum i kommunallagens mening?
- I det fall Kommunalt forum inte är ett kommunalt organ, vad erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?

Vi har funnit att Kommunalt forum inte är ett organ i kommunallagens mening. Vi har vidare funnit, utifrån syftet att Regionen skall vara en värd i samverkan mellan Region och de uppgifter av beredande art som Kommunalt forum skall ha enligt arbetsordningen, att Kommunalt forum har likheter med kommunallagens nämndberedning. Enligt kommunallagen skall en nämnd besluta om inrättande av beredningen. Vidare behöver nämnden fastställa hur ledamöter utses m m. Om avsikten är att organet skall ansvara för viss verksamhet och om flera juridiska personer skall utse ledamöterna i organet kan en gemensam nämnd istället vara ett alternativ. För att Regionen och kommunerna skall kunna bilda en gemensam nämnd erfordras att de kommer överens om ett nämndreglemente, att de har en överenskommelse samt att nämnden skall ansvara för en verksamhet. Regionen kan då bli värdkommun i kommunallagens mening.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi följande:

- Regionstyrelsen bör utifrån kommentarerna i denna granskning samt syftet med Kommunalt forum utreda vilken kommunalrättslig organisationsform som är lämpligast för Kommunalt forum.

ATTENSUM

1. Inledning

1.1 Bakgrund

När Region Jönköpings län (Regionen) bildades behövdes en ny arena för samverkan mellan Region och primärkommuner. Regionen påtog sig att fortsättningsvis vara värd för samverkan mellan Regionen och primärkommunerna. Detta var ett skäl till att Regionen bildade Kommunalt forum.

Av den av landstingsfullmäktige beslutade arbetsordningen för Kommunalt forum framgår bl.a.

”Kommunalt forum utgör det formella organ där ledningar för regionkommun och primärkommuner möts för information och dialog kring länets utveckling och samråd/beredning inför de beslut som ska fattas inom regionkommunen.

A revisorernas granskning ”Granskning av reglementen och bestämmelser för politiska organ i Regions Jönköpings län” framgår bl.a. att

”Även om arbetsordningen ger en något oklar status åt Kommunalt forum så gör vi bedömningen att det inte är ett organ i kommunallagens mening. I formell mening ingår i Kommunalt forum personer som representanter för de som utsett dem men det innebär inte att de har beslutskompetens i egenskap av Kommunalt forum eller för dem som de representerar”.

Mot denna bakgrund av ovanstående granskning är det intressant att fördjupa granskningen om Kommunalt forum och utifrån ett juridiskt perspektiv fastställa om Kommunalt forum är ett organ i kommunallagens mening och om inte, vad som krävs för att det skall bli ett organ inom Regionens organisation.

1.2 Uppdrag

Attensum AB har från revisionen i Region Jönköpings län fått i uppdrag att granska Kommunalt Forum utifrån ett rättsligt perspektiv i enlighet med syfte och revisionsfrågor nedan.

1.3 Syfte

Revisorerna har granskat Kommunalt forum i ”Granskning av reglementen och bestämmelser för politiska organ i Regions Jönköpings län.” Syftet med denna fördjupade granskning är att granska Kommunalt forum ur ett rättsligt perspektiv.

1.4 Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor föreligger:

- Vilken form av organ är Kommunalt forum i kommunallagens mening?
- I det fall Kommunalt forum inte är ett kommunalt organ, vad erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?

1.5 Revisionskriterier

Granskningen kommer att genomföras utifrån följande revisionskriterier:

- Kommunallag
- Lag om handelsbolag och enkla bolag
- Arbetsordning för Kommunalt forum

1.6 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentanalys och intervjuer.

För att bedöma de juridiska aspekterna har juridisk metod tillämpats med lag, förarbeten, rättsfall och doktrin. Intervjuer har genomförts med två regionråd, ekonomidirektören i Regionen samt ekonomichefen i Jönköpings kommun.

ATTENSUM

2. Vilken form av organ är Kommunalt forum i kommunallagens mening?

2.1 Beskrivning

2.1.1 Arbetsordning

Av Arbetsordning för Kommunalt forum framgår att

”Kommunalt forum utgör det formella organ där ledningar för regionkommun och primärkommuner möts för information och dialog kring länets utveckling och samråd/beredning inför de beslut som ska fattas inom regionkommunen.

Kommunalt forum i egenskap av enbart primärkommunala företrädare är beslutsorgan för de primärkommunala verksamheter som organiseras inom regionkommunen. ”

”Protokoll/utlåtande från Kommunalt forum ska vara en del av beslutsunderlag i regionkommunens beslutande organ.

Kommunalt forum kan besluta om rekommendationer till regionen och länets kommuner men inte fatta formella beslut som binder”

”Kommunalt forum är organisatoriskt knutet till regionstyrelsen och består av 17 ledamöter. Fyra ledamöter utses av regionkommunen vilka utgörs av ordförandena i regionstyrelsen och de tre nämnderna samt länets 13 kommunstyrelseordförande. Ersättare utses av respektive av part. ”

”Arvodering för uppdrag i Kommunalt forum sker av respektive kommun”

2.1.2 Intervjuer

Av intervjuerna har framgått att avsikten med Kommunalt forum var att formalisera Regionens som värd för samverkan i länet då den primärkommunala nämnden upphörde och att Kommunalt forum skulle vara en del av Regionens organisation. Flera av de intervjuade har också uppgett att de ser Kommunalt forum som ett beredande organ för regionstyrelsen i samverkansfrågor.

2.1.3 Kommunallag

Fullmäktiges befogenheter om att inrätta organ.

I kommunallagen finns bestämmelser om vilka organ enligt kommunallagen.

Av kommunallagen framgår bl.a. att fullmäktige får inrätta:

- nämnder, 3 kap 3 § kommunallagen,
- gemensamma nämnder 3 kap 3a § kommunallagen,
- fullmäktigeberedningar, 3 kap 7 § kommunallagen,

Fullmäktige kan också:

- Bestämma att en nämnd skall ha ett utskott (observera att fullmäktige inte kan bestämma om en beredning till nämnden, se 6 kap 20 och 21 §§ kommunallagen nedan.)

Vid val av ledamöter och ersättare till nämnder och fullmäktigeberedningar kan den väljas som har rösträtt till landstingsfullmäktige, 4 kap 5 § kommunallagen.

Vad avser ledamöter och ersättare till en gemensam nämnd framgår följande av kommunallagen:

”Ledamöter och ersättare i en gemensam nämnd väljs av fullmäktige i de samverkande kommunerna och landstingen. Var och en av de samverkande kommunerna och landstingen skall vara representerade i den gemensamma nämnden med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter. SFS 1997:550”, 6 kap 9 § KL

ATTENSUM

Nämnds befogenheter att inrätta organ.

En nämnd har enligt kommunallagen endast möjlighet att bestämma om utskott och beredning till nämnden. Ledamöterna till utskottet skall väljas från nämndens ledamöter. Kommunallagen reglerar dock inte vilka som kan väljas till en nämndberedning.

”Fullmäktige får bestämma att en nämnd skall ha ett eller flera utskott.

Om fullmäktige inte har bestämt något om utskott, får nämnden själv bestämma att utskott skall finnas”, 6 kap 20 § KL

”Av 33 § framgår att en nämnds beslutanderätt får delegeras till ett utskott. Ett utskott kan också ha till uppgift att bereda nämndens ärenden.

En nämnd får i övrigt tillsätta de nämndberedningar som behövs”, 6 kap 21 § KL

”En nämnd skall välja utskott bland ledamöterna och ersättarna i nämnden. Därvid skall föreskrifterna i 2 § lagen (1992:339) om proportionellt valsätt tillämpas,” 6 kap 22 § KL

Arvode

Av kommunallagen framgår följande bestämmelser avseende arvode:

”Förtroendevalda har rätt till skäligen ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget., 4 kap 12 § KL

”Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12–12 b §§ skall betalas.”, 4 kap 13 § KL.

Det kan vara värt att notera att det har prövats i domstol att en kommun inte har rätt att underlåta att betala arvode till sina ledamöter även om de begär det.

Förtroendevalda i en gemensam nämnd har rätt till ersättning av den kommun eller det landsting som har valt dem, 4 kap 15 § KL.

2.2 Bedömning

2.2.1 Är Kommunalt forum en del av Regionens organisation?

Av beskrivningen ovan framgår att:

- Avsikten med Kommunalt forum beskrivs i arbetsordningen enligt bl.a. följande: Kommunalt forum skall vara det formella organ där ledningar för regionkommun och primärkommuner möts för information och dialog kring länets utveckling och samråd/beredning inför de beslut som ska fattas inom regionkommunen. Det skall vara organisatoriskt knutet till regionstyrelsen. Protokoll/utlåtande från Kommunalt forum ska vara en del av beslutsunderlag i regionkommunens beslutande organ. Kommunalt forum kan besluta om rekommendationer till regionen och länets kommuner men inte fatta formella beslut som binder.

Vår bedömning är att avsikten med Kommunalt forum är att det inte skall besluta för Regionen men möjligen bereda för de beslutande organen och att beredningen består av bl.a. samråd med representanter för primärkommunerna.

- Ledamöter till kommunalt forum väljs enligt arbetsordningen med 4 från Regionen och 13 från primärkommunerna.

Vi förstår arbetsordningen som att Regionen enbart utser en del av samtliga ledamöter.

- Arvodering för uppdrag i Kommunalt forum sker enligt arbetsordningen av respektive kommun.

ATTENSUM

Vi finner att ledamöterna i Kommunalt forum inte arvoderas enbart från Regionen.

Sammanfattningsvis har vi funnit att fullmäktige beslutat om arbetsordning för ett organ vars syfte är att bereda samverkansfrågor åt Regionens beslutande organ, att samtliga ledamöter varken väljs eller arvoderas från Regionen. Denna beskrivning stämmer enligt vår bedömning inte in på något organ som framgår av kommunallagen. Kommunalt forum är därför i denna mening inte ett kommunalt organ inom Regionens organisation. De ledamöter och ersättare som har utsetts av Regionen är dock enligt vår bedömning att betrakta som förtroendevalda för Regionen eftersom de fullgör ett uppdrag för rättssubjektet Regionen.

Det kan noteras att vi i denna bedömning bortsett från exempelvis Kommunalförbund, bolag m m eftersom vi menar att i dessa fall lämnar Regionen över vården av en kommunal angelägenhet till en annan juridisk person. Dessa organ är därför inte en del av Regionens rättssubjekt.

2.2.2 Vad är Kommunalt forum?

Många samverkansavtal som varar under längre tid anses utgöra ett s.k. enkelt bolag enligt 1 kap 3 § lag om handelsbolag och enkla bolag även om parterna i samverkansavtalet inte hade för avsikt att bilda bolag eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet.

Under förutsättning att det finns en överenskommelse med kommunerna kan Kommunalt forum möjligen sägas utgöra ett enkelt bolag. Huruvida Kommunalt forum är ett enkelt bolag är främst intressant om Regionen inte avser förändra Kommunalt forum till att bli en del av Regionens organisation. Vi har dock begränsat oss i denna analys eftersom syftet var att inordna Kommunalt forum inom Regionens organisation.

3. I det fall Kommunalt forum inte är ett kommunalt organ, vad erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?

3.1 Inledning

Som framgår ovan är vår slutsats att Kommunalt forum inte är en del av Regionens organisation. Frågan är då vad som erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?

3.2 Alternativ utifrån kommunallagen

Kommunallagen ger som ovan framgår möjlighet till följande organ inom Regionens organisation: fullmäktigeberedning, nämnd, gemensam nämnd, utskott samt nämndberedning.

En fullmäktigeberedning bereder ärenden åt fullmäktige och ledamöterna utses och arvoderas av Regionen. En nämnd ansvarar för en verksamhet i Regionen och ledamöterna utses och arvoderas enligt samma bestämmelse som fullmäktigeberedningen. Ett utskott kan bereda ärenden till nämnden och fatta beslut i enlighet med delegation från nämnden. Utskottets ledamöter kan endast utses från den nämnd som inrättar utskottet. Eftersom det varken av arbetsordning eller av intervjuerna har framgått att Kommunalt forum skall vara ett beslutsorgan och med beaktande av att ledamöterna endast kan komma från nämnden, är utskott ett mindre lämpligt alternativ. Om avsikten är att Kommunalt forum skall bereda ärenden till regionstyrelsen och inte till fullmäktige är inte heller en fullmäktigeberedning ett lämpligt alternativ.

I det fall avsikten är att organet skall ansvara för en verksamhet och att ledamöterna skall kunna utses även av primärkommunerna, kan en gemensam nämnd vara ett lämpligt alternativ.

I det fall avsikten är att Kommunalt forum skall bereda ärenden åt regionstyrelsen kan en nämndberedning vara ett lämpligt alternativ.

ATTENSUM

3.3 Gemensam nämnd

Förutsättningarna för en gemensam nämnd är att nämnden ansvarar för en verksamhet och att ledamöterna utses från respektive kommun och arvoderas av dessa. Regionen kan vara värdkommun.

Av kommentaren till kommunallagen (Kommunallagen med kommentarer och praxis, femte upplagan, 2011 Dalman m fl., sid 196ff) framgår att förutsättningen för att bilda en gemensam nämnd är: Den gemensamma nämnden skall sköta intressen av gemensamt intresse för samtliga. Det ska vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande parterna. Enligt lagen om gemensam nämnd inom vård- och omsorgsområdet (LGNVO) kan dock landsting och kommuner enligt vad som framgår av lagen samverka om uppgifter som inte behöver gälla gemensamma uppgifter. Däremot krävs att varje samverkande part lämnar över någon uppgift inom det uppräknade enligt § 1 området till den gemensamma nämnden.

Av 1§ LGNVO framgår:

”Ett landsting och en eller flera kommuner som ingår i landstinget får genom samverkan i en gemensam nämnd gemensamt fullgöra

1. landstingets uppgifter

- enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763),
- enligt tandvårdslagen (1985:125),
- enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
- enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,
- enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- enligt lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m.,
- enligt smittskyddslagen (2004:168), eller
- som i annat fall enligt lag skall handhas av en sådan nämnd som avses i 10 § hälso- och sjukvårdslagen, och

2. kommunens uppgifter

- enligt socialtjänstlagen (2001:453),
- enligt hälso- och sjukvårdslagen,
- enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade,
- enligt lagen om patientnämndsverksamhet m.m., eller
- som i annat fall enligt lag skall handhas av socialnämnd.”

Till grund för samverkan i en gemensam nämnd skall det utöver ett nämndreglemente finnas en överenskommelse om samverkan. Det kan också noteras att LOU inte gäller vid bildande av en gemensam nämnd eller när den gemensamma nämnden utför uppgifter enligt avtal nämndreglementen för de samverkande kommunerna. Vidare bör noteras att eftersom det är en nämnd kommer den att få ett verksamhetsansvar enligt 6 kap 7 § kommunallagen.

3.4 Nämndberedning

En nämndberedning skall bereda ärenden åt sin nämnd. För att Kommunalt forum skall kunna bli en nämndberedning erfordras:

Nämnden, exempelvis regionstyrelsen, beslutar att:

- Beredningens uppgift är att bereda vissa specificerade ärenden för nämnden, exempelvis samverkansfrågor med kommunerna.
- Nämnden bestämmer hur ledamöter och ersättare skall utses, dessa kan överensstamma med nuvarande ledamöter i Kommunalt forum.
- Samtliga ledamöter och ersättare som utsetts av Regionen arvoderas av denna.

Observera att fullmäktige inte får besluta om nämndberedningar och att med beredning avses beredning till den egna nämnden inte till andra beslutsorgan.

ATTENSUM

4. Avslutning

Revisorerna har granskat Kommunalt forum i ”Granskning av reglementen och bestämmelser för politiska organ i Regions Jönköpings län.” Syftet med denna fördjupade granskning är att granska Kommunalt forum ur ett rättsligt perspektiv.

Följande revisionsfrågor har ställts i uppdraget:

- Vilken form av organ är Kommunalt forum i kommunallagens mening?
- I det fall Kommunalt forum inte är ett kommunalt organ, vad erfordras för att Kommunalt forum skall bli en del av Regionen?

Vi har funnit att Kommunalt forum inte är ett organ som regleras av kommunallagen. Vi menar därför att det inte är ett organ i kommunallagens mening.

Utifrån syftet med Kommunalt forum och arbetsordningen för forumet bedömer vi att det har flera likheter med en nämndberedning. För att det skall bli en nämndberedning erfordras dock att en nämnd exempelvis regionstyrelsen fattar beslut om att inrätta denna beredning och hur ledamöter skall utses m m. I det fall avsikten är att ansvara för en verksamhet och att primärkommunerna också skall kunna utse ledamöter i organet kan en gemensam nämnd vara ett alternativ.