Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-10-19

LS 2016-1132

Landstingsstyrelsen

Svar på skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om ”kontrollstation” – den utlovade årliga prövningen av storleken på nämnder och landstingsstyrelse

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

I ärendet besvaras en skrivelse från Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) angående "kontrollstation" - den utlovade årliga prövningen av storleken på nämnder och landstingsstyrelse.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att anse skrivelsen besvarad.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsfullmäktige behandlade den 21 oktober 2014 frågan om Landstingsstyrelsens storlek. Omröstningen gällde alternativen 19 eller 20 ledamöter. Landstingsfullmäktige beslutade att Landstingsstyrelsen skulle bestå av 20 ledamöter. Beslutet var också vägledande för Trafiknämndens och Hälso- och sjukvårdsnämndens storlek om 20 ledamöter. Under landstingsfullmäktige den 15 december 2015 begärde Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet att storleken för Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden skulle prövas igen. Landstingsfullmäktige beslutade då återigen att antalet ledamöter i nämnderna ska vara 20.

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet har i en skrivelse begärt att storleken för Landstingsstyrelsen, Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden ska prövas igen vid landstingsfullmäktige den 15 november 2016. Det föreligger fullmäktige inget hinder att pröva frågan om att ändra antalet ledamöter och ersättare i nämnder och styrelser vid

ordinarie mandatperiodens utgång. Landstingsstyrelsen är i enlighet med vad kommunallagen stipulerar vald för en mandatperiod på fyra år, det finns därför inte stöd i lagen för fullmäktige att pröva frågan om styrelsens storlek vid fullmäktiges sammanträde den 15 november. Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden är valda för mandatperioder på ett år och fullmäktige har därför möjlighet att pröva storleken för dessa nämnder i samband med skiftet mellan ettåriga mandatperioder. Valärenden för nya ettåriga mandatperioder förrättas vid landstingsfullmäktige den 15 november.

Ett beslut om att ändra antalet ledamöter under en löpande mandatperiod för styrelsen eller nämnder kan enbart ske i undantagssituationer, exempelvis om de politiska styrkeförhållandena har förändrats och det finns en dokumenterad koalitionsuppgörelse från en ny styrande majoritet.

Landstingsstyrelsen har i beslut den 26 januari 2016 (LS 2015-1300) behandlat en skrivelse från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet i samma fråga. Rättspraxis har förtydligats genom det så kallade Sundsvallsmålet och Västerviksmålet. Utfallen av dessa rättsfall har inte förändrat att landstingsfullmäktige vid mandatperioders utgång kan ändra storleken på politiska organ. Utfallen har inte gett förutsättningar för landstingsfullmäktige att fritt pröva frågan om styrelsens storlek under löpande fyraårig mandatperiod.

Landstingsfullmäktige är den högsta beslutande församlingen inom Stockholms läns landsting och alla ledamöter är demokratiskt valda. Beslut som fattas i enlighet med gällande rätt och i enlighet med landstingsfullmäktiges egna regelverk är demokratiskt legitima. Beslut som fattas av landstingsfullmäktige ska följa svensk lag. Ifrågasättandet av legitimiteten hos beslut som har följt alla de gällande demokratiska regelverken är i sig uttryck för en problematisk syn på demokratisk legitimitet och demokratiskt beslutsfattande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 7 oktober 2016
Skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V), den 20 september 2016

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik och upphandling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-10-07

LS 2016-1132

Handläggare:
Robert Larsson

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -10- 13
Dnr LS 2016-1132
Rokel I

Landstingsstyrelsen

Svar på skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om ”kontrollstation” – den utlovade årliga prövningen av storleken på nämnder och landstingsstyrelse

Ärendebeskrivning

I ärendet besvaras en skrivelse från Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) angående "kontrollstation" - den utlovade årliga prövningen av storleken på nämnder och landstingsstyrelse.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 7 oktober 2016
Skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V), den 20 september 2016

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att anse skrivelsen besvarad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Det finns inga juridiska hinder för landstingsfullmäktige att ändra antalet ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen och nämnderna i samband med ordinarie mandattids utgång. Mandatperioden är fyra år för ledamöterna och ersättarna i landstingsstyrelsen och ett år för ledamöter och ersättare i övriga nämnder. Möjligheterna att enligt kommunallagen återkalla uppdragen för enskilda ledamöter mot deras vilja är mycket begränsade. Uppdragen för en hel nämnd kan endast återkallas under löpande mandatperiod när den politiska majoriteten förändrats under mandatperioden eller vid förändringar i nämndorganisationen. Såvitt känt föreligger dock inga förhållanden nu som ger juridiskt stöd för ändring av antalet ledamöter eller den politiska sammansättningen i

landstingsstyrelsen. För övriga nämnder i landstinget finns inte något legalt hinder att ändra sammansättningen när den ettåriga mandatperioden löper ut.

Bakgrund

Landstingsfullmäktige beslutade den 21 oktober 2014 om Val av ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen samt ordförande och förste och andre vice ordförande (LS 1409-1000) och fastställde då antalet ledamöter i landstingsstyrelsen till 20 och antalet ersättare till 20. Fullmäktige beslutade den 11 november 2014 om Ny politisk organisation för Stockholms läns landsting (LS 1410-1178) och fastställde då antalet ledamöter i Hälso- och sjukvårdsnämnden och Trafiknämnden till 20 och antalet ersättare till 20 för vardera nämnd. Fullmäktige fastställde igen den 15 december 2015 antalet ledamöter i Hälso- och sjukvårdsnämnden och Trafiknämnden till 20 och antalet ersättare till 20 för vardera nämnd. Mandatfördelningen i nämnderna och styrelsen står i relation till förhållandet mellan den styrande majoriteten och oppositionen i landstingsfullmäktige.

I den aktuella skrivelsen föreslås landstingsstyrelsen ånyo besluta att pröva frågan om antalet ledamöter i landstingsstyrelsen, trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden, denna gång för perioden den 1 januari - 31 december 2017. I skrivelsen hävdas bland annat att sammansättningen av ledamöter i dessa organ ska spegla valresultatet och majoritetsförhållandena i fullmäktige. Vidare hävdas att en överenskommelse träffats i samband med 2014 års val till landstingsfullmäktige om en årlig ”kontrollstation” för prövning av nämnder och styrelser. Det nämns också att Högsta förvaltningsdomstolen i det så kallade Västerviksmålet (HFD 2016 ref. 54) klargjort att bestämmelserna vad gäller entledigande av ledamöter är desamma för styrelsen som för övriga nämnder.

Landstingsstyrelsen har i beslut den 26 januari 2016 (LS 2015-1300) behandlat en skrivelse i samma fråga.

Överväganden

Mandattiden

För ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen gäller att mandatperioden är fyra år (”fyraårsregeln”), 6 kap. 12 § kommunallagen, samt 66 § i landstingsfullmäktiges reglemente för landstingsstyrelse och nämnder. Det nyvalda landstingsfullmäktige beslöt följdenligt den 21 oktober 2014 ”att mandattiden för styrelsen ska räknas från och med valet intill det

sammanträde då val av styrelse förrättas efter nästkommande allmänna val av fullmäktige" (§ 126, LS1409-1000).

För övriga nämnder än landstingsstyrelsen, står det fullmäktige fritt att bestämma kortare mandattider enligt 6 kap. 13 § kommunallagen. Landstingsfullmäktige har i 66 § reglementet bestämt att mandattiderna är ettåriga för dessa övriga nämnder i landstinget.

Generellt om antalet ledamöter i styrelsen och övriga nämnder
I 6 kap. 9 § kommunallagen slås fast att det lägsta antalet ledamöter och ersättare i styrelsen ska vara fem, men det står inget om maxantalet. Inte heller landstingets reglemente stipulerar hur många ledamöter som ska finnas i landstingsstyrelse och andra nämnder. Av bestämmelserna i reglementet följer att landstingsfullmäktige ska välja ledamöter i landstingsstyrelsen och nämnderna i övrigt "till det antal fullmäktige beslutar" (reglementets 21 och 66 §§).

Ändring av antalet ledamöter i landstingsstyrelsen och övriga nämnder under löpande mandatperiod
Det står inte landstingsfullmäktige fritt att ändra antalet ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen, annat än de år då val av fullmäktige har förrättats. Att nyvalda fullmäktige då får ändra antalet ledamöter eller ersättare utan föregående beredning framgår av 5 kap. 30 § kommunallagen. I det skedet aktualiseras aldrig någon återkallelse av uppdraget för några förtroendevalda.

Huruvida det är möjligt att enligt kommunallagen förändra antalet ledamöter i landstingsstyrelsen eller övriga nämnder även under en löpande mandatperiod är däremot en annan fråga. Att exempelvis minska antalet ledamöter under en mandatperiod medför att samtliga ledamöter entledigas varefter val av nya ledamöter äger rum.

Möjligheterna att enligt kommunallagen återkalla uppdragen för enskilda ledamöter mot deras vilja är mycket begränsade. Det kan bara ske om ledamoten vägrats ansvarsfrihet eller dömts för viss allvarligare brottslighet, 4 kap. 10 § kommunallagen. Möjlighet finns också att återkalla uppdragen för en hel nämnd. Detta kan ske när den politiska majoriteten förändrats under mandatperioden med följd att sammansättningen i nämnden inte längre återspeglar förhållandena i landstingsfullmäktige, eller vid förändringar i nämndorganisationen. 4 kap. 10 a § kommunallagen. Bestämmelserna anses uttömmande beskriva vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas av fullmäktige under löpande mandatperiod.

I juridiskt sammanhang har diskuterats om avgränsningen i 4 kap. 10 a § kommunallagen till "förtroendevalda i *en nämnd*", innebär att landstingsstyrelsen eventuellt skulle vara undantagen från bestämmelsens räckvidd. En sådan tolkning skulle innebära att det aldrig är möjligt att ändra antalet ledamöter i landstingsstyrelsen under den löpande obligatoriska mandattiden om fyra år.

Högsta förvaltningsdomstolen har dock i ett prejudicerande avgörande den 1 juli 2016 (HFD 2016 ref. 54, mål nummer 512-15, det s.k. Västerviksmålet) kommit till en annan slutsats. Kommunfullmäktige i Västerviks kommun beslutade 2012 om en förändrad nämndorganisation som bland annat innebar att uppdragen för samtliga förtroendevalda i flera nämnder inklusive kommunstyrelsen skulle återkallas från den 1 oktober 2012. Genom domen klarlades att fullmäktiges befogenheter att återkalla förtroendevaldas uppdrag vid förändringar i nämndorganisationen enligt 4 kap. 10 a § p. 2 kommunallagen formellt sett även gäller kommun-och landstingsstyrelsen, det vill säga inte bara nämnderna i övrigt. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i domskälen att även en återkallelse med stöd av 4 kap. 10 a § p. 1 — dvs. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige — innefattar en befogenhet att ändra styrelsens sammansättning under löpande mandatperiod.

Ändringar av antalet ledamöter under en löpande mandatperiod kan alltså ske endast i två undantagssituationer; dels om den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige (4 kap. 10 a § p. 1), dels vid förändringar i nämndorganisationen (4 kap. 10 a § p. 2). Regeln i punkt 1 motiveras av att ändrade majoritetsförhållanden kan innebära både praktiska, men främst politiska svårigheter genom att nämnderna får arbeta med politiska majoriteter som inte stämmer överens med förhållandena i fullmäktige. Lagen anger inte hur man ska konstatera att förutsättningar för majoritetsskifte föreligger. Rent tillfälliga opinionsyttringar ska dock enligt förarbetena inte leda till att fullmäktige beslutar om att ändra nämndernas politiska sammansättning. Kommer däremot en dokumenterad koalitionsuppgörelse till stånd under löpande mandatperiod, har i den kommunalrättsliga litteraturen uttalats att detta skulle kunna räcka.[1]

Vad gäller de närmare förutsättningarna för att tillämpa undantaget kopplat till förändringar i nämndorganisationen är även Högsta

[1] Lena Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL Kommentus, femte upplagan, s. 283f

förvaltningsdomstolens dom i ärendet 180-15 (HFD 2016 ref. 53) av intresse. Målet gäller kommunfullmäktige i Sundsvalls beslut att återkalla uppdragen för samtliga ledamöter och ersättare i en socialnämnd samt att välja nya ledamöter. Socialnämnden utökades i det överklagade fallet från 11 till 13 ledamöter respektive ersättare. Anledningen angavs vara att kompetensen, det demokratiska inflytandet och insynen i nämnden behövde breddas.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade i det målet att Sundsvalls kommun inte gjort några ändringar avseende nämndens uppgifter eller ansvarsområden samt att antalet nämnder i kommunen och fördelningen av uppgifter dem emellan också hade varit oförändrat. Domstolen delade därför klagandenas uppfattning att beslutet att entlediga hela nämnden och att genast välja en ny sammansättning med tillägg av två ledamöter och två ersättare inte var en sådan förändring av nämndorganisationen som enligt 4 kap. 10 a § krävs för att det ska vara tillåtet att ändra antalet ledamöter under mandatperioden. Domen klargör således att det inte räcker att besluta om en ändring av antalet ledamöter för att det ska vara fråga om en förändring av nämndorganisation enligt kommunallagen.

Återkallelse under löpande mandatperiod som grundas på ändrade politiska majoritetsförhållanden ska för övrigt beredas i styrelsen, medan återkallelse som grundas på ändringar i nämndorganisationen anses behöva beredas även i berörda nämnder.

Ändring av antalet ledamöter i landstingsstyrelsen och övriga nämnder i samband med ordinarie mandattids utgång
Det finns inga juridiska hinder för landstingsfullmäktige att besluta om att ändra antalet ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen och övriga nämnder i samband med ordinarie mandattids utgång. Mandattiderna är ettåriga för nämnderna i landstinget och omval sker för 2017. För landstingsstyrelsens del är mandattiderna som framgått fyraåriga, och val sker i samband med 2018 års val till landstingsfullmäktige.

Slutsatser
Såvitt är känt för förvaltningen föreligger inte nu några omständigheter som ger juridiskt stöd för ändring av landstingsstyrelsens eller övriga nämnders sammansättning under löpande mandatperiod, varken enligt 4 kap. 10 a § p. 1 eller p. 2 kommunallagen.

Högsta förvaltningsdomstolens ovan nämnda dom i det så kallade Västerviksmålet (HFD 2016 ref. 54) klargör att fullmäktiges möjlighet att under löpande mandatperiod återkalla förtroendevaldas uppdrag också

gäller för styrelsen, det vill säga inte bara övriga nämnder. Det råder dock, såsom tidigare, mycket snäva legala förutsättningar för när återkallande kan ske. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Sundsvallsmålet (HFD 2016 ref. 53) anger tydligt att en ökning av antalet förtroendevalda i en kommunal nämnd inte utgör en sådan förändring i den kommunala nämndorganisationen som medger entledigande. Detsamma torde motsatsvis gälla för en minskning av antalet ledamöter.

Vid ändring av antalet ledamöter i landstingsstyrelsen och nämnderna i samband med ordinarie mandattids utgång är läget däremot annorlunda. Det finns inga juridiska hinder för fullmäktige att besluta att ändra antalet ledamöter och ersättare i samband med ordinarie mandattids utgång. För landstingets nämnder, undantaget landstingsstyrelsen, är det alltså möjligt när nuvarande ettåriga mandatperiod löper ut.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Anne Rundquist
Tillförordnad landstingsdirektör

Thomas Wedegren
Tillförordnad funktionsdirektör

Stockholms läns landsting
SOCIALDEMOKRATERNA
MILJÖPARTIET
VÄNSTERPARTIET

SKRIVELSE

Ankom
Stockholms läns landsting
2016 -09- 2 0
Dnr LS 2016-1132

2016-09-20

Landstingsstyrelsen

Skrivelse om "kontrollstation" – den utlovade årliga prövningen av storleken på nämnder och Landstingsstyrelse

Vi vill att sammansättningen av ledamöter i Landstingsstyrelsen, Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden ska spegla valresultatet och majoritetsförhållandena i fullmäktige. Detta är idag inte fallet.

Trots kraftig tillbakagång och förlorad majoritet i valet för drygt två år sedan valde de borgerliga partierna att med passivt stöd av Sverigedemokraterna driva igenom en nämndstruktur med ett jämnt antal ledamöter, där de borgerliga partierna genom ordförandes utslagsröst fick majoritet, i de tre viktigaste nämnderna i Stockholms läns landsting.

Eftersom finanslandstingsrådet Torbjörn Rosdahl (M) förstod det uppseendeväckande i en nämnd med jämnt antal ledamöter som inte avspeglar fullmäktiges sammansättning lovade han muntligen på ovan nämnda fullmäktigemöte, 21 oktober 2014, en "säkerhetsventil" och i den överenskommelse som slöts mellan Moderaterna och Socialdemokraterna, undertecknad av partiernas gruppledare Torbjörn Rosdahl (M) och Erika Ullberg (S), står därför tydligt:

"Val av ledamöter och ersättare i samtliga nämnder och styrelser skall gälla för ett år i taget."

Detta bör, för att löftet ska kunna infrias, ske vid landstingsfullmäktige 15 november 2016, då valärenden inför en ny mandatperiod för landstingets nämnder enligt plan ska behandlas.

2015, första gången kontrollstationen för nämndernas och styrelsernas storlek skulle prövas, togs antalet ledamöter i Trafiknämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden upp till beslut. Vid detta tillfälle valde Sverigedemokraterna att ge sitt aktiva stöd till moderaternas utslagsröst.

Vid samma tillfälle valde Torbjörn Rosdahl att svika sitt löfte om att ta upp antalet ledamöter i Landstingsstyrelsen genom att hänvisa till juridiska skäl.

Sedan dess har Högsta förvaltningsdomstolen behandlat det så kallade Västerviksmålet och i sin dom (Mål nr 512-15) förklarat att samma bestämmelser vad gäller entledigande av ledamöter gäller för såväl nämnder som styrelse. Det finns således ingen anledning att behandla styrelsens storlek på annat sätt än Trafiknämndens och Hälso- och sjukvårdsnämndens.

I enlighet med parternas överenskommelse föreslår vi därför landstingsstyrelsen besluta föreslå landstingsfullmäktige den 15 november

att på lämpligt sätt pröva frågan om antalet ledamöter i Landstingsstyrelsen för perioden 1 januari 2017 till 31 december 2017

att pröva frågan om antalet ledamöter i Trafiknämnden för perioden 1 januari 2017 till 31 december 2017

att pröva frågan om antalet ledamöter i Hälso- och sjukvårdsnämnden för perioden 1 januari 2017 till 31 december 2017