Skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om "kontrollstation" – den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

10

LS 2017-1327

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2018-01-17

LS 2017-1327

Landstingsstyrelsen

Skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om "kontrollstation" – den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) har till landstingsstyrelsen lämnat en skrivelse om ”kontrollstation” – den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att anse skrivelsen besvarad.

Landstingsrådsberedningens motivering

I skrivelsen argumenteras för att storleken för såväl trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden som landstingsstyrelsen borde prövas. Frågan huruvida detta är förenligt med kommunallagen har tidigare berörts vid flera tillfällen.

Mandatperioden är fyra år för ledamöterna och ersättarna i landstingsstyrelsen och ett år för ledamöter och ersättare i övriga nämnder. Såvitt känt föreligger dock inga förhållanden som ger juridiskt stöd för ändring av antalet ledamöter eller den politiska sammansättningen i landstingsstyrelsen eller övriga nämnder under löpande mandatperiod. De rättsliga förutsättningarna har således inte förändrats jämfört med när landstingsstyrelsen behandlade motsvarande fråga under 2016.

Sedan skrivelsen lades har också storleken på trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden prövats av landstingsfullmäktige, som beslutade att ingen förändring av nämndstorleken skulle ske. Den efterfrågade kontrollstationen kan därmed, i de delar som har bedömts vara förenliga med lag, sägas ha kommit till stånd.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 december 2017 Skrivelse den 24 oktober 2017 av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om "kontrollstation"– den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

Stockholms läns landsting

2017-12-18
LS 2017-1327

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik
Robert Larsson

Landstingsstyrelsen

Skrivelse av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om "kontrollstation" – den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

Ärendebeskrivning

Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) har till landstingsstyrelsen lämnat en skrivelse om ”kontrollstation” – den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 december 2017
Skrivelse den 24 oktober 2017 av Erika Ullberg (S), Susanne Nordling (MP) och Gunilla Roxby Cromvall (V) om "kontrollstation"– den utlovade årliga prövningen av storleken på trafiknämnden, hälso- och sjukvårdsnämnden och landstingsstyrelsen

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. Såvitt känt föreligger dock inga förhållanden som ger juridiskt stöd för ändring av antalet ledamöter eller den politiska sammansättningen i landstingsstyrelsen eller övriga nämnder under löpande mandatperiod. De rättsliga förutsättningarna har således inte förändrats jämfört med förvaltningens förslag till svar på motsvarande skrivelse år 2016 (LS 2016-1132).

Bakgrund
I skrivelsen argumenteras för att landstingsstyrelsen ska besluta att ånyo pröva frågan om antalet ledamöter i landstingsstyrelsen, trafiknämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden, denna gång för perioden den 1 januari – 31 december 2018. Sammansättningen av ledamöter i dessa organ ska spegla valresultatet och majoritetsförhållandena i fullmäktige, utifrån en överenskommelse som slöts i samband med 2014 års val till landstingsfullmäktige om en årlig ”kontrollstation” för prövning av nämnder och styrelser. Vid de tillfällen som ”kontrollstation” genomförts hittills har prövningen endast omfattat hälso- och sjukvårdsnämnden samt trafiknämnden. Det vore dock enligt skrivelsen möjligt att pröva också landstingsstyrelsens storlek, under löpande mandatperiod. Det hänvisas till Högsta förvaltningsdomstolens dom i det s.k. Västerviksmålet (HFD 2016 ref 54), och ett expertutlåtande från professor Olle Lundin, som enligt skrivelsen stödjer att en prövning också av landstingsstyrelsens storlek är möjlig under löpande mandatperiod. Om majoriteten i nämnden inte stämmer med majoriteten i fullmäktige hävdas att grund för entledigande föreligger oavsett hur lång tid förhållandet varat.

Landstingsstyrelsens förvaltning har i samband med liknande skrivelse den 20 september 2016 med samma rättsliga premisser som nu upprättat ett tjänsteutlåtande daterat den 7 oktober 2016 (LS 2016-1132).

Överväganden

Mandattiden
För ledamöter och ersättare i landstingsstyrelsen gäller att mandatperioden är fyra år (”fyraårsregeln”), 6 kap. 12 § KL kommunallagen (”KL”), samt 64 § 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, LS 1409-1000).

För övriga nämnder än landstingsstyrelsen, står det fullmäktige fritt att bestämma kortare mandattider, 6 kap. 13 § KL. Landstingsfullmäktige har i 64 § 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 § KL 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 20 och 64 §§).

Normalt har valberedningen ett förslag enligt en överenskommelse partierna emellan. Ledamöterna och ersättarna väljs då på det vanliga sättet med majoritetsval.

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 § KL. 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 § KL. 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 § p. 1 – 2 KL. Bestämmelserna anses uttömmande beskriva vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas av fullmäktige under löpande mandatperiod.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett prejudicerande avgörande den 1 juli 2016 (HFD 2016 ref 54, mål 512-15, det s.k. Västerviksmålet) klarlagt att fullmäktiges befogenheter att återkalla förtroendevaldas uppdrag vid förändringar i nämndorganisationen 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 KL), dels vid förändringar i nämndorganisationen (4 kap 10 a § p. 2 KL).

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. Med politisk majoritet avses normalt sett en konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. I förarbetena framgår också att det har inträffat att det politiska majoritetsförhållandet skiftat under mandatperioden till följd av att ett parti, som till en början ingått i majoriteten, senare valt att samarbete med oppositionen, varvid en ny majoritet bildats. 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]

[1] Prop. 1993/94:188 s. 45 och Lena Dalman m.fl., Kommunallagen med kommentarer och praxis, SKL Kommentus, femte upplagan, s. 283f.

Vad gäller förutsättningarna för att tillämpa undantaget kopplat till förändringar i nämndorganisationen är även Högsta förvaltningsdomstolens dom i ärendet 180-15 (HFD 2016 ref 53) av intresse. Målet gäller kommunfullmäktiges i Sundsvall 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 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.

<u>Ändring av antalet ledamöter i landstingsstyrelsen och övriga nämnder i samband med ordinarie mandattids utgång</u>

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, för nämndernas del i förekommande fall efter beredning. Mandattiderna är ettåriga för nämnderna i landstinget och omval sker för 2018. För landstingsstyrelsens del är mandattiderna som framgått fyraåriga, och val sker i samband 2018 års val till landstingsfullmäktige.

Sammanfattningsvis känner förvaltningen alltjämt inte till 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 KL. Det finns inga belägg för att det uppstått ”nya konstellationer av förtroendevalda som vid omröstningar

samlar flertalet röster", dvs. ändrad politisk majoritet. Lagstiftaren har, som framgått av de förarbetsuttalanden som refererats ovan, fäst avseende vid de verkliga förhållandena — vilka partier som brukar samla flertalet röster. För att entledigandegrunden ändrad politisk majoritet i 4 kap 10 a § p. 1 ska vara tillämplig, krävs att man kan peka på någon konkret förändring. Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 53, pekar vidare tydligt på att en ökning av antalet förtroendevalda i en kommunal nämnd inte utgör en sådan förändring i den kommunala nämndorganisationen som medger entledigande enligt 4 kap 10 a § p. 2 KL. Detsamma måste motsatsvis gälla för en minskning av antalet ledamöter.

Den nya kommunallag som träder i kraft från och med årsskiftet innehåller samma rättsliga begränsningar för ändring av en nämnds sammansättning under löpande mandatperiod som nu gällande kommunallag.

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 nämndernas del i förekommande fall efter beredning.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsexpediering:
Akt
SLL Juridik och upphandling

Godkänd av Malin Frenning, 2017-12-18

Stockholms läns landsting

LANDSTINGSSTYRELSEN

SKRIVELSE
2017-10-24

Socialdemokraterna
FRAMTIDSPARTIET

miljöpartiet de gröna

Vänsterpartiet

Skrivelse om "kontrollstation" – den utlovade årliga prövningen av storleken på Trafiknämnden, Hälso- och sjukvårdsnämnden och Landstingsstyrelsen

I enlighet med träffad överenskommelse mellan moderaterna och socialdemokraterna föreslår vi landstingsstyrelsen besluta föreslå landstingsfullmäktige den 7 november, alternativt den 5 december:

att på lämpligt sätt pröva frågan om antalet ledamöter i Landstingsstyrelsen för perioden 1 januari 2018 till 31 december 2018

att pröva frågan om antalet ledamöter i Trafiknämnden för perioden 1 januari 2018 till 31 december 2018

att pröva frågan om antalet ledamöter i Hälso- och sjukvårdsnämnden för perioden 1 januari 2018 till 31 december 2018

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.

Stockholms läns landsting har idag en nämndstruktur där de tre största nämnderna består av ett jämt antal ledamöter. Det har fått till följd att alliansspartierna tack vare ordförandes utslagsröst har en majoritet i dessa nämnder, trots avsaknad av alliansmajoritet i såväl väljarkår som landstingsfullmäktige.

Eftersom finanslandstingsrådet (M) förstod det uppseendeväckande i en nämnd med jämnt antal ledamöter som inte avspeglar fullmäktiges

sammansättning lovade han muntligen på det konstituerande fullmäktigemötet den 21 oktober 2014, en "säkerhetsventil" och i den överenskommelse som slöts mellan Moderaterna och Socialdemokraterna står därför tydligt:

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

För att denna överenskommelse ska hållas och avgivna löften infrias bör en prövning av nämndernas storlek ske vid landstingsfullmäktige 7 november eller senast 5 december i år.

Vid de två tillfällen som kontrollstation hittills har genomförts, 2015 och 2016, har prövningen endast omfattat Hälso- och sjukvårdsnämnden samt Trafiknämnden. Med hänvisning till Kommunallagen har Moderaterna valt att svika det löfte man gav vid mandatperiodens början om att även Landstingsstyrelsen skulle omfattas av den årligt återkommande prövningen av antalet ledamöter.

Vi gör till skillnad från moderaterna själva bedömningen att det vore möjligt för moderaterna att hålla sitt löfte, utan att bryta mot Kommunallagen. Vi anser att Högsta förvaltningsdomstolens behandling av det så kallade Västerviksmålet och inför förra årets prövning inhämtat och till Landstingsstyrelsen överlämnat expertutlåtande från Sveriges troligen främste juridiske expert på Kommunallagen, Olle Lundin, ger stöd för att en prövning också av landstingsstyrelsens storlek är möjlig.