

Regeringens proposition

1984/85: 216

om ny kommunalförbunds lag;

beslutad den 30 maj 1985.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

SVANTE LUNDKVIST

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om kommunalförbund som skall ersätta 1957 års lag i samma ämne. Den nya lagen syftar till att främja användningen av kommunalförbund för mellankommunal samverkan.

En nyhet i förslaget är att kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att välja en enklare form av kommunalförbund som ett alternativ till den hittillsvarande formen. Vidare föreslås att länsstyrelsens nuvarande tillsyns- och kontrollfunktioner helt skall upphöra. Det föreslås också nya regler om utträde ur kommunalförbund, som skall göra det lättare för en kommun eller en landstingskommun att lösgöra sig från samarbetet.

Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 1986.

1 Förslag till Kommunalförbundslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Kommunalförbund

1 § För att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter får kommuner eller landstingskommuner sluta sig samman till kommunalförbund enligt bestämmelserna i denna lag. En sådan sammanslutning får också ske mellan kommuner och landstingskommuner.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

2 § När ett kommunalförbund har hand om angelägenheter, om vilka det finns regler i särskild författning, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla för förbundet.

3 § I denna lag avses med förbundsmedlem de kommuner och landstingskommuner som ingår i ett kommunalförbund.

Med förbundsmedlems fullmäktige avses kommunfullmäktige och landstinget samt med förbundsmedlems styrelse kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

4 § Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (*kommunalförbund med fullmäktige*) eller vara organiserat enbart med en förbundsledning (*kommunalförbund med förbundsledning*).

5 § Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som har bestämts enligt 9 § 7.

Kommunalförbunds bildande

6 § Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid.

7 § För varje kommunalförbund skall finnas en förbundsordning som antas av förbundsmedlemmarna.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna.

8 § Förbundsordningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos kommunalförbundet och hos dess medlemmar.

9 § Förbundsordningen skall ange

1. förbundets ändamål och medlemmar,
2. förbundets benämning och den ort där förbundet skall ha sitt säte,
3. den tid som förbundet skall bestå om det inte har bildats för obestämd tid,

4. om förbundet skall vara ett förbund med fullmäktige eller med förbundsdirektion,

5. på vilken förbundsmedlems anslagtavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske,

6. de begränsningar som förbundsmedlemmarna har överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,

7. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder, och om någon annan grund skall gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet, den grunden,

8. de bestämmelser i fråga om förutsättningarna för förbundets likvidation och upplösning som skall gälla utöver vad som föreskrivs i 4 kap. 1 och 2 §§,

9. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt

10. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

I förbundsordningen för ett förbund som skall ha hand om en angelägenhet som enligt särskild författning ankommer på kommuner eller landstingskommuner får inte, såvitt angår den angelägenheten, tas in någon bestämmelse om begränsning av förbundsmedlems skyldighet att tillhandahålla medel.

10 § För kommunalförbund med fullmäktige skall förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, innehålla bestämmelser om

1. antalet ledamöter i fullmäktige och, om suppleanter skall utses, deras antal samt det antal ledamöter och suppleanter som varje förbundsmedlem skall utse,

2. antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, om styrelsen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid,

3. huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder och i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen.

11 § För kommunalförbund med förbundsdirektion skall i förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, finnas bestämmelser om antalet ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen och om det antal ledamöter och suppleanter som varje medlem skall utse.

Om förbundsdirektionen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, skall i förbundsordningen finnas bestämmelser om valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid.

2 kap. Kommunalförbund med fullmäktige

Beslutanderätt och förvaltning

1 § I kommunalförbund med fullmäktige utövas beslutanderätten av förbundets fullmäktige.

2 § Förvaltning och verkställighet tillkommer förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av

fullmäktige. För sådana uppgifter kan en särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

Partissammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

Fullmäktige

3 § Bestämmelserna i 1 kap. 5 § fjärde stycket, 2 kap. 4 § tredje stycket, 5 §, 8 § andra stycket och 10–29 §§ kommunallagen (1977: 179) skall tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Bestämmelserna i 2 kap. 11 § nämnda lag tillämpas dock endast om suppleanter har utsetts.

4 § Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige. Antalet ledamöter skall bestämmas till ett udda antal.

Förbundsmedlemmarna får bestämma att suppleanter skall utses för ledamöterna.

5 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs av medlemmarnas fullmäktige.

Om en medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en suppleant, skall valet vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter, som motsvarar den kvot som erhålls, om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955: 138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Om suppleanter ej väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas i vilken ordning de skall inkallas till tjänstgöring.

6 § Förbundsmedlemmarna får till ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige välja endast ledamot eller suppleant i förbundsmedlemmens fullmäktige. Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i förbundsmedlemmarnas fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum medför ej att uppdraget som ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.

7 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum.

Val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige förrättas av de nyvalda fullmäktige det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum.

Om val till en medlems fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna i medlemmens fullmäktige därvid har ändrats, upphör uppdraget för de ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige som har utsetts av en sådan medlem två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall en sådan förbundsmedlems fullmäktige förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

8 § När val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

När sammanträde med förbundsfullmäktige skall hållas första gången utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i fullmäktige hos den förbundsmedlem som har flest röstberättigade invånare eller, om ordföranden är förhindrad, av vice ordförande i samma fullmäktige.

9 § Om en ledamot i förbundsfullmäktige som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden och om suppleanter har utsetts, inträder suppleanten i den avgångnes ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Suppleanterna inträder i den ordning som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot i annat fall under tjänstgöringstiden skall den medlem som utsett honom förrätta fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

10 § Förbundsfullmäktige väljer för den tid fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige utser.

11 § Bestämmelserna i 2 kap. 9 § första och tredje styckena kommunallagen (1977: 179) om fullmäktiges sammanträden och om vissa val som fullmäktige skall förrätta skall tillämpas i fråga om förbundsfullmäktiges sammanträden. År då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum förrättas valen av de nyvalda förbundsfullmäktige. Dessa förrättar även andra val, avseende tid efter utgången av nämnda år, vilka ankommer på fullmäktige. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall gälla vad som sägs i 2 kap. 19 § denna lag.

12 § Kungörelse om fullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem.

13 § Tillkännagivande om justering av fullmäktiges protokoll skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen.

Styrelse och övriga nämnder m. m.

14 § Om inte annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977: 179) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m. m.

15 § I ett nybildat förbund skall val av ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för ledamöter och suppleanter börjar.

16 § Kommunalförbundets styrelse skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Styrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

17 § När justering av protokoll tillkännages skall 13 § tillämpas.

Ekonomisk förvaltning

18 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket, 5–7 och 9 §§ kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning.

I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen.

19 § Förslaget till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skall, inom tid som styrelsen bestämmer, ge in sina budgetförslag till denna.

Innan förslaget till budget görs upp, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad fastställs kommunalförbundets budget.

20 § När budgeten fastställs bestämmer fullmäktige det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

Revision

21 § Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om revision hos kommunalförbund.

I ett nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

22 § Kopia av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen läggs fram för förbundsfullmäktige.

3 kap. Kommunalförbund med förbundsdirektion

Beslutanderätt och förvaltning

1 § I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen.

Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

Förbundsdirektion

2 § Förbundsmedlemmarna bestämmer antalet ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen. Antalet ledamöter får inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter.

Varje förbundsmedlem skall ha minst en ledamot eller en suppleant i förbundsdirektionen.

3 § Ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen väljs av medlemmarnas fullmäktige. I fråga om sådana val m. m. skall bestämmelserna i 2 kap. 5–9 §§ tillämpas.

Förbundsdirektionen väljer bland sina ledamöter en ordförande och en

eller två vice ordförande för den tid som förbundsdirektionen bestämmer. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som förbundsdirektionen utser.

4 § Förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet.

Förbundsdirektionen får uppdra åt en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i förbundsdirektionen, åt en ledamot eller suppleant eller åt en tjänsteman hos förbundet att på förbundsdirektionens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till medlem liksom yttrande med anledning av överklagande av förbundsdirektionens beslut får dock beslutas endast av förbundsdirektionen samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till förbundsdirektionen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

5 § Bestämmelserna i 2 kap. 27 §, 3 kap. 3 och 4 §§, 7–11 §§, 13 a, 13 b och 16 §§ kommunallagen (1977:179) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektion. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 2 kap. 10 § första–tredje styckena och 28 § andra stycket kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

6 § Förbundsdirektionen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Förbundsdirektionen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att förbundsdirektionen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Ekonomisk förvaltning

7 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket och 5–7 §§ kommunallagen (1977:179) gäller i tillämpliga delar i fråga om ekonomisk förvaltning i kommunalförbund med förbundsdirektion.

I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen.

8 § Förbundsdirektionen fastställer kommunalförbundets budget före utgången av september månad. Förbundsdirektionen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten.

9 § När budgeten fastställs bestämmer förbundsdirektionen det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

10 § Förbundsdirektionen skall fortlöpande föra räkenskaper över kommunalförbundets medel och skall inom skälig tid årligen sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

Revision

11 § Varje förbundsmedlems fullmäktige väljer en eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter för revision av förbundets verksamhet.

För granskning av ett nybildat förbund skall val av revisor och revisorssuppleant ske senast när förbundet bildas. Valet skall avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i övrigt i tillämpliga delar i fråga om revision. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsdirektionen.

4 kap. Gemensamma bestämmelser*Utträde, likvidation och upplösning*

1 § Ett kommunalförbund som har bildats för bestämd tid, skall träda i likvidation när tiden har gått ut.

Om ett kommunalförbund har bildats för obestämd tid, får en förbundsmedlem säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall i sådant fall träda i likvidation ett år efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen.

2 § Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem av ett kommunalförbund i fortsättningen skall vara bunden av sitt medlemskap i förbundet, skall på begäran av förbundsmedlemmen förbundet omedelbart träda i likvidation.

3 § När grund för likvidation enligt 1 eller 2 § har uppkommit får förbundsmedlemmarna avtala att en medlem får utträda ur förbundet i stället för att förbundet skall träda i likvidation. I avtalet skall bestämmas från vilken tidpunkt utträdet skall ske.

Vid avtal om utträde skall de kvarvarande medlemmarna anta de ändringar i förbundsordningen som föranleds av utträdet.

När en förbundsmedlem utträder ur kommunalförbundet upphör medlemmens ansvar för förbundets skulder om inte annat har överenskommits i det avtal som avses i första stycket.

4 § Likvidationen verkställs av kommunalförbundets styrelse eller av förbundsdirektionen i egenskap av likvidator.

När förbundet har trätt i likvidation, får kallelse på förbundets okända borgenärer sökas av förbundsmedlem eller likvidatorn.

När förbundet har trätt i likvidation, skall förbundets egendom i den mån det behövs för likvidationen förvandlas till pengar genom försäljning på offentlig auktion eller på annat lämpligt sätt. Förbundets verksamhet får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenlig avveckling.

5 § När styrelsen eller förbundsdirektionen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator, skall styrelsen eller förbundsdirektionen avge slutredovisning för sin förvaltning genom en förvaltningsberättelse som rör likvidationen i dess helhet. Berättelsen skall även innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar. Till berättelsen skall fogas redovisningshandlingar för hela likvidationstiden.

6 § När likvidationsuppdraget är fullgjort, skall styrelsen eller förbundsdirektionen besluta om vilken av förbundets medlemmar som skall överta och vårda de handlingar som hör till förbundets arkiv.

Förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna skall delges var och en av förbundsmedlemmarna. När berättelsen och redovisningshandlingarna delgetts samtliga förbundsmedlemmar, är förbundet upplöst.

7 § En förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisningen eller det skifte som förrättats av förbundets styrelse eller av förbundsdirektionen, har rätt att väcka talan om detta mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från det slutredovisningen delgavs medlemmen.

8 § Om det framkommer någon tillgång för kommunalförbundet efter dess upplösning eller om talan väcks mot kommunalförbundet eller om det på annat sätt uppkommer behov av en ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsättas.

9 § Tvister om kommunalförbunds likvidation och upplösning enligt 1 och 2 §§ samt om förbundsmedlems rätt till utträde enligt 3 § handläggs enligt lagen (1929: 145) om skiljemän.

Besvär

10 § Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund. Besvär får anföras av såväl medlemmar av förbundet som medlemmar av varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av förbundsmedlem.

I kommunalförbund med förbundsdirektion får besvärsnämnd inte inrättas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986, då lagen (1957: 281) om kommunalförbund skall upphöra att gälla.

2. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till den gamla lagen eller till en föreskrift i denna som har ersatts genom en föreskrift i den nya lagen, tillämpas i stället den nya lagen eller den nya föreskriften, om inte annat följer av punkt 3.

3. Den nya lagen gäller även för kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen. I stället för bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ gäller dock till och med år 1990 att ett kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen skall träda i likvidation på begäran av en förbundsmedlem, om det vid en samlad bedömning framstår som skäligt att låta medlemmen frånträda sitt medlemskap.

Om medlemmarna inte kan enas om ett kommunalförbunds likvidation på nu angiven grund, skall frågan överlämnas till regeringen för avgörande.

4. Utan hinder av punkt 3 får medlemmarna i ett kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen genom ändring i förbundsordningen besluta att även bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ i den nya lagen skall gälla för förbundet.

5. En förbundsordning som har fastställts enligt den gamla lagen gäller även om den inte stämmer överens med bestämmelserna i 1 kap. 9 och 10 §§ i den nya lagen.

6. Om en särskild likvidator har utsetts för ett kommunalförbund som har trätt i likvidation före den nya lagens ikraftträdande, skall denne slutföra likvidationen.

2 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I fall som avses i 2 § första meningen handhas huvudmannens uppgifter av landstingskommunen och kommunerna i kommunalförbund. Är landstingskommunen och kommunerna i länet överens därom, får dock uppgifterna i stället handhas genom ett aktiebolag, som har bildats för ändamålet. Landstingskommunen och kommunerna skall inneha samtliga aktier i bolaget.

I fråga om kommunalförbund gäller lagen (1957:281) om kommunalförbund, om inte annat följer av 4–7 §§. Därvid skall bestämmelse i 21 § tredje stycket, 28 § första stycket, 29–32 §§ och 34 § första stycket nämnda lag om länsstyrelse i stället avse regeringen.

I fråga om kommunalförbund gäller kommunalförbundslagen (1985:000) om inte annat följer av 4–7 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1985-05-30

Närvarande: statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om ny kommunalförbundslag

1 Inledning

Samarbete mellan kommuner och mellan landstingskommuner förekommer i betydande omfattning. Det förekommer också samarbete mellan kommuner och landstingskommuner. Kommunallagen (1977: 179, ändrad senast 1985: 128) innehåller inga regler om sådant mellankommunalt samarbete. Den förutsätter emellertid att ett samarbete kan förekomma genom kommunalförbund. Även i övrigt medger den att en kommun eller en landstingskommun löser sina uppgifter i samarbete med en annan kommun eller landstingskommun, om inte särskilda bestämmelser hindrar ett sådant samarbete.

Regler om kommunalförbund finns i lagen (1957: 281) om kommunalförbund (KFL, omtryckt 1977: 181, ändrad senast 1981: 1106). I lagen finns bestämmelser om bl. a. bildande av kommunalförbund, dess organisation och ekonomiska förvaltning samt om besvär, utträde ur kommunalförbund och kommunalförbunds upplösning. Bestämmelserna innehåller i stor utsträckning hänvisningar till de bestämmelser i kommunallagen, som reglerar motsvarande frågor beträffande kommuner och landstingskommuner. En redogörelse för gällande rätt bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

När 1977 års kommunallag antogs föranledde detta ett flertal ändringar i KFL. Någon mera djupgående översyn av lagen gjordes emellertid inte vid detta tillfälle. Vissa särskilda frågor om kommunalförbund har aktualiserats under senare år. Det gäller bl. a. möjligheterna till utträde ur kommunalförbund och reglerna om underställning av förbundsordning. Mot bak-

grund härav tillkallades i februari 1981 en särskild utredare¹ för att se över KFL. Utredaren, som har bedrivit sitt arbete under namnet kommunalförbundsutredningen, avlämnade i juli 1983 betänkandet (Ds C 1983: 15) Kommunalförbund. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2* och de författningsförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 4*.

I april 1983 tillkallades en beredning (C 1983: 02) för att utreda frågan om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m. m. (stat-kommunberedningen). Enligt sina direktiv (Dir 1983: 30) skall beredningen som en huvuduppgift pröva behovet av och formerna för samverkan inom den kommunala sektorn. Beredningen har som ett led i detta arbete till mig överlämnat betänkandet (Ds C 1985: 4) Enklare former för interkommunalt samarbete. Beredningen föreslår i betänkandet att kommunalförbundsutredningens förslag till en ny kommunalförbunds lag i huvudsak genomförs. I vissa delfrågor har dock beredningen med anledning av synpunkter som har framförts under remissbehandlingen av utredningens förslag stannat för andra lösningar. Det gäller framför allt beträffande frågan om den föreslagna nya lagens tillämpning på redan befintliga kommunalförbund. När jag i det följande överväger kommunalförbundsutredningens förslag kommer jag att beakta den överarbetning av förslaget som stat-kommunberedningen har gjort på vissa punkter.

2 Allmän motivering

2.1 Mellankommunalt samarbete

Mitt förslag: Den nuvarande lagen om kommunalförbund ersätts av en helt ny lag i ämnet. Den nya lagstiftningen syftar till att främja mellankommunalt samarbete i form av kommunalförbund.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är positiva till att åtgärder vidtas för att främja användningen av kommunalförbund för mellankommunalt samarbete.

¹ Hovrättsrådet Ulf Lindquist.

Bakgrunden till mitt förslag: Samarbete mellan kommuner kan bedrivas såväl i privaträttsliga som i offentligrättsliga former. För båda samarbetsformerna gäller att den gemensamma angelägenheten skall falla inom var och en av de samarbetande kommunernas kompetens för att vara laglig.

Privaträttslig samverkan kan ske i olika former, allt från enkla avtal till komplicerade bolagsbildningar.

Det mellankommunala samarbetet genom privaträttsliga juridiska personer har efter hand ökat. Ökningen har varit särskilt märkbar under de senaste åren. År 1982 fanns det 122 samarbetsorgan av privaträttslig natur mot 71 år 1979. Av ökningen bidrar länstrafikbolagen med ett tjugotal. De utan jämförelse vanligaste privaträttsliga formerna för mellankommunalt samarbete är aktiebolag och stiftelser. Det mellankommunala samarbete som sker genom privaträttsliga juridiska personer omsätter ca 12 miljarder kr per år.

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person för samarbete mellan kommuner och mellan landstingskommuner och också för samarbete mellan kommuner och landstingskommuner. Regler om samarbete i form av kommunalförbund finns i lagen (1957: 281) om kommunalförbund (KFL).

Kommunalförbund kan bildas för vilken kommunal angelägenhet som helst under vissa i lagen angivna förutsättningar. De kommuner och landstingskommuner som avser att samverka skall enas om en förbundsordning. I denna skall anges bl. a. vilken eller vilka uppgifter som förbundet skall ha hand om. Förbundsordningen skall underställas länsstyrelsen för fastställelse.

Kommunalförbundets beslutande organ är förbundsfullmäktige, som väljs av medlemmarnas beslutande församlingar. För förvaltning och verkställighet skall finnas en förbundsstyrelse. Förbundet har egen budget och egna räkenskaper.

När den nuvarande kommunalförbundslagen kom till år 1957 fanns det sammanlagt 242 kommunalförbund, varav 167 inom polisväsendet. I dag finns det 19 kommunalförbund fördelade på tio verksamhetsgrenar. Fyra kommunalförbund har hand om frågor som rör regionplanering, fyra ansvarar för vattenverk, två har bildats för brandförvarsfrågor, två för kollektivtrafik och två för vård av missbrukare. Kommunalförbund finns också för renhållning, avloppssystem, bostadsförmedling, ålderdomshem och vårdskola.

Skälen för mitt förslag: För den kommunala indelningen gäller på samma sätt som för all annan administrativ indelning att själva indelningen alstrar behov av samarbete. Genom samarbete över de kommunala gränserna är det möjligt att åtminstone delvis bota inte bara de ogynnsamma verkningar som oundvikligen uppkommer vid varje administrativ gräns utan också vissa förekommande brister i själva indelningen. Genom samarbete är det

vidare, oavsett indelningsförhållandena, möjligt att öka effekten och minska kostnaderna för vissa verksamhetsgrenar som är särskilt resurskrävande.

Under småkommunernas tid måste åtskilliga kommunala uppgifter lösas i kommunalt samarbete. Genom de under efterkrigstiden genomförda kommunindelningsreformerna är emellertid kommunerna i dag på ett helt annat sätt än tidigare i stånd, att var för sig fullgöra de samhällsuppgifter som lagts på dem. Om man ser till förhållandena i stort, har kommunindelningsreformerna minskat behovet av samarbete mellan kommunerna.

Även för landstingskommunerna har en del indelningsändringar skett. Men dessa har inte på långt när varit av så genomgripande natur som kommunindelningsreformerna. För landstingskommunerna kan man närmast tala om justeringar som är av mindre intresse när det gäller att bedöma utvecklingen av det indelningsbetingade behovet av samarbete.

Samarbetsbehovet är kanske mest framträdande i tätortsregionerna. De på sin tid långtgående samarbetsbehoven i Stockholmsregionen har delvis försvunnit genom att landstingskommunen där med direkt stöd av en särskild kompetensbestämmelse i 1 kap. 4 § andra stycket kommunallagen har tagit hand om uppgifter som annars skulle ankomma på kommunerna i regionen. I de övriga stora tätortsregionerna har emellertid samarbetsbehoven snarast ökat.

Fastän den kommunala indelningen och uppgifternas fördelning på det kommunala området så långt som möjligt har inriktats på att varje kommun och landstingskommun själv skall kunna fullgöra sina uppgifter, kvarstår ändå betydande samarbetsbehov över hela landet. Den kommunala indelningen är, trots allt arbete som har ägnats åt denna, inte perfekt och kan inte heller bli det. Den snabba samhällsutvecklingen skapar i vissa fall i och för sig behov av gränsjusteringar som man dock, bl. a. med hänsyn till intresset av stabilitet i förvaltningen, måste avstå från. Motsvarande gäller om uppgiftsfördelningen, främst mellan kommuner och landstingskommuner. En del uppgifter som traditionellt åvilar kommunerna har efter hand fått regional räckvidd utan att för den skull bli landstingskommunala. Ofullkomligheter i den kommunala indelningen liksom ofullkomligheter i uppgiftsfördelningen på det kommunala området kan delvis övervinnas genom kommunalt samarbete. Min bedömning är att denna typ av samarbetsbehov kommer att öka i framtiden.

Alla administrativa gränser ger något som man brukar kalla barriäreffekter. Det finns exempelvis en tendens för kommuner och landstingskommuner att lokalisera serviceinrättningar av större geografisk räckvidd så centralt som möjligt inom kommunen eller landstingskommunen. Detta försvagar serviceutbudet i gränsområdena. Samarbetsbehov på denna grund finns i både tätorts- och glesbygdsregioner.

Samarbetsbehov alstras också av det stigande intresset av att nedbringa kostnaderna för den kommunala servicen och på det hela taget göra den

kommunala verksamheten så effektiv som möjligt. Det är ett både rikspolitiskt och kommunalpolitiskt mycket viktigt intresse att för detta ändamål främja samverkan mellan de olika enheterna inom den kommunala sektorn.

Av vad jag tidigare har anfört framgår att samarbetet f. n. mest bedrivs i privaträttslig form. Att kommunalförbundet så sällan kommer till användning torde bl. a. bero på att det uppfattas som en krånglig form för samarbete. Organisationsformen uppfattas som tungrodd och omständlig. Härtill kommer de stränga utträdesregler som f. n. gäller. Enligt min mening bör nu åtgärder vidtas för att främja användningen av kommunalförbund för mellankommunal samverkan. Det bör sålunda tillskapas ett mera tidsenligt utformat kommunalförbundsinstitut. Härvid inställer sig frågan om den valfrihet mellan kommunalförbund och bolag som f. n. finns inom den s. k. oreglerade sektorn bör bestå.

Enligt min mening måste de offentlighetsrättsliga verksamhetsformerna betraktas som primära former även för s. k. oreglerad kommunal förvaltning och jag anser därför att det är ett allmänt intresse att kommunala angelägenheter inte i onödan överlämnas till bolag och andra privaträttsliga subjekt. I fråga om mellankommunalt samarbete bör detta intresse enligt min mening främjas genom en reform av kommunalförbundsinstitutet som gör kommunalförbundet till en mera attraktiv form för samarbete än det är i dag. Jag vill i detta sammanhang framhålla att samverkan i kommunalförbund medför att allmänhetens och de förtroendevaldas insyn och inflytande är större än om samverkan sker i privaträttsliga former.

Från kommunaldemokratiska synpunkter är visserligen inte heller samarbetet i kommunalförbund helt invändningsfritt. Ett kommunalförbund har ett formellt ensambestämmande över den eller de uppgifter som förbundet har fått sig tilldelade av samarbetsparterna, och de förtroendevalda som verkar i förbundet väljs enbart genom indirekta val av olika slag. Ensambestämmandet över en särskild samhällsangelägenhet kan leda till att den angelägenheten får ett större medelstillskott och en högre standard än den skulle ha fått i den konkurrens mellan olika samhällsuppgifter som utvecklas inom kommunernas och landstingskommunernas ordinära förvaltning. Kommunalförbundsförvaltning inrymmer därmed risker för felprioriteringar. Genom att de förtroendevalda i kommunalförbund är indirekt valda får medborgarna ett svagare inflytande över den berörda angelägenheten än de skulle ha haft om angelägenheten hade legat kvar i den ordinära kommunala förvaltningen. Till detta kommer så att de politiska majoritetsförhållanden som uppstår genom de allmänna valen endast kommunvis slår igenom i kommunalförbundet.

Riskerna för ogynnsamma effekter av det slag som jag nu har pekat på får emellertid enligt min mening inte överdrivas. Genom kommunindelningsreformerna har kommunerna fått en sådan ställning att kommunalförbunden, som f. ö. är bundna vid en legal samrådsskyldighet i förhållande

till medlemmarna, knappast har några reella möjligheter att välja vägar som inte kan godkännas av förbundsmedlemmarna. Det relativa avståndet mellan väljarna och de förtroendevalda i ett kommunalförbund kan knappas in genom de förbättringar i demokratin som hela tiden sker inom kommunerna och landstingskommunerna. Samarbetsuppgifterna är dessutom ofta av sådan teknisk och ekonomisk natur att de inte inbjuder till några mera djupgående politiska meningsskiljaktigheter. De invändningar som ändå kvarstår vägs enligt min mening väl upp av intresset av att kommunerna och landstingskommunerna har tillgång till ett effektivt instrument för det samarbetsbehov som faktiskt finns. Jämfört med de privaträttsliga alternativen för mellankommunalt samarbete är som jag tidigare har framhållit kommunalförbundet i regel att föredra även från kommunaldemokratiska synpunkter.

Bildande av kommunalförbund enligt KFL är en frivillig åtgärd från de berörda kommunernas och landstingskommunernas sida. Emellertid har statsmakterna enligt vissa speciallagar möjlighet att under särskilt angivna förutsättningar tvångsvis inrätta kommunalförbund. Sådana speciallagar finns för bostadsförmedlingsförbund, regionplaneförbund och kollektivtrafikförbund. Kommunalförbundsutredningen har intagit den principiella ståndpunkten att kommuner och landstingskommuner inte bör kunna åläggas att bilda kommunalförbund för vissa uppgifter. Utredningen har emellertid inte föreslagit någon ändrad lagstiftning på denna punkt, eftersom det torde förutsätta ett materiellt ändrat innehåll i berörda lagar. Det har inte ankommit på utredningen att göra sådana överväganden. Även jag har den principiella uppfattningen att ett kommunalt samarbete helst bör bygga på frivillighet och en ömsesidig vilja hos parterna att tillsammans fullgöra en uppgift. Jag är emellertid inte beredd att nu lägga fram något förslag i denna del. Det är nämligen angeläget att reformeringen av kommunalförbundsinstitutet inte fördröjs av det utredningsarbete som skulle fordras för en ändrad lagstiftning om tvångsvis bildade förbund.

Mot bakgrund av vad jag hittills har anfört föreslår jag att 1957 års lag om kommunalförbund ersätts av en helt ny lag. Ett huvudsyfte med den nya lagstiftningen är att främja ett samarbete i form av kommunalförbund. I det följande kommer jag att gå in på de viktigaste nyheterna i lagstiftningen. En nyhet är tillskapandet av en organisatoriskt enklare variant av kommunalförbund vid sidan av det nuvarande (avsnitt 2.2). Vidare föreslås kommunerna och landstingskommunerna få möjlighet att själva, utan någon statskontroll, välja den samarbetsform som är lämpligast. Länsstyrelsens nuvarande tillsyns- och kontrollfunktioner upphör därmed helt (avsnitt 2.3). Jag föreslår också nya regler om utträde ur kommunalförbund, som skall göra det lättare för en kommun eller en landstingskommun att lösgöra sig från ett samarbete i ett kommunalförbund (avsnitt 2.5).

2.2 Kommunalförbundets organisation

Mitt förslag: Kommunerna och landstingskommunerna får möjlighet att välja en enklare form av kommunalförbund vid sidan av den nuvarande organisationsformen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser godtar eller lämnar utan erinran förslaget om att erbjuda en enklare variant av kommunalförbund. De biträder också förslaget om att kommunerna och landstingskommunerna från fall till fall själva skall få välja mellan de två organisatoriska formerna av kommunalförbund.

Skälen för mitt förslag: När kommunalförbundet år 1919 första gången introducerades i svensk förvaltningsrätt som institution för det mellankommunala samarbetet fick det organisatoriskt sett en enkel konstruktion med ett enda organ som benämndes förbundsdirektion. Denna enkla organisation övergavs genom 1957 års reform och ersattes av det nuvarande kommunalförbundsinstitutet, vars organisation i allt väsentligt motsvarar kommunernas och landstingskommunernas egen organisation.

De synpunkter som låg till grund för 1957 års revision var att de dåvarande kommunalförbundens verksamhet bedrevs utan sedvanlig offentlighetskontroll och utan att förbundsmedlemmarna hade något egentligt inflytande över verksamheten. Det bristande inflytandet ansågs bero på att de dåvarande kommunalförbunden inte var organiserade på samma sätt som kommunerna och landstingskommunerna med skilda beslutande samt verkställande och förvaltande organ. Dessa synpunkter fick fälla avgörandet, fastän invändningar förekom om att den nya kommunalförbundsorganisationen skulle bli alltför tungrodd, omständlig och dyr för vissa kommunala samarbetsuppgifter.

Den kritik som från en del håll riktades mot att införa fullmäktigeinstitutionen i kommunalförbunden har i viss mån visat sig berättigad. De undersökningar som kommunalförbundsutredningen har gjort bland de befintliga kommunalförbunden visar att arten av den verksamhet som förbunden driver spelar stor roll för hur verksamheten fungerar. Den nuvarande organisationen är enligt utredningens mening lämplig för samarbetsprojekt som till sin natur kan inbjuda till politiska åsiktsskillnader om hur verksamheten skall bedrivas. För teknisk verksamhet, som är av mera affärsmässig natur och som traditionellt brukar bära sina egna kostnader, kan den nuvarande kommunalförbundsformen å andra sidan ha vissa nackdelar. I en ekonomisk och teknisk verksamhet som skall finansiera sig själv kan det ofta t. ex. krävas snabba beslut av styrelsen på ungefär samma sätt som

i ett enskilt företag. Det kan bl. a. bli nödvändigt med beslut om investeringar som inte är förutsedda. Det kommunala budgetsystemet har här en tröghet, som saknar betydelse för den stora skattefinansierade sektorn, men som kan verka hämmande på affärsverksamheten. Vid de kontakter som utredningen har haft med förtroendevalda och tjänstemän som direkt eller indirekt befattar sig med kommunalförbund har det, mot bakgrund av vad jag nu har sagt, på sina håll efterlysts ett offentlighetsligt samarbetsorgan som är enklare och mera lätthanterligt än det nuvarande kommunalförbundet.

Enligt min mening är de invändningar som kan riktas mot den gällande kommunalförbundsorganisationen inte sådana att det finns anledning att avskaffa den som en möjlig form för kommunalt och landstingskommunalt samarbete. I likhet med utredningen och en enhällig remissopinion anser jag emellertid att det finns skäl att vid sidan av kommunalförbund med fullmäktige erbjuda en enklare organisationsform. Som utredningen har föreslagit bör alternativet vara en kommunalförbundsorganisation med ett enda organ, som bör kallas förbundsdirektion. Denna bör handha alla de uppgifter som i det nuvarande kommunalförbundet är fördelade mellan fullmäktige å ena sidan samt styrelsen och övriga nämnder å den andra. Med en sådan organisation bör man enligt min mening både kunna underlätta det mellankommunala samarbetet och minska kommunernas och landstingskommunernas benägenhet att använda privaträttsliga organ för sådant samarbete. Dessa fördelar väger enligt min mening tyngre än de principiellt betonade invändningar som vid lagändringen år 1957 riktades mot en sådan organisation av kommunalförbund.

Det är en lämplighetsfråga när kommunalförbund med fullmäktige eller kommunalförbund med förbundsdirektion bör komma till användning. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag därför att valet av organisationsform bör göras av kommunerna själva utan någon särskild reglering i ämnet.

2.3 Minskad statskontroll

Mitt förslag: Länsstyrelsernas tillsyns- och kontrolluppgifter i fråga om kommunalförbund upphör. Det skall i fortsättningen i stället ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att besluta om bildande av kommunalförbund, om utträde ur ett sådant förbund och om kommunalförbundets upplösning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget biträds eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande rätt är det länsstyrelsen som beslutar om bildandet av kommunalförbund genom att förbundsordningarna skall underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen beslutar också om utträde ur kommunalförbund och om kommunalförbunds upplösning.

Under senare år har det varit en allmän strävan att minska statskontrollen över kommuner och landstingskommuner. Detta har bl. a. resulterat i att antalet ärendegrupper som kräver underställning har reducerats kraftigt. Ett bärande motiv för utvecklingen i den riktningen har varit att denna form av generell statskontroll stämmer mindre väl överens med en modern syn på samspelet mellan statliga och kommunala organ.

I likhet med utredningen och en enig remissopinion anser jag att tiden nu är mogen att också slopa den legalitetskontroll som länsstyrelsen i olika hänseenden utövar i fråga om kommunalförbundens angelägenheter. Jag är helt övertygad om att kommunerna och landstingskommunerna har förmåga att på egen hand fatta beslut i de frågor som länsstyrelsen nu tar befattning med.

Jag föreslår alltså att länsstyrelsens tillsyns- och kontrolluppgifter i fråga om kommunalförbund upphör helt. Det innebär att de kommuner och landstingskommuner som vill samarbeta i ett kommunalförbund själva får göra den legalitets- och lämplighetsprövning som behövs inför förbundets bildande. Även frågan om utträde ur ett kommunalförbund och om förbundets upplösning får avgöras av de samarbetande parterna själva. Jag återkommer i det följande till dessa frågor.

I detta sammanhang vill jag beröra en annan fråga som hänger samman med att länsstyrelsens uppgifter bortfaller. Länsstyrelsens nuvarande befattning med kommunalförbunden ger en viss offentlighet åt bildandet och upplösningen av ett kommunalförbund. För att även i framtiden säkra en sådan offentlighet samt för att göra en central överblick över kommunernas och landstingskommunernas deltagande i kommunalförbund möjlig föreslår utredningen att vissa viktigare beslut rörande ett kommunalförbund skall registreras. Enligt förslaget skall kammarkollegiet vara registreringsmyndighet.

För egen del är jag tveksam till utredningens förslag i denna del. Jag ifrågasätter nämligen om det finns något egentligt behov av en central registrering på det sätt och i den omfattning som utredningen har föreslagit. Det ligger visserligen ett värde i att kunna få tillgång till uppgifter om hur många och vilka kommunalförbund som finns. Detta bör dock kunna tillgodoses på ett enklare sätt än genom ett registreringsförfarande. Jag vill erinra om att statistiska centralbyrån (SCB) i publikationen Rikets indelningar lämnar uppgifter om kommunalförbunden. Hittills har SCB fått ett underlag för detta från länsstyrelserna. I framtiden bör det vara möjligt för Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet att bistå med uppgifterna. Mot bakgrund av vad jag nu har sagt, föreslår jag alltså inte något registreringsförfarande.

2.4 Kommunalförbunds bildande

Mitt förslag: Det ankommer på kommunerna och landstingskommunerna själva att ta ställning till om ett kommunalförbund skall bildas.

Ett kommunalförbund är bildat när en förbundsordning är antagen och undertecknad av dem som skall samarbeta i förbundet.

Utredningens förslag: Avviker från mitt förslag på så sätt att tidpunkten för ett kommunalförbunds bildande bestäms till när förbundsordningen ges in till registreringsmyndigheten.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna lämnar förslaget utan erinringar. Kammarkollegiet har invändningar mot att själva ingivandet av förbundsordningen får konstitutiv verkan. Kollegiet anser att en sådan ordning är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Kollegiet föreslår att konstituerandet av ett kommunalförbund i stället knyts till ett beslut att registrera förbundet. Svenska kommunförbundet anför att ett problem i samband med förbunds bildning är avsaknaden av regler om möjligheten att företa rättshandlingar, innan ett kommunalförbund är bildat.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande rätt förutsätter tillkomsten av ett kommunalförbund att berörda kommuner eller landstingskommuner bestämmer sig för att bilda ett kommunalförbund för en eller flera samarbetsuppgifter genom att anta en förbundsordning. Denna skall ges in till länsstyrelsen för prövning. Om länsstyrelsen finner att förbundsordningens bestämmelser inte strider mot lag eller författning samt att bildande av det föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn, skall länsstyrelsen fastställa förbundsordningen och bestämma den tid då förbundet skall träda i verksamhet.

Som jag nyss har anført bör länsstyrelsens befattning med frågor rörande kommunalförbund upphöra. I stället får det ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att på egen hand avgöra nyttan och den allmänna lämpligheten av att ett visst kommunalförbund bildas. Till följd härav behövs enligt min mening inte längre någon bestämmelse om att ett tilltänkt kommunalförbund skall medföra allmänt gagn för att få bildas.

Den nya ordning för kommunalförbunds bildande som jag nu föreslår innebär att det i lag måste fastställas vid vilken tidpunkt som ett kommunalförbund skall anses vara bildat. Detta har betydelse för frågan om när förbundet får rättskapacitet, dvs. som självständig juridisk person kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

I likhet med vad som gäller f. n. bör till grund för ett kommunalförbund ligga en samarbetsöverenskommelse – en förbundsordning – som antas

av dem som skall ingå i förbundet. Jag delar kammarkollegiets uppfattning att ingivandet av den antagna förbundsordningen inte bör ha någon konstitutiv verkan. Det blir alltför svårt att avgöra vid vilken tidpunkt vederbörliga handlingar skall anses ha getts in till myndigheten. Jag är emellertid inte beredd att biträda kollegiets förslag om att ett kommunalförbund skall anses vara bildat först vid tidpunkten för registrering.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att göra en jämförelse med reglerna om bildande av aktiebolag. Ett aktiebolag bildas genom beslut som fattas på en konstituerande stämma. För att ett aktiebolag skall få rättskapacitet fordras emellertid att detta efter viss kontroll av Patent- och registreringsverket blivit registrerat hos denna myndighet. Någon motsvarande kontroll av kommunalförbund skall enligt vad jag har sagt tidigare inte ske. Enligt min mening bör därför ett kommunalförbund kunna erhålla rättskapacitet samtidigt som det bildas. Om man knyter tidpunkten för ett kommunalförbunds bildande till att en registreringsåtgärd vidtas, torde det vara nödvändigt med bestämmelser om förbundets rättshandlingsförmåga under tiden mellan antagandet av förbundsordningen och registreringen av förbundet. Det är därför enligt min mening lämpligare att bestämma tidpunkten för ett kommunalförbunds bildande till beslutet om att anta förbundsordningen. Detta bör vara den mest tilltalande lösningen ur kommunal självstyrelsesynpunkt.

Med hänsyn till den kommunala beslutsordningen kan det förmodas att beslut om att anta en förbundsordning fattas vid olika tidpunkter hos de kommuner och landstingskommuner som avser att samarbeta. För att lätt kunna fastställa när en förbundsordning är antagen föreslår jag en regel om att förbundsordningen skall undertecknas av dem som bildar förbundet. När samtliga har undertecknat den kan förbundet anses vara bildat.

2.5 Utträde ur och upplösning av kommunalförbund

Mitt förslag: I kommunalförbund som har ingåtts på obestämd tid får varje medlem en ovillkorlig rätt att när som helst säga upp medlemskapet. Uppsägningstiden är ett år, om inte annan tid har avtalats. En förbundsmedlem har också rätt att omedelbart lösgöra sig från ett kommunalförbund när väsentligt ändrade förhållanden har inträtt. Detta gäller även om kommunalförbundet har bildats för bestämd tid.

Huvudregeln är att en uppsägning skall leda till likvidation och upplösning. Tvister i frågor om utträde samt om kommunalförbundets likvidation och upplösning skall handläggas enligt lagen (1929: 145) om skiljemän.

Utredningens förslag: Avviker från mitt förslag endast på så sätt att eventuella tvister skall handläggas hos de allmänna domstolarna.

Remissinstanserna: Förslaget godtas eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser anser att den föreslagna uppsägningstiden är för kort. Kammarkollegiet anser att allmän domstol inte är en lämplig instans för att slita tvister som kan antas ha uppkommit på grund av olika politiska uppfattningar eller förvaltningsmässiga problem. Kollegiet förordar ett skiljemannaförfarande.

Skälen för mitt förslag: F. n. gäller i fråga om utträde ur och upplösning av kommunalförbund i första hand de bestämmelser som kan finnas intagna i förbundsordningarna. Utträde eller upplösning skall också ske när förbundsmedlemmarna är överens om detta. Om medlemmarna inte är överens, gäller den regeln att utträde eller upplösning skall ske när sådana ändrade förhållanden har inträtt, att antingen förbundsverksamheten inte kan med fördel fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt. Frågor om utträde och upplösning kräver beslut av länsstyrelsen. Över länsstyrelsens beslut får besvär anföras hos regeringen.

När länsstyrelsens beslutanderätt i kommunalförbundsfrågor upphör behövs ett nytt system för utträde ur kommunalförbund och för upplösning av kommunalförbund. Felet med gällande bestämmelser om utträde och upplösning är att de ger för lite utrymme att beakta den enskilda kommunens eller landstingskommunens önskemål om att frigöra sig från ett samarbete i kommunalförbund. Det är aldrig tillräckligt att en förbundsmedlem av subjektiva skäl inte längre vill vara med i samarbetet. Det måste finnas objektiva skäl som talar mot ett fortsatt samarbete i förbundet. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att det behövs vissa lättnader i möjligheterna att lösgöra sig från samarbetet i ett kommunalförbund. Utgångspunkten måste vara att de samarbetande parterna tar in bestämmelser om detta i förbundsordningen. Det behövs emellertid också vissa bestämmelser i lag som garanterar en rätt till utträde och som i vissa fall kan ta över vad som har avtalats. Jag behandlar detta i det följande.

I och för sig kan det förutsättas att kommuner och landstingskommuner som vill samarbeta i kommunalförbund i betydligt större utsträckning än tidigare tar in bestämmelser i förbundsordningen om utträde ur och upplösning av kommunalförbund. För det fall att förbundsmedlemmarna likväl har ingått i ett kommunalförbund på obestämd tid utan att ha tagit in någon bestämmelse i förbundsordningen om utträde eller upplösning bör det föreligga en ovillkorlig rätt för förbundsmedlemmarna att när som helst säga upp medlemskapet att upphöra efter en lämplig i lagen bestämd uppsägningstid. Jag föreslår att en regel om en sådan uppsägningsrätt tas in i den nya lagen.

I fråga om uppsägningstidens längd bör enligt min mening särskilt beaktas att förutsättningarna för ett samarbete i verklig bemärkelse typiskt sett har gått förlorad när en uppsägning sker. Det är därför angeläget att

uppsägningstiden, som måste göras generell och som bara skall gälla om inte parterna har avtalat annat i förbundsordningen, inte görs för lång. Jag är fullt på det klara med att olika samarbetsföretag kräver olika uppsägningstider. Den uppsägningstid som exempelvis kan vara lagom för en verksamhet som relativt lätt kan avslutas är sannolikt i hög grad olämplig när det gäller mera långsiktiga samarbetsprojekt. Det måste i första hand bli en fråga för förbundsmedlemmarna att på förhand komma överens om uppsägningstidens längd. De kan bäst själva anpassa tiden till förhållandena i det enskilda fallet. Jag är övertygad om att kommunerna och landstingskommunerna i regel kommer att ta ställning till denna fråga när de utarbetar förbundsordningen. Om det någon gång inte skulle ha skett, bör det finnas en legal uppsägningstid. Jag biträder utredningens förslag om att den legala uppsägningstiden för tidsbestämda kommunalförbund lämpligen kan bestämmas till ett år. Jag kan nämna att även stat-kommunberedningen vid sin granskning av utredningsförslaget har stannat för denna uppsägningstid.

Utöver den bestämmelse som jag nu har föreslagit bör det i lagen tas in en bestämmelse som ger en förbundsmedlem rätt att lösgöra sig från ett kommunalförbund när väsentligt ändrade förhållanden har inträtt. En sådan bestämmelse får naturligtvis i praktiken betydelse i första hand för de tidsbestämda kommunalförbunden. Den kan emellertid också tänkas komma till användning i andra fall och då särskilt i sådana tidsbestämda förbund, där förbundsmedlemmarna har enats om en mycket lång uppsägningstid. Bestämmelsen bör få det innehållet att en förbundsmedlem skall kunna lösgöra sig från samarbetet, om sådana ändrade förhållanden har inträtt att det framstår som oskäligt att medlemmen i fortsättningen skall vara bunden av sitt medlemskap i förbundet. Jag återkommer till bestämmelsens närmare utformning i specialmotiveringen.

När en eller flera förbundsmedlemmar säger upp sitt medlemskap uppkommer regelmässigt helt nya förutsättningar för ett fortsatt samarbete mellan övriga förbundsmedlemmar. Förbundsordningen måste under alla omständigheter ändras på en del punkter. Huvudregeln bör därför vara att en uppsägning skall leda till likvidation och upplösning. Några remissinstanser framhåller att likvidation bör tillgripas först om det visar sig vara omöjligt att komma överens om en fortsättning av verksamheten. Jag vill med anledning härav stryka under att förbundsmedlemmarna självfallet har kvar sin rätt att lösa den uppkomna situationen genom en överenskomelse, exempelvis om att fortsätta under en ny eller ändrad förbundsordning. Jag utgår från att en formell uppsägning alltid utlöser försök att på ett eller annat sätt bli överens. Något skäl för att i lagen ta in en föreskrift om detta finns inte. Däremot bör det i lagen tas in en föreskrift om att förbundsmedlemmarna får avtala om att en medlem får utträda ur förbundet i stället för att förbundet skall träda i likvidation. Jag återkommer till bestämmelsen i specialmotiveringen.

Kommunalförbundsutredningen har avstått från att anvisa något speciellt förfarande för handläggning av tvister mellan förbundsmedlemmarna i frågor om utträde och upplösning. Tvistande får enligt utredningen följaktligen vända sig till de allmänna domstolarna. De erfarenheter som nu finns om samarbete i kommunalförbund visar i och för sig att tvister mellan förbundsmedlemmar om utträde och upplösning är ovanliga. Med de nya mer liberala utträdesreglerna kan man emellertid enligt min mening inte utesluta att meningsskiljaktigheter kan uppstå i dessa sammanhang. Att hänvisa sådana tvister till de allmänna domstolarna är enligt min mening inte lämpligt. Det är inte i första hand en rättsfråga som skall lösas utan snarare en intressefråga mellan de berörda parterna. Härtill kommer risken för en långdragen process i flera instanser om ett domstolsförfarande väljs. Det närmast till hands liggande alternativet är i stället det som kammarkollegiet har förespråkade, nämligen ett skiljemannaförfarande. Jag föreslår därför att eventuella tvister skall handläggas enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

2.6 Övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Den nya lagen skall gälla även för äldre kommunalförbund. För dessa skall emellertid under en femårig övergångstid gälla särskilda utträdesbestämmelser.

Utredningens förslag: Avviker från mitt förslag på så sätt att KFL även i fortsättningen skall gälla för de kommunalförbund som finns när den nya lagen träder i kraft. De kommunalförbund som inte reorganiseras under den nya lagen skall vara upplösta när två år har förflutit från den dag då den nya lagen trädde i kraft.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna lämnar övergångsbestämmelserna utan anmärkning. Några är dock kritiska eller direkt avvisande. Hit hör bl. a. Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. Förbunden föredrar en lösning där de nya reglerna i huvudsak blir tillämpliga på de nu befintliga kommunalförbunden.

Skälen för mitt förslag: De skäl som kommunalförbundsutredningen har åberopat till stöd för sitt förslag är främst att två lagar om kommunalförbund inte bör vara i kraft samtidigt och att utträdesrätten bör förbättras i de befintliga kommunalförbunden. I sistnämnda hänseende anför utredningen att utträdesrätten i de bestående kommunalförbunden i de flesta fallen regleras av de snävt hållna utträdesreglerna i KFL, vilket i praktiken innebär att medlemmarna befinner sig i ett avtalsförhållande av evighetsnatur.

Jag delar utredningens uppfattning om att man bör undvika en ordning som innebär att två olika regelsystem för längre tid framöver gäller på kommunalförbundsområdet. Jag är också ense med utredningen om att den legala utträdesrätten bör förbättras i de befintliga kommunalförbunden. Den nya kommunalförbundslagen bör därför, med vissa tidsmässiga och materiella övergångsanordningar som jag strax skall beröra, gälla även för de kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen.

Olika vägar kan väljas för att inordna de bestående kommunalförbunden under den nya lagen. Utredningens förslag om att de kommunalförbund som skall fortsätta sin verksamhet måste upplösas och nybildas medför enligt min mening en onödig omgång. I allt väsentligt är de nyheter som föreslås i den nya lagen av sådan art att de inte hindrar att de bestående kommunalförbunden automatiskt kommer in under den nya lagen. Jag finner därför att övervägande skäl talar för den lösning som några remissinstanser har förordat och som innebär att den nya lagen skall gälla även för de gamla kommunalförbunden. Jag vill också nämna att stat-kommunberedningen vid sin överarbetning av utredningens förslag har stannat för denna lösning.

Mitt förslag medför att även de nya liberala reglerna om en ovillkorlig uppsägningsrätt kommer att gälla för de förbund som har bildats enligt den gamla lagen. Det är visserligen i princip mindre tilltalande att gå in med legala utträdes- och upplösningsregler som inte fanns när de berörda kommunerna och landstingskommunerna en gång i tiden blev överens om en förbundsordning och på så sätt göra förändringar i samarbetsöverenskommelser som kommuner och landstingskommuner inom ramen för den kommunala självstyrelsen har ingått. De som har ingått i ett kommunalförbund kan sägas ha gjort det i medvetande om de snäva möjligheter till utträde som lagen då gav dem. I praktiken har det dock visat sig att gällande legala utträdesbestämmelser inte erbjuder rimliga lösningar på utträdesproblemet. De föreslagna nya utträdesreglerna erbjuder de samarbetande parterna en ökad frihet att lösgöra sig från ett samarbete som de inte önskar kvarstå i. I ett sådant läge torde oftast förutsättningarna för ett ändamålsenligt fortsatt samarbete ha brustit. Med hänsyn härtill anser jag att det inte utgör något anmärkningsvärt ingrepp i de befintliga samarbetsavtalen att låta den nya lagens bestämmelser om utträde och upplösning bli tillämpliga på de gamla kommunalförbunden.

Utträdesbestämmelserna i den nya lagen bör emellertid inte omedelbart bli tillämpliga på de gamla kommunalförbunden. I enstaka kommunalförbund kan de nya utträdesbestämmelserna skapa en uppbrottsstämning, och ett behov av att under en längre övergångsperiod anpassa förbundet till de nya utträdesreglerna kan därför föreligga på sina håll. Jag anser att de nya utträdesreglerna bör bli gällande för de gamla kommunalförbunden först efter en tid av fem år efter det den nya lagen har trätt i kraft. Under denna tid bör regeringen följa de diskussioner om ett fortsatt samarbete

som kan förväntas komma att pågå i de gamla förbunden. En sådan uppföljning är särskilt angelägen i fråga om sådana frivilligt ingångna kommunalförbund som har hand om samarbetsuppgifter som regeringen enligt lag skulle kunna ålägga dem att sköta, nämligen regionplaneförbund och bostadsförmedlingsförbund. Sådana förbund är typiskt sett av särskild betydelse för samhällslivet, och det är därför av allmänt intresse att främja sådana förbunds bestånd.

Den nuvarande lagens utträdesregler är, som jag har nämnt tidigare, bristfälliga och det kan enligt min mening inte komma i fråga att ha kvar dem ens under den femåriga övergångsperioden. Samtidigt skulle det föra för långt att låta den nya lagens utträdesregler bli omedelbart tillämpliga. Jag föreslår därför en jämkad regel om utträde och upplösning som skall gälla för gamla förbund under övergångstiden. Regeln bör ges det innehåll att ett kommunalförbund skall träda i likvidation på begäran av en förbundsmedlem, om det framstår som skäligt att låta medlemmen frånträda sitt medlemskap i förbundet. Jag avser att kommentera bestämmelsen närmare i specialmotiveringen. I det sammanhanget berör jag också några ytterligare övergångsbestämmelser som enligt min mening är nödvändiga.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. kommunalförbundslag,
2. lag om ändring i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Det under 2 angivna förslaget har upprättats i samråd med chefen för kommunikationsdepartementet.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till kommunalförbundslag

Som framgår av den allmänna motiveringen förordas på flera väsentliga punkter sakliga ändringar i kommunalförbundsinstitutet. 1957 års lag är också i behov av en överarbetning i språkligt och redaktionellt hänseende. Lagen har därför ersatts av en helt ny lag om kommunalförbund. Från utredningens förslag skiljer sig lagen främst genom att den är indelad i fyra kapitel.

1 kap. innehåller inledande bestämmelser av allmängiltig karaktär. Där återfinns vissa definitioner samt de grundläggande bestämmelserna om kommunalförbunds bildande samt om vad en förbundsordning skall innehålla.

2 kap. innehåller bestämmelser om kommunalförbund med fullmäktige. Det är uppdelat på fem avsnitt som skiljs åt genom underrubriker. Efter ett första avsnitt om beslutanderätt m. m. följer ett avsnitt om fullmäktige. Det tredje avsnittet behandlar styrelse och övriga nämnder m. m. och det fjärde ekonomisk förvaltning. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om revision.

I 3 kap. finns bestämmelser om kommunalförbund med förbundsdirection. Kapitlet är indelat i fyra avsnitt som behandlar beslutanderätt m. m., förbundsdirection, ekonomisk förvaltning samt revision.

4 kap. innehåller gemensamma bestämmelser för båda typerna av kommunalförbund. Det är uppdelat på ett avsnitt om utträde, likvidation och upplösning och ett om besvär.

1 kap. Inledande bestämmelser

Kommunalförbund

1 § För att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter får kommuner eller landstingskommuner sluta sig samman till kommunalförbund enligt bestämmelserna i denna lag. En sådan sammanslutning får också ske mellan kommuner och landstingskommuner.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

Första stycket. Detta stycke motsvarar 1 § första och andra styckena KFL. Samarbete mellan kommuner och landstingskommuner kan bedrivas både i privaträttsliga och offentligrättsliga former. Kommunalförbundet, som är den enda offentligrättsliga formen för mellankommunal samverkan, är en offentligrättslig juridisk person med egen rättskapacitet. Denna form för samverkan står öppen för både kommuner och landstingskommuner. Av bestämmelsen framgår att ett samarbete kan ske mellan kommuner, mellan landstingskommuner samt mellan kommuner och landstingskommuner. Att de som önskar samarbeta saknar gemensamma gränser eller ligger inom olika län utgör i och för sig inte hinder för en kommunalförbundsbildning dem emellan. Däremot är det nödvändigt att ändamålet för samarbetet faller inom varje i samarbetet deltagande kommuns eller landstingskommuns kompetens. Om ett samarbete skall etableras mellan kommuner och en landstingskommun måste alltså föremålet för samarbetet vara kompetensenligt både för landstingskommunen och för varje i samarbetet deltagande kommun.

Enligt gällande rätt kan ett kommunalförbund inte samarbeta i kommunalförbund med ett annat kommunalförbund eller med kommuner eller

landstingskommuner. Behov av ett sådant samarbete är inte heller känt. Någon ändring föreslås därför inte i detta hänseende.

Andra stycket motsvarar 1 § tredje stycket KFL. Av bestämmelsen framgår att särregler om kommunalförbund i annan författning tar över kommunalförbundslagens regler. Sådana regler finns i byggnadslagen (1947: 385), i lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande samt i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

2 § När ett kommunalförbund har hand om angelägenheter, om vilka det finns regler i särskild författning, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla för förbundet.

Paragrafen överensstämmer i sak med 2 § KFL. Bestämmelsen tar sikte på det fallet att ett kommunalförbund har hand om specialreglerade uppgifter. Om specialförfattningen ställer upp särskilda regler eller villkor för en kommunal verksamhet, skall dessa regler också gälla för förbundet. Detta gäller oavsett om det handlar om en obligatorisk eller en frivillig kommunal uppgift.

Gällande rätt lägger inte hinder i vägen för att ett kommunalförbund har hand om en del av en specialreglerad uppgift. Kommunallagsutredningen övervägde en bestämmelse som skulle hindra sådan delförvaltning av en obligatorisk angelägenhet, men föreslog inte någon ändring i detta hänseende (SOU 1974: 99, s. 376). Mot olämpliga arrangemang av delförvaltning av obligatoriska angelägenheter fanns enligt utredningen korrektiv genom att förbundsordningen skulle granskas av länsstyrelsen. Det bör nu kunna anförtros åt kommunerna och landstingskommunerna själva att göra denna lämplighetsprövning.

3 § I denna lag avses med förbundsmedlem de kommuner och landstingskommuner som ingår i ett kommunalförbund.

Med förbundsmedlems fullmäktige avses kommunfullmäktige och landstinget samt med förbundsmedlems styrelse kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

För att inte tynga lagtexten i onödan har i denna paragraf förts in vissa grundläggande definitioner. Av *första stycket* framgår att uttrycket förbundsmedlem i lagen avser de kommuner och landstingskommuner som ingår i ett kommunalförbund. I *andra stycket* klargörs att uttrycket förbundsmedlems fullmäktige i lagen syftar på kommunfullmäktige och landstinget och att uttrycket förbundsmedlems styrelse avser kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 1 kap. 2 § kommunallagen (KL).

4 § Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder (*kommunalförbund med fullmäktige*) eller vara organiserat enbart med en förbundsdirektion (*kommunalförbund med förbundsdirektion*).

Enligt KFL utövas kommunalförbundets beslutanderätt av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet tillkommer styrelsen och övriga nämnder. Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) bör det i den nya lagen vid sidan av hittillsvarande organisationsform införas en enklare form av kommunalförbund som har ett enda organ med både beslutande och verkställande uppgifter, en förbundsdirektion. Förevarande paragraf upplyser om att det finns kommunalförbund med dessa två former av organisation. Det är kommunerna och landstingskommunerna själva som bestämmer vilken av de två organisationsformerna som skall gälla för samarbetet. Valet av organisationsform är en lämplighetsfråga som alltså får prövas av kommunerna och landstingskommunerna inom ramen för deras självstyrelse. Lämplighetsfrågan berörs därför inte alls i lagtexten.

5 § Om ett kommunalförbund saknar tillgångar för att betala en skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som har bestämts enligt 9 § 7.

Paragrafen ersätter 34 § KFL. Ett kommunalförbund är en självständig juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. För ett kommunalförbunds skulder står i första hand dess tillgångar till förfogande.

I förevarande paragraf finns regler för fall då tillgångarna inte förslår till betalning av skulderna. Det behövs för sådana fall ett stadgande som skyddar fordringsägarnas rättsanspråk. Eftersom kommunalförbundet är ett offentlighetsrättsligt organ som till sin uppbyggnad liknar en kommun, är det inte lämpligt att konstruera bestämmelsen efter privaträttsliga regler. Bestämmelsen bör i stället, liksom f.n., reglera medlemmarnas inbördes förhållande och deras förhållande till förbundet vad avser ansvarigheten för förbundets skulder.

Bestämmelsen ålägger medlemmarna en skyldighet att fylla den brist som uppkommer om kommunalförbundet saknar tillgångar till betalning av skulder. Från tredje mans synpunkt bör bestämmelsen ses som en garanti-regel. Borgenärernas trygghet ligger i första hand i förbundsmedlemmarnas förmåga att fullgöra den lagstadgade skyldigheten att fylla eventuell medelsbrist i förbundet. Skulle den situationen uppkomma att en medlem ändå inte fullgör sin skyldighet, har en borgenär möjlighet att med stöd av förevarande paragraf vända sig direkt till medlemmarna, i sista hand med exekutiva åtgärder.

Tillskott för att fylla en eventuell brist skall ske i förhållande till varje medlems andel i skulden enligt vad medlemmarna har bestämt i förbundsordningen om andelsfördelningen. Detta följer av hänvisningen till 9 § punkt 7.

Bestämmelsen i 34 § andra stycket KFL om ansvaret för skuld som blir

känd först efter förbundets upplösning har ansetts onödig och har därför fått utgå. Det är självklart att medlemmarna svarar även för sådan skuld med den fördelning dem emellan som gällde före förbundets upplösning. Förbundet får i detta läge på samma sätt som gäller inom den privata associationsrätten anses såsom icke slutligen upplöst.

Kommunalförbunds bildande

6 § Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid.

Bestämmelsen i denna paragraf har inte någon motsvarighet i KFL. I paragrafen slås fast att ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Valet mellan bestämd och obestämd tid har betydelse bl. a. för förbundsmedlemmarnas möjlighet att frigöra sig från samarbetet i kommunalförbund. Av 10 § punkt 3 följer att ett kommunalförbund skall anses bildat för obestämd tid om tiden för förbundets bestånd inte har angetts i förbundsordningen.

7 § För varje kommunalförbund skall finnas en förbundsordning som antas av förbundsmedlemmarna.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna.

Första stycket. Stadgandet ersätter delvis 4 § första stycket KFL. Av de skäl som har angetts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) har bestämmelserna om länsstyrelsen som underställningsmyndighet för förbundsordning utgått. Det är självklart att även ändringar i förbundsordningen skall antas av medlemmarna.

Andra stycket. När länsstyrelsens legalitetskontroll upphör behövs en uttrycklig lagregel om när ett kommunalförbund är bildat. Av bestämmelsen i detta stycke framgår att ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits och undertecknats av förbundsmedlemmarna. De närmare motiven för stadgandet har angivits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4). Ett kommunalförbund får rättskapacitet i och med bildandet.

Av den allmänna kompetensfördelningen inom kommuner och landstingskommuner följer att det är förbundsmedlemmarnas fullmäktige som skall anta förbundsordningen. I samband med beslutet om antagande av förbundsordningen kan det vara lämpligt att uppdra åt någon att underteckna den. Bestämmelsen är så utformad att kommunalförbundet är bildat först sedan förbundsordningen har undertecknats av alla förbundsmedlemmarna. Om undertecknandet inte sker samtidigt innebär detta att det är bildat när den sista förbundsmedlemmen har undertecknat förbundsordningen. Man får utgå från att tidpunkten för undertecknandet framgår av förbundsordningen.

Det ligger i sakens natur att kommuner och landstingskommuner får ta initiativ till att bilda kommunalförbund. Den bestämmelse som nu finns i

21 § första stycket andra meningen KFL om rätt för länsstyrelsen att väcka fråga om att bilda kommunalförbund har fått utgå. Av 2 kap. 15 § KL framgår nämligen att fullmäktige skall besluta i ärende som väcks av regeringen, central förvaltningsmyndighet eller länsstyrelsen.

I 21 § tredje stycket KFL finns en bestämmelse om att ett tilltänkt kommunalförbund skall medföra allmänt gagn för att få bildas. I fortsättningen bör det ankomma på kommunerna och landstingskommunerna att på egen hand avgöra nyttan av att ett visst kommunalförbund bildas. Någon bestämmelse som reglerar detta förhållande behövs inte i den nya lagen.

I KFL finns inte någon direkt bestämmelse om att det i särskild lag kan finnas bestämmelser som ger regeringen rätt att tvinga in en kommun eller en landstingskommun i ett kommunalförbund. Någon sådan bestämmelse har inte heller ansetts behövlig i den nya lagen.

8 § Förbundsordningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos kommunalförbundet och hos dess medlemmar.

Paragrafen har inte någon motsvarighet i KFL. För att tillgodose myndigheters och enskildas behov av insyn i kommunalförbundens verksamhet skall förbundsordningen finnas tillgänglig hos kommunalförbundet och hos varje kommun och landstingskommun som ingår i förbundet. Förbundsordningen skall finnas i gällande lydelse. Det innebär att alla ändringar som vidtas måste föras in så att det alltid finns en version i aktuell lydelse. Detta har betydelse både för allmänheten och de förtroendevalda.

9 § Förbundsordningen skall ange

1. förbundets ändamål och medlemmar,
2. förbundets benämning och den ort där förbundet skall ha sitt säte,
3. den tid som förbundet skall bestå om det inte har bildats för obestämd tid,
4. om förbundet skall vara ett förbund med fullmäktige eller med förbundsdirektion,
5. på vilken förbundsmedlems anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske,
6. de begränsningar som förbundsmedlemmarna har överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,
7. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder, och om någon annan grund skall gälla för medlemmarnas deltagande i kostnaderna för förbundets verksamhet, den grunden,
8. de bestämmelser i fråga om förutsättningarna för förbundets likvidation och upplösning som skall gälla utöver vad som föreskrivs i 4 kap. 1 och 2 §§,
9. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt
10. vad förbundsmedlemmarna i övrigt anser nödvändigt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar och förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

I förbundsordningen för ett förbund som skall ha hand om en angelägenhet som enligt särskild författning ankommer på kommuner eller landstingskommuner får inte, såvitt angår den angelägenheten, tas in någon bestämmelse om begränsning av förbundsmedlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en förbundsordning skall innehålla och motsvarar i stora delar 4 § KFL.

Första stycket.

Punkt 1 och 2. Dessa bestämmelser stämmer överens med punkt 1 och 2 i 4 § KFL.

Punkt 3. Det är angeläget att förbundsmedlemmarna i förbundsordningen tar ställning till frågan om vilken tid som förbundet skall bestå. I förevarande punkt har därför tagits in en bestämmelse om att förbundsordningen skall innehålla en uppgift om den tid som förbundet skall bestå. En sådan uppgift behövs emellertid endast för förbund som bildas för bestämd tid. Härav följer att ett kommunalförbund skall anses vara bildat för obestämd tid om någon tid inte anges i förbundsordningen.

Tiden kan bestämmas genom att det anges att förbundet skall bestå under en viss tidsrymd eller till ett visst datum. Tiden kan också bestämmas genom att det i förbundsordningen hänvisas till ett visst ändamål som till sin natur är tidsbegränsat. Detta är exempelvis fallet om samarbetsuppgiften gäller ett byggnadsprojekt c.d. Valet mellan bestämd och obestämd tid har betydelse för förbundsmedlemmarnas möjlighet att frigöra sig från samarbetet i kommunalförbundet. Se vidare 4 kap. 1 och 2 §§.

Punkt 4. Enligt denna punkt skall medlemmarnas val av organisationsform anges i förbundsordningen.

Punkt 5. Bestämmelsen ersätter 4 § fjärde stycket KFL. I 2 kap. 13 § finns närmare bestämmelser om på vilken anslagstavla som tillkännagivande av protokollsjustering skall ske.

Punkt 6. Denna bestämmelse ersätter punkterna 5 och 6 i 4 § KFL.

Enligt nuvarande ordning har ett kommunalförbund inte automatiskt någon rätt att ta upp lån, ingå borgen eller avsätta medel till fonder. En sådan rätt föreligger först om det finns bestämmelser härom i förbundsordningen. Enligt den nya lagen skall emellertid ett kommunalförbund ha en lagstadgad låne-, borgens- och fonderingsrätt på samma sätt som kommuner och landstingskommuner har (se 2 kap. 18 §). Om förbundsmedlemmarna vill begränsa dessa rättigheter skall de enligt förevarande punkt ta in bestämmelser om sådana begränsningar i förbundsordningen. Av punkten framgår att begränsningarna även kan avse förbundets rätt att ingå andra förbindelser än lån och borgen. Här avses främst de andra möjligheter att skaffa krediter som finns på det moderna kreditväsendets område.

Punkt 7. Denna punkt stämmer i sak överens med 4 § första stycket

punkt 7 och andra stycket första meningen KFL. Andelsbestämning är en obligatorisk punkt i en förbundsordning. Medlems andel avser självfallet inte bara tillgångarna utan även skulderna. Bestämmelsen har avfattats i enlighet härmed. Den täcker även det fallet att förbundsmedlemmarna kommer överens om andra grunder för skyldigheten att tillhandahålla medel för den löpande verksamheten.

Punkt 8. Denna punkt ersätter punkterna 8 och 9 i 4 § KFL. I förbundsordningen kan en förbundsmedlem ges vilka rättigheter som helst när det gäller att frigöra sig från samarbetet i kommunalförbundet. Inskränkning får dock inte ske i rätten enligt 4 kap. 1 § att när som helst säga upp medlemskapet i ett kommunalförbund som bildats på obestämd tid och rätten att lämna samarbetet vid ändrade förhållanden enligt 4 kap. 2 §.

Punkt 9. Denna punkt stämmer överens med punkt 10 i 4 § KFL.

Punkt 10. Denna punkt motsvarar punkt 11 och delvis punkt 7 i 4 § KFL.

Andra stycket stämmer överens med 4 § andra stycket andra meningen KFL.

10 § För kommunalförbund med fullmäktige skall förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, innehålla bestämmelser om

1. antalet ledamöter i fullmäktige och, om suppleanter skall utses, deras antal samt det antal ledamöter och suppleanter som varje förbundsmedlem skall utse,

2. antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, om styrelsen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid,

3. huruvida i förbundet skall finnas endast styrelse eller därutöver en eller flera nämnder och i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen.

Paragrafen innehåller föreskrifter om vissa obligatoriska bestämmelser i en förbundsordning för kommunalförbund med fullmäktige. De motsvarar 4 § första stycket punkterna 3 och 4 samt tredje stycket KFL.

11 § För kommunalförbund med förbundsdirektion skall i förbundsordningen, utöver vad som sägs i 9 §, finnas bestämmelser om antalet ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen och om det antal ledamöter och suppleanter som varje medlem skall utse.

Om förbundsdirektionen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, skall i förbundsordningen finnas bestämmelser om valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskilda obligatoriska uppgifter som skall finnas i förbundsordningen för ett kommunalförbund med förbundsdirektion.

2 kap. Kommunalförbund med fullmäktige

Beslutanderätt och förvaltning

1 § 1 kommunalförbund med fullmäktige utövas beslutanderätten av förbundets fullmäktige.

2 § Förvaltning och verkställighet tillkommer förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådana uppgifter kan en särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

Paragraferna, som ersätter 3 § KFL, reglerar kompetensfördelningen mellan de olika organen i ett förbund med fullmäktige. Fördelningen är gjord efter samma grundsatser som enligt 1 kap. 5 § KL gäller för kommunerna och landstingskommunerna. Sålunda utövas beslutanderätten av förbundets fullmäktige medan förbundets styrelse och övriga nämnder svarar för beredning, förvaltning och verkställighet.

Av 2 § framgår att kommunalförbund har möjlighet att inrätta partssammansatta organ. Inrättandet av sådana organ är beroende av medbestämmandeavtal som sluts mellan arbetsmarknadens parter. Det ankommer på fullmäktige att på grundval av sådana avtal besluta om organens inrättande och att fastställa deras uppgifter. Frågor om den genom kommunalförbundet drivna verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet får inte överlämnas åt partssammansatta organ. Dessa organ får endast befatta sig med ärenden som rör förhållandet mellan förbundet som arbetsgivare och dess arbetstagare. Detta följer av hänvisningen i 2 kap. 14 § till 3 kap. 13 a och 13 b §§ KL.

Fullmäktige

3 § Bestämmelserna i 1 kap. 5 § fjärde stycket, 2 kap. 4 § tredje stycket, 5 §, 8 § andra stycket och 10–29 §§ kommunallagen (1977: 179) skall tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Bestämmelserna i 2 kap. 11 § nämnda lag tillämpas dock endast om suppleanter har utsetts.

Paragrafen ersätter 5 § KFL, som emellertid saknar regler om fullmäktiges delegationsrätt. Genom att införa en hänvisning till 1 kap. 5 § fjärde stycket KL har KL:s regler gjorts tillämpliga i detta hänseende. Hänvisningarna till KL i övrigt avser obehörighet och avsägelse (2 kap. 4 § tredje stycket), ledighet från anställning (2 kap. 5 §), ersättare för ordförande och vice ordförande (2 kap. 8 § andra stycket) samt förfarandet m. m. hos fullmäktige (2 kap. 10–29 §§).

4 § Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige. Antalet ledamöter skall bestämmas till ett udda antal

Förbundsmedlemmarna får bestämma att suppleanter skall utses för ledamöterna.

Första stycket stämmer överens med 6 § KFL med en avvikelse. Bestämmelsen om att fullmäktiges antal bestäms med hänsyn till omständigheterna har ansetts som onödig, varför den har fått utgå. En ny bestämmelse har införts om att antalet fullmäktigeledamöter skall bestämmas till ett udda antal.

Andra stycket. Av bestämmelsen framgår att det är frivilligt att utse suppleanter för ledamöterna i fullmäktige. Detta stämmer överens med gällande ordning. Under remissbehandlingen har föreslagits att bestämmelsen om suppleanter skall vara obligatorisk. Frågan om suppleanter för förbundsfullmäktige har diskuterats både vid tillkomsten av KFL och i samband med 1977 års ändringar i KFL. Något egentligt behov av sådana suppleanter har emellertid inte kunnat påvisas. Inte heller jag finner anledning att införa en obligatorisk bestämmelse om suppleanter för förbundsfullmäktige. Kommunalförbundets huvudsakliga verksamhet utgörs av förvaltning och verkställighet. Dessa uppgifter handhas av förbundets styrelse och övriga nämnder och för ledamöterna i styrelsen och nämnderna skall suppleanter finnas.

5 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs av medlemmarnas fullmäktige.

Om en medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en suppleant, skall valet vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter, som motsvarar den kvot som erhålls, om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Om suppleanter ej väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas i vilken ordning de skall inkallas till tjänstgöring.

Bestämmelserna i *första och andra styckena* motsvarar 7 § första och andra styckena KFL. Terminologin har dock stramats upp. *Tredje stycket* reglerar det fallet att suppleanterna utses genom majoritetsval. Bestämmelsen efterbildar 3 kap. 2 § andra stycket KL.

6 § Förbundsmedlemmarna får till ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige välja endast ledamot eller suppleant i förbundsmedlemmens fullmäktige. Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i förbundsmedlemmarnas fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum medför ej att uppdraget som ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar 7 § tredje stycket KFL. Det framgår att både ledamöter och suppleanter i en medlemskommuns beslutande församling kan väljas till ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige. Det snabbare valgenomslaget för kommunfullmäktige och landsting föranleder inte att uppdrag som ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.

7 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum.

Val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige förrättas av de nyvalda fullmäktige det år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum.

Om val till en medlems fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna i medlemmens fullmäktige därvid har ändrats, upphör uppdragen för de ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige som har utsetts av en sådan medlem två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall en sådan förbundsmedlems fullmäktige förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Paragrafen stämmer i stort överens med 8 § 1 mom. KFL.

Första stycket. Bestämmelsen anger mandattiden för ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige. Mandattiden är i princip tre kalenderår (jämför 8 §).

Andra stycket. Det ankommer på de nyvalda fullmäktige i medlemskommunerna att förrätta val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige. I 8 § 1 mom. andra stycket KFL finns en bestämmelse om att valet skall ske vid de nyvalda fullmäktiges första sammanträde. Något sådant uttryckligt krav finns inte i förevarande bestämmelse. Det torde räcka att valet förrättas före den 1 januari och att så skall ske följer av paragrafens första stycke. Porportionellt val kan ske så snart en medlem har att utse mer än en ledamot eller mer än en suppleant till fullmäktige.

Tredje stycket. Bestämmelsen reglerar det förhållandet att val av kommunfullmäktige eller landstinget har fått göras om. Av bestämmelsen följer att det i sådana fall blir möjligt att förrätta omval av förbundsfullmäktige. En motsvarande bestämmelse infördes i KFL från den 1 januari 1982 (SFS 1981: 1106). De närmare motiven framgår av prop. 1981/82: 4.

8 § När val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

När sammanträde med förbundsfullmäktige skall hållas första gången utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i fullmäktige hos den förbundsmedlem som har flest röstberättigade invånare eller, om ordföranden är förhindrad, av vice ordförande i samma fullmäktige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om nybildade kommunalförbund.

Första stycket motsvarar 8 § 2 mom. första stycket KFL. Av bestämmelsen framgår att tjänstgöringstiden för fullmäktige i ett nybildat förbund löper från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar, dvs. till ingången av det år som följer efter det då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting nästa gång äger rum.

Andra stycket motsvarar 8 § 2 mom. andra stycket KFL. Enligt den bestämmelsen skall länsstyrelsen underrättas när förbundsfullmäktige har valts första gången. Underrättelsen skall innehålla uppgifter om de valdas namn och adress. När länsstyrelsen har tagit emot underrättelsen skall länsstyrelsen förordna en person att utfärda kungörelse om fullmäktiges första sammanträde och där föra ordet tills en ordförande har valts. I den nya bestämmelsen har i stället använts en teknik som återfinns i 2 kap. 13 § lagen (1982: 1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Bestämmelsen innebär att det blir fullmäktigeordföranden i den till invånarantalet största medlemskommunen som utfärdar kungörelse om det första sammanträdet. Underrättelseförfarandet blir härigenom obehövligt.

9 § Om en ledamot i förbundsfullmäktige som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden och om suppleanter har utsetts, inträder suppleanten i den avgångnes ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Suppleanterna inträder i den ordning som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot i annat fall under tjänstgöringstiden skall den medlem som utsett honom förrätta fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

Paragrafen motsvarar 8 § 3 mom. KFL. Enligt bestämmelsen, skall om en ledamot som har utsetts genom proportionellt val avgår, en suppleant automatiskt rycka upp som efterträdare i den vid valet bestämda ordningen. Om ledamoten har utsetts genom majoritetsval, måste fyllnadsval förrättas.

10 § Förbundsfullmäktige väljer för den tid fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige utser.

Paragrafen ersätter 8 § 4 mom. första stycket KFL, som föreskriver att förbundsfullmäktige varje år och för det följande kalenderåret skall förrätta de val som det här är fråga om. Det har befunnits vara lämpligare att överlåta åt förbundsfullmäktige att bestämma funktionärernas tjänstgöringstider.

I konsekvens med den nya ordningen för kallelse till första sammanträdet (8 §) har andra meningen i första stycket och andra stycket i 8 § 4 mom. KFL inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

11 § Bestämmelserna i 2 kap. 9 § första och tredje styckena kommunallagen (1977: 179) om fullmäktiges sammanträden och om vissa val som fullmäktige skall förrätta skall tillämpas i fråga om förbundsfullmäktiges sammanträden. År då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting har ägt rum förrättas valen av de nyvalda förbundsfullmäktige. Dessa förrättar även andra val, avseende tid efter utgången av nämnda år, vilka ankommer på fullmäktige. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall gälla vad som sägs i 2 kap. 19 § denna lag.

Paragrafen motsvarar 9 § KFL.

I paragrafen hänvisas till bestämmelserna i 2 kap. 9 § första och tredje styckena KL om fullmäktiges sammanträdestider och om vissa val som fullmäktige skall förrätta.

Hänvisningen till 2 kap. 9 § första stycket KL innebär att förbundsfullmäktige i princip fritt beslutar om sammanträdestider. Budgeten skall emellertid fastställas före utgången av september månad (jämför 19 §). Vidare skall förbundsfullmäktige hålla sammanträde när förbundsstyrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

I 2 kap. 9 § tredje stycket KL föreskrivs att val till de befattningar inom kommunen som blir lediga vid årets slut skall ske vid ett sammanträde före december månads utgång och att det är de nyvalda fullmäktige som skall förrätta dessa val. Förbundsfullmäktige tillträder den 1 januari året efter ett valår. Genom andra och tredje meningarna i förevarande paragraf får förbundsfullmäktige lagstöd för att förrätta de val som avses i den angivna bestämmelsen i KL. Denna ordning har under lång tid tillämpats i praktiken och har fungerat bra.

12 § Kungörelse om fullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem.

Denna paragraf stämmer i sak överens med 10 § KFL.

13 § Tillkännagivande om justering av fullmäktiges protokoll skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen.

Paragrafen, som ersätter 11 § första stycket KFL, ger besked om att anslag endast skall ske på en av förbundsmedlemmarnas anslagstavla. Härigenom skapas garanti för en enhetlig besvärstid. Bestämmelsen ger förbundsmedlemmarna frihet att själva bestämma på vilken anslagstavla som tillkännagivandet skall ske. Av 1 kap. 9 § punkt 5 följer att detta skall regleras i förbundsordningen. Det torde vara naturligtast att välja anslagstavlan i den kommun eller landstingskommun, där förbundet har sitt säte. Om ett kommunalförbund undantagsvis har sitt säte i en kommun, som inte tillhör förbundet, innebär bestämmelsen att den kommunens anslagstavla inte kan användas.

I 11 § andra stycket KFL finns en bestämmelse om att avskrift av protokoll efter verkställd justering skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser. Expeditionella bestämmelser av detta slag har ansetts passa mindre väl i den nya lagen. Bestämmelsen har därför utelämnats. Liknande frågor bör i stället regleras i förbundsordningarna med stöd av 1 kap. 9 § punkt 10.

Styrelse och övriga nämnder m.m.

14 § Om inte annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977: 179) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m. m.

Paragrafen motsvarar 12 § KFL.

Hänvisningen till 3 kap. 1–16 §§ KL innebär bl. a. att antalet ledamöter i förbundsstyrelsen skall vara minst fem och att antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter (3 kap. 2 § första stycket), att styrelsen genom enkelt majoritetsbeslut kan kalla ledamot eller suppleant i fullmäktige, annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos förbundet eller särskild sakkunnig att närvara vid dess sammanträde (3 kap. 7 § andra stycket) samt att styrelsen får uppdra åt särskild avdelning, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden (3 kap. 12 § första stycket). I viss utsträckning anlitar kommunalförbund tjänstemän som är anställda hos förbundsmedlemmarna för en del arbetsuppgifter i förbundet. Om det då uppstår ett uppdragsförhållande mellan kommunalförbundet och den person som är tjänsteman hos en förbundsmedlem får delegation till denna person anses förenlig med reglerna om delegationsrätt.

15 § I ett nybildat förbund skall val av ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för ledamöter och suppleanter börjar.

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 13 § KFL. I den finns emellertid en reservation för det fall att annat är särskild stadgat. Den reservationen fyller inte någon funktion i dag och den har därför fått utgå.

16 § Kommunalförbundets styrelse skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Styrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Paragrafen motsvarar med vissa språkliga justeringar 14 § KFL.

Genom den underrättelseplikt som föreskrivs i paragrafen säkerställs att kontakt skapas mellan ett kommunalförbund och dess medlemmar.

17 § När justering av protokoll tillkännages skall 13 § tillämpas.

Denna paragraf ersätter 15 § första stycket KFL. Den bestämmelsen innehåller en reservation för det fall att annat är särskilt stadgat. Reservationen saknar numera aktualitet och den har därför fått utgå.

I 15 § andra stycket KFL finns en bestämmelse om att styrelsen skall expediera avskrift av protokoll till förbundsmedlemmarnas styrelser. Detta är en typisk reglementsbestämmelse som inte behöver finnas i lagen. Bestämmelsen har därför fått utgå.

Ekonomisk förvaltning

I KFL återfinns bestämmelser om ekonomisk förvaltning och revision under samma rubrik. Liksom i KL bör emellertid bestämmelserna hållas isär och de har därför tagits in under två skilda rubriker i den nya lagen. Det skulle i och för sig vara möjligt att under rubrikerna ta in regler för såväl kommunalförbund med fullmäktige som kommunalförbund med förbundsledning. Detta skulle dock leda till en alltför svårtillgänglig lagtext, varför de båda organisationsformerna har hållits isär.

18 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket, 5–7 och 9 §§ kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning.

I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen.

Första stycket. Bestämmelsen motsvarar 16 § första stycket KFL såvitt avser ekonomisk förvaltning. Genom hänvisningen till 4 kap. 6 och 7 §§ KL, får kommunalförbundet samma rätt som kommuner och landstingskommuner att ta upp lån, ingå borgen och avsätta medel till fonder.

Andra stycket. Som framgår av 1 kap. 9 § punkt 6 får förbundsmedlemmarna i förbundsordningen begränsa kommunalförbundets rätt i de hänseenden som anges i första stycket. Här erinras om att förbundsordningen kan innehålla sådana begränsningar. Långgivare, kreditgivare, entreprenörer och andra som kommer i ekonomisk förbindelse med ett kommunalförbund får härigenom upplysning om att ett kommunalförbunds befogenheter i berörda hänseenden bestäms av både lagen och förbundsordningen.

19 § Förslaget till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skall, inom tid som styrelsen bestämmer ge in sina budgetförslag till denna.

Innan förslaget till budget görs upp, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad fastställs kommunalförbundets budget.

Paragrafen stämmer överens med 16 § andra–fjärde styckena KFL.

Första stycket. Bestämmelsen slår fast att förslag till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen efter samordning av övriga nämnders budgetförslag.

Andra stycket. Behandlingen av budgetförslaget utgör en av de viktigaste uppgifterna för fullmäktige. Behandlingen har givetvis stort intresse för medlemmarna. Detta motiverar samrådsregeln i detta stycke. Ett sådant samråd kan ske formlost och behöver därför inte nämnvärt tynga budgetprocessen.

Tredje stycket. Bestämmelsen slår fast att förbundsfullmäktige skall fastställa budgeten före september månads utgång. Detta medför att de fullmäktige och de styrelser m.m. som tillträder den 1 januari efter ett valår har att arbeta under en budget som har fastställts av avgående förbundsfullmäktige. Detta innebär dock i praktiken inte någon större olägenhet eftersom nya förbundsfullmäktige är oförhindrade att göra omfördelningar inom den ekonomiska ram som budgeten anger.

Budgeten skall fastställas senast under september månad. Några remissinstanser har framfört önskemål om att tidpunkten flyttas fram. Tidpunkten för fastställelse av budgeten har emellertid ett samband med de frister som gäller i kommunerna och landstingskommunerna. Där skall styrelsen före oktober månads utgång göra upp förslag till budget. Sedan skall budgeten fastställas av fullmäktige före november månads utgång (4 kap. 4 § KL). På grund av detta samband torde det inte vara möjligt att flytta fram budgetbehandlingen i kommunalförbund utan att göra ändringar i KL. Detta får tas upp till behandling i samband med en allmän översyn av KL:s regler.

20 § När budgeten fastställs bestämmer fullmäktige det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

Paragrafen stämmer i sak överens med 17 § KFL. Medlemmarna av ett kommunalförbund är skyldiga att finansiera förbundets verksamhet. Enligt denna paragraf skall debitering av bidrag från medlemmarna ske i anslutning till att kommunalförbundets budget fastställs. Ytterligare debitering under budgetåret kan inte ske utan att medlemmarna är överens om det.

Revision

21 § Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om revision hos kommunalförbund.

I ett nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Hänvisningen i *första stycket* till 5 kap. KL är densamma som finns i 16 § första stycket KFL. Härigenom framgår bl. a. att alla som är valbara till revisor i någon kommun eller landstingskommun som ingår i ett kommunalförbund också är valbara till revisor eller revisorssuppleant i förbundet.

Andra stycket överensstämmer med 16 § femte stycket KFL.

22 § Kopia av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen läggs fram för förbundsfullmäktige.

Paragrafen motsvarar 19 § KFL.

3 kap. Kommunalförbund med förbundsdirektion

Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2) bör det införas en ny typ av kommunalförbund som är organiserat med ett enda organ. Detta skall handha alla de uppgifter som i det nuvarande kommunalförbundet är fördelade mellan fullmäktige å ena sidan samt styrelsen och övriga nämnder å den andra. Detta organ har föreslagits bli benämnt förbundsdirektion. Kommunalförbund med förbundsdirektion kan närmast väntas komma till användning för samarbetsuppgifter som i ekonomiskt och andra hänseenden är av mindre omfattning eller som är av mera tillfällig natur.

I den nya lagen har de bestämmelser som enbart avser kommunalförbund med förbundsdirektion tagits in i ett särskilt kapitel.

Beslutanderätt och förvaltning

1 § I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen.

Partssammansatta organ får inrättas med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

Första stycket. Bestämmelsen ger besked om att det i kommunalförbund med förbundsdirektion ankommer på förbundsdirektionen att fullgöra de uppgifter som i ett kommunalförbund med fullmäktige är fördelade på fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder. Förbundsdirektionens huvudsakliga uppgifter kommer att gälla förvaltning och verkställighet. Den får därför på samma sätt som kommunala nämnder betraktas som en förvaltningsmyndighet. Det innebär att förvaltningslagen blir tillämplig vid handläggningen av sådana ärenden som överklagas genom förvaltningsbesvär. Av 5 § framgår att KL:s regler om styrelse och nämnder huvudsakligen skall tillämpas i övrigt.

Även i ett kommunalförbund med förbundsdirektion måste ärendena beredas på något sätt. Det har emellertid inte ansetts nödvändigt att i lagen nämna någonting om beredningen av förbundsdirektionens ärenden.

Andra stycket. Även i det enklare organiserade kommunalförbundet bör

det kunna inrättas partssammansatta organ. Ett stöd för detta finns i bestämmelsen i detta stycke. Vad som har sagts i specialmotiveringen till 2 kap. 2 § andra stycket om partssammansatta organ i kommunalförbund med fullmäktige har giltighet även i förevarande fall.

Förbundsdirektion

2 § Förbundsmedlemmarna bestämmer antalet ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen. Antalet ledamöter får inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter.

Varje förbundsmedlem skall ha minst en ledamot eller en suppleant i förbundsdirektionen.

Första stycket. Bestämmelsen innebär att de som avser att bilda ett kommunalförbund skall bestämma hur många ledamöter och suppleanter som skall finnas i förbundsdirektionen. Av 1 kap. 11 § framgår att bestämmelser härom skall tas in i förbundsordningen. Bestämmelsen i förevarande stycke, som har utformats efter mönster av 3 kap. 2 § KL, innebär att suppleanter är obligatoriska i förbundsdirektionen till skillnad från vad som gäller för fullmäktige i förbund som har sådant beslutande organ. Antalet ledamöter i förbundsdirektionen får inte vara mindre än fem. Det finns inte något hinder mot att det är ett jämnt antal ledamöter. Av de hänvisningar till KL som finns i 3 kap. 5 § följer att vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst, utom vid val och tjänstetillsättning (jfr 3 kap. 10 § och 2 kap. 22 § KL).

Andra stycket I bestämmelsen föreskrivs att varje förbundsmedlem skall ha minst en ledamot eller en suppleant i förbundsdirektionen. En sådan representationsregel är nödvändig för att åstadkomma ett nöjaktigt samband mellan kommunalförbundet och dess medlemmar. Regeln möjliggör en tillfredsställande representation utan att förbundsdirektionerna blir för stora. Bestämmelsen hindrar inte en överenskommelse om att varje förbundsmedlem utser en ordinarie ledamot. En sådan ordning torde i regel vara lämplig i förbund med ett relativt begränsat antal medlemmar.

3 § Ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen väljs av medlemmarnas fullmäktige. I fråga om sådana val m. m. skall bestämmelserna i 2 kap. 5–9 §§ tillämpas.

Förbundsdirektionen väljer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande för den tid som förbundsdirektionen bestämmer. Till dess valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som förbundsdirektionen utser.

Förbundsdirektionen bör i princip utses på samma sätt som förbundsfullmäktige. I *första stycket* har tillkomsten av en förbundsdirektion därför reglerats genom en hänvisning till bestämmelserna om förbundsfullmäktige i 2 kap. 5–9 §§. Som redan har anförts i specialmotiveringen till 2 kap. 7 § kan proportionellt val ske så snart en förbundsmedlem skall välja mer än

en ledamot eller mer än en suppleant. I *andra stycket* har tagits in en bestämmelse som innebär att medlemmarna i förbundsdirektionen själva väljer ordförande och en eller två vice ordförande i förbundsdirektionen. Tjänstgöringstiden, som naturligtvis inte kan vara längre än ledamöternas mandattid, bestäms av förbundsdirektionen.

4 § Förbundsmedlemmarna får besluta närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet.

Förbundsdirektionen får uppdra åt en särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i förbundsdirektionen, åt en ledamot eller suppleant eller åt en tjänsteman hos förbundet att på förbundsdirektionens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till medlem liksom yttrande med anledning av överklagande av förbundsdirektionens beslut får dock beslutas endast av förbundsdirektionen samfällt.

Beslut som fattats med stöd av uppdrag enligt *andra stycket* skall anmälas till förbundsdirektionen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

De närmare föreskrifter om förbundsdirektionens verksamhet som kan behövas, får med stöd av bestämmelsen i *första stycket* beslutas av förbundsmedlemmarna. Sådana föreskrifter kan lämpligen beslutas i samband med att förbundsmedlemmarna antar förbundsordningen. Föreskrifterna kan t.ex. tas i form av ett reglemente, som kan fogas som en bilaga till förbundsordningen.

I kommunalförbund med förbundsdirektion kan det finnas ett stort behov av delegationsmöjligheter. Det får ankomma på förbundsdirektionen själv att bestämma om delegation. Bestämmelser härom har tagits in i *andra och tredje styckena*.

5 § Bestämmelserna i 2 kap. 27 §, 3 kap. 3 och 4 §§, 7–11 §§, 13 a, 13 b och 16 §§ kommunallagen (1977: 179) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektion. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om tillkännagivande om justering av förbundsdirektionens protokoll gäller föreskrifterna i 2 kap. 13 § denna lag.

Sammanträde för fastställande av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 2 kap. 10 § första–tredje styckena och 28 § andra stycket kommunallagen gälla i tillämpliga delar.

För förbundsdirektionens verksamhet kan reglerna i KL om kommunal styrelses verksamhet användas i tillämpliga delar. *Första stycket* i denna paragraf innehåller därför hänvisningar till de regler i KL om styrelsen som skall gälla för förbundsdirektionen. Vissa avvikelser har dock befunnits nödvändiga. En sådan avvikelse gäller vilken anslagstavla som skall användas för tillkännagivande av protokollsjustering m.m. En särskild bestämmelse om detta finns i *andra stycket*. Den innebär att samma särbestämmelse som gäller för kommunalförbund med fullmäktige också gäller för kommunalförbund med förbundsdirektion.

En annan avvikelse berör offentligheten vid förbundsdirektionens sammanträden. Förbundsdirektionens huvudsakliga verksamhet kommer att bli förvaltning, inte utövande av beslutanderätt. Det är därför nödvändigt att uppehålla den princip om slutna sammanträden som gäller för styrelser och nämnder. Det sammanträde som hålls för att anta budget bör emellertid vara offentligt. Offentligheten bör gälla både överläggningen om budgeten och beslutet att anta den. Bestämmelser om offentlighet vid budgetsammanträde har tagits in i tredje stycket.

När det gäller att ta ställning till vilka av KL:s regler om styrelse och nämnder som bör tillämpas på förbundsdirektionen kan följande kommentarer göras.

3 kap. 1 § KL: I paragrafen finns bestämmelser om styrelsens uppgifter och styrelsens roll i ett system med en fullmäktigeförsamling, styrelse och andra nämnder. Eftersom förbundsdirektion är det enda organet i ett kommunalförbund utan fullmäktige behövs det ingen uppgiftsfördelning och ingen annan rollbestämning än den som redan har gjorts i 1 § första stycket. Någon hänvisning till 3 kap. 1 § KL behövs följaktligen inte.

3 kap. 2 § KL: Här finns bestämmelser om val av ledamöter och suppleanter till styrelsen. När det gäller sådana val skall enligt den nya lagen i stället reglerna om val av förbundsfullmäktige gälla. I 3 § hänvisas till dessa bestämmelser. Hänvisning till 3 kap. 2 § KL skall alltså inte ske.

3 kap. 3 § KL: Här finns bestämmelser om valbarhet, obehörighet och avsägelse. Med hänsyn till vad som tidigare har anförts om att förbundsdirektionen huvudsakligen kommer att få uppgifter av förvaltande natur bör en hänvisning ske till hela denna paragraf. Det innebär bl. a. att borgarråd i Stockholms kommun, som nu inte kan väljas till ledamot i ett kommunalförbunds styrelse, inte heller kan väljas till denna ställning i en förbundsdirektion.

3 kap. 4 § KL om rätt till ledighet för uppdrag skall gälla även för förbundsdirektion.

3 kap. 5 § KL gäller val av ledamöter och suppleanter i styrelse. I fråga om motsvarande val till förbundsdirektion hänvisar 3 § till 2 kap. 5–9 §§ i den nya lagen. Någon hänvisning till 3 kap. 5 § KL görs därför inte.

3 kap. 6 § KL gäller val av ordförande och vice ordförande i styrelsen. Bestämmelser om sådana val för förbundsdirektion finns i 3 § andra stycket, varför någon hänvisning till 3 kap. 6 § KL inte skall göras.

3 kap. 7 § KL innehåller bestämmelser om tidpunkter och plats för styrelsens sammanträden och om att styrelsen får kalla vissa personer bl. a. ledamot av fullmäktige och särskilda sakkunniga att vara närvarande vid sammanträde med styrelsen. Denna bestämmelse bör gälla även för förbundsdirektion fastän direktionen inte har någon fullmäktigeförsamling över sig och alltså inte kan kalla någon ledamot i en sådan församling.

3 kap. 8 § KL: Här finns bestämmelser om suppleants tjänstgöring i styrelsen m. m. Dessa bestämmelser bör också gälla för förbundsdirektion.

3 kap. 9 § KL: Paragrafen handlar om styrelsens beslutförhet. Den regeln bör också gälla för förbundsdirektion.

3 kap. 10 § KL: Alla bestämmelser i 3 kap. 10 § bör gälla för förbundsdirektionen med undantag för bestämmelserna om vilken anslagstavla som skall användas för tillkännagivande om protokollsjustering m.m. En särbestämmelse om detta har som tidigare har sagts tagits in i paragrafens andra stycke. 3 kap. 10 § KL innehåller bl.a. en bestämmelse om att styrelsens protokoll och övriga handlingar skall vårdas och förtecknas. Detta kommer också att gälla för förbundsdirektionen. Riksarkivet har i sitt remissyttrande över kommunalförbundsutredningens förslag påpekat att det dessutom bör föreligga en skyldighet för direktionen att meddela föreskrifter om arkivvården. Jag instämmer i detta. I paragrafen har därför tagits in en hänvisning till 2 kap. 27 § KL.

3 kap. 11 § KL: Paragrafen innehåller regler om när en handling skall anses ha kommit in till myndighet m.m. Paragrafen bör i sin helhet gälla för förbundsdirektionen.

3 kap. 12 § KL: Här finns bestämmelser om att fullmäktige får anta reglemente för styrelsen och om att styrelsen får delegera i den mån fullmäktige beslutar det. Bestämmelser av detta slag har för förbundsdirektionen tagits upp i 4 §. Möjligheterna att delegera till tjänstemän hos förbundsmedlemmarna har berörts i specialmotiven till 2 kap. 14 §. Vad där sagts skall även gälla för kommunalförbund med förbundsdirektion.

3 kap. 13 § KL: En särskild principiell fråga är om det bör finnas möjlighet att inrätta lokala organ i ett kommunalförbund. Den möjligheten finns inte enligt gällande rätt och det har heller inte, när lokala organ möjliggjordes för kommuner, ifrågasatts att det kunde behövas sådana organ i kommunalförbund. Något behov av sådana lokala organ har inte framkommit under utredningens arbete. 3 kap. 13 § KL bör därför inte till någon del gälla för förbundsdirektion.

3 kap. 13 a och 13 b §§ KL: Dessa paragrafer handlar om partssammansatta organ. Att sådana kan inrättas även i kommunalförbund med förbundsdirektion framgår av 3 kap. 1 § andra stycket. Genom en hänvisning till 3 kap. 13 a och 13 b §§ KL görs kommunallagens regler om partssammansatta organ tillämpliga.

3 kap. 14 § KL: Här finns bestämmelser om rätt för fullmäktige att göra viss omfördelning av uppgifter mellan styrelsen och nämnderna. En sådan reglering är obehövlig i kommunalförbund med förbundsdirektion eftersom där bara finns ett organ.

3 kap. 15 § KL: Paragrafen innehåller bestämmelser om att fullmäktige får besluta att förtroendemän som hör hemma i ett organ i kommunen kan få närvara vid sammanträden som ett annat organ håller. Den bestämmelsen behövs inte heller för kommunalförbund med förbundsdirektion av samma skäl som har nämnts beträffande regeln i 3 kap. 14 § KL.

3 kap. 16 § KL: Paragrafen handlar om fullmäktiges befogenhet att besluta om ersättningar till kommunala förtroendemän. Motsvarande bestämelse behövs för kommunalförbund med förbundsdirektion.

6 § Förbundsdirektionen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Förbundsdirektionen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att förbundsdirektionen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Paragrafen stämmer överens med vad som gäller enligt 2 kap. 16 § för kommunalförbund med fullmäktige. De regler om sambandet mellan ett kommunalförbund och dess medlemmar som det här är fråga om har ansetts så viktiga att de har upprepats bland bestämmelserna om kommunalförbund med förbundsdirektion.

Ekonomisk förvaltning

7 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket och 5–7 §§ kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om ekonomisk förvaltning i kommunalförbund med förbundsdirektion.

I övrigt gäller de begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen och andra förbindelser eller avsätta medel till fonder som förbundsmedlemmarna har tagit in i förbundsordningen.

Bestämmelserna i denna paragraf stämmer överens med vad som gäller för styrelsen i kommunalförbund med fullmäktige. Någon hänvisning har emellertid inte gjorts till 4 kap. 9 § KL om styrelsens räkenskaper och bokslut. Dessa bestämmelser har tagits in i en särskild paragraf (10 §).

8 § Förbundsdirektionen fastställer kommunalförbundets budget före utgången av september månad. Förbundsdirektionen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten.

I ett kommunalförbund med förbundsdirektion är det nödvändigt med en särskild ordning för budgetbehandlingen. Det får ankomma på förbundsdirektionen själv att arbeta fram och fastställa budget. Det bör emellertid ske i samråd med förbundsmedlemmarnas styrelser. Detta kommer till uttryck i förevarande paragraf.

Även för kommunalförbund med förbundsdirektion kommer den ordningen att gälla att en förbundsdirektion som tillträder den 1 januari efter valår har att arbeta under en budget som har fastställts av avgående förbundsdirektion.

9 § När budgeten fastställs bestämmer förbundsdirektionen det bidrag som varje medlem skall lämna till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

Denna paragraf stämmer i sak överens med bestämmelsen i 2 kap. 20 § beträffande kommunalförbund med fullmäktige. Bestämmelsen är så viktig att den inte har införts genom en hänvisning till nämnda paragraf, vilket annars i och för sig hade varit möjligt.

10 § Förbundsdirektionen skall fortlöpande föra räkenskaper över kommunalförbundets medel och skall inom skälig tid årligen sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 4 kap. 9 § KL. Eftersom den paragrafen också har bestämmelser om räkenskapsföringen i nämnder har det inte varit lämpligt att använda hänvisningstekniken. I stället föreslås här en särskild bestämmelse om förbundsdirektionens räkenskapsföring. I kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund med fullmäktige är det enligt 4 kap. 9 § KL fullmäktige som bestämmer tidpunkten när räkenskaperna skall vara slutförda. Denna tidpunkt bör förbundsdirektionen få bestämma själv. Det kan inte anses finnas något behov av en närmare reglering av tidpunkten än att säga att räkenskaperna bör vara avslutade inom skälig tid.

Revision

11 § Varje förbundsmedlems fullmäktige väljer en eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter för revision av förbundets verksamhet.

För granskning av ett nybildat förbund skall val av revisor och revisorssuppleant ske senast när förbundet bildas. Valet skall avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977:179) gäller i övrigt i tillämpliga delar i fråga om revision. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsdirektionen.

Första stycket. Bestämmelserna i 5 kap. KL om revision kan inte användas på samma sätt för kommunalförbund med förbundsdirektion som för kommunalförbund med fullmäktige. För förbund av det senare slaget gäller att fullmäktige reviderar de förvaltande organen genom revisorer som fullmäktige har valt för ändamålet. Denna revision har alltså karaktären av en intern uppgörelse där de verkliga intressenterna, nämligen förbundsmedlemmarna själva, inte har något direkt inflytande. Denna ordning är inte lämplig för ett kommunalförbund med förbundsdirektion med hänsyn till dess speciella organisationsform. Revisionen måste i stället ske genom revisorer som direkt företräder förbundsmedlemmarna.

Kommunalförbundsutredningen har föreslagit att varje förbundsmedlem skall välja en eller flera revisorer och minst lika många suppleanter för revision av förbundets verksamhet. Förslaget har mött viss kritik vid remissbehandlingen. Några remissinstanser påpekar att i förbund med

många medlemmar kan regeln medföra att antalet revisorer och suppleanter blir alltför stort. För att undvika detta föreslås att varje medlem utser endast en revisor eller att förbundsmedlemmarna väljer gemensamma revisorer.

För egen del finner jag utredningens förslag vara det bästa alternativet för revision av verksamheten i ett kommunalförbund med enbart förbundsdirection. Det kan finnas ett individuellt medlemsintresse av sakrevision av verksamheten. Det intresset blir inte fullt ut tillgodosett genom gemensamma revisorer. Det kan också uppstå praktiska svårigheter att få flera kommuner eller landstingskommuner att ena sig om revisorer. Olägenheterna av att i vissa fall ett mycket stort antal revisorer har att granska förbundsdirectionens förvaltning kan i viss mån undvikas genom att revisorerna samverkar för att undvika onödigt dubbelarbete. Regeln utesluter inte att varje förbundsmedlem utser endast en revisor och en revisorssuppleant. Regeln hindrar inte heller att förbundsmedlemmarna eller vissa av dem väljer gemensamma revisorer.

Förfarandet vid revision av kommunalförbund med förbundsdirection blir alltså det att revisionen förrättas av revisorer som har valts av förbundsmedlemmarna och att revisionsberättelserna behandlas av varje medlem på samma sätt som vanlig revision i medlemmens egen förvaltning.

Andra stycket. Bestämmelsen behandlar frågan om val av revisorer för granskning av ett nybildat förbund. Regeln är nödvändig för att revisorers och revisorssuppleanters tjänstgöringsperioder skall sammanfalla med de allmänna mandatperioderna. Val torde kunna ske exempelvis i samband med att förbundsordning antas av en blivande förbundsmedlem. Någon verksamhet att granska finns givetvis inte förrän ett förbund har bildats, dvs. när förbundsordningen har antagits av samtliga förbundsmedlemmar. Regeln är därför att förstå så att valet avser granskning av verksamheten under tiden från det kommunalförbundet har bildats.

Tredje stycket. Vid sidan av de särbestämmelser som har tagits in i första och andra styckena skall bestämmelserna i 5 kap. KL tillämpas. Det gäller alltså bl. a. bestämmelserna om revisorernas uppgifter och om revisionsjäva. För tydlighets skull har tagits in en bestämmelse om att förbundsmedlemmarna var för sig skall pröva frågan om ansvarsfrihet. Av 5 kap. 6 § KL följer att denna uppgift tillkommer fullmäktige.

4 kap. Gemensamma bestämmelser

Utråde, likvidation och upplösning

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) behövs ett nytt system för utträde ur och upplösning av kommunalförbund när länsstyrelsens befattning med dessa frågor upphör. Av de skäl som har anförts i den allmänna motiveringen behövs också vissa lättnader i möjligheterna

att lösgöra sig från ett samarbete i kommunalförbund. De lagregler som behövs har samlats i detta avsnitt. Reglerna har hämtat drag från motsvarande regler i lagen (1980: 1102) om handelsbolag och enkla bolag.

Regleringen bygger på principen att förbundsmedlemmarna har avtalsfrihet när det gäller förutsättningarna för utträde, likvidation och upplösning. Vissa bindande regler har dock befunnits nödvändiga. Avtal om bildande av kommunalförbund för obestämd tid och utan uppsägningsrätt godtas inte i den nya lagen. Det finns därför en regel om en generell och bindande uppsägningsrätt vid sådana avtal. Likaså finns det en ovillkorlig uppsägningsrätt när vissa ändrade förhållanden har inträtt. Det finns också vissa bindande regler om förfarandet vid likvidation och upplösning.

1 § Ett kommunalförbund som har bildats för bestämd tid, skall träda i likvidation när tiden har gått ut.

Om ett kommunalförbund har bildats för obestämd tid, får en förbundsmedlem säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall i sådant fall träda i likvidation ett år efter uppsägningen, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen.

Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Enligt 1 kap. 9 § punkt 3 skall förbundsordningen ange den tid förbundet skall bestå om det inte har bildats för obestämd tid. Det är alltså en angelägen uppgift för förbundsmedlemmarna att från början ta ställning till frågan om vilken tid som förbundet skall bestå.

Första stycket. Om ett kommunalförbund har bildats för bestämd tid finns inte någon ordinär uppsägningsrätt. Möjligheterna att i förtid lösgöra sig från samarbetet i ett sådant förbund behandlas i 2 §. När den bestämda tidpunkten för samarbetsprojektets slut inträffar måste sannolikt i de flesta fall olika åtgärder vidtas beträffande förbundets tillgångar och skulder. Det behövs alltså ett likvidationsförfarande. Av bestämmelsen i första stycket framgår att förbundet skall träda i likvidation när den bestämda tiden för samarbetet har gått ut. Om samtliga förbundsmedlemmar skulle vilja fortsätta verksamheten när den avtalade tiden har gått ut, har de möjlighet att dessförinnan ändra förbundsordningen på ett sådant sätt att den bestämda tiden för verksamheten förlängs eller att denna kan fortsätta på obestämd tid.

Av 3 § följer att förbundsmedlemmarna får avtala om en eller flera medlemmars utträde ur förbundet i stället för att förbundet träder i likvidation. Härigenom öppnas det alltså en möjlighet för de kvarvarande medlemmarna att fortsätta verksamheten antingen till en ny bestämd tidpunkt eller för obestämd tid. En sådan överenskommelse kräver ändring av förbundsordningen.

Andra stycket. Av den allmänna motiveringen framgår att det bör föreligga en ovillkorlig rätt för förbundsmedlemmarna att när som helst säga upp sitt medlemskap i ett kommunalförbund som har bildats för obestämd tid.

En regel om detta har tagits in i andra stycket. Uppsägningsrätten kan inte medlemmarna avsäga sig i förbundsordningen eller på annat sätt avtala bort. Om förbundsordningen skulle innehålla bestämmelser som strider häremot blir dessa bestämmelser utan verkan. Uppsägningsrätten har förknats med en bestämmelse om en uppsägningstid om ett år. Över denna uppsägningstid kan emellertid förbundsmedlemmarna disponera genom bestämmelser i förbundsordningen. Motiven för uppsägningstidens längd har behandlats i den allmänna motiveringen. Av bestämmelsen framgår att en uppsägning skall leda till förbundets likvidation. Regler om avtal om medlems utträde ur förbundet i stället för likvidation finns i 3 §. Reglerna om utträdesrätt och upplösning av kommunalförbund gäller inte utan vidare för regionplaneförbund och bostadsförmedlingsförbund som tillkommer på grund av ett direkt åläggande av regeringen. Om inte annat utsägs i regeringsbeslutet får åläggandet uppfattas som en skyldighet för kommunerna att driva kommunalförbundet tills vidare till dess regeringen beslutar om annat.

2 § Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem av ett kommunalförbund i fortsättningen skall vara bunden av sitt medlemskap i förbundet, skall på begäran av förbundsmedlemmen förbundet omedelbart träda i likvidation.

Paragrafen motsvarar de bestämmelser som finns i 24 och 27 §§ KFL.

I paragrafen behandlas rätten att begära ett kommunalförbund i likvidation när det har inträffat sådana ändrade förhållanden att förbundet bör upplösas. Bestämmelsen kan i praktiken antas få betydelse främst för de tidsbestämda kommunalförbunden. I förbund som har bildats för obestämd tid finns nämligen alltid en ovillkorlig uppsägningsrätt enligt 1 § andra stycket. Bestämmelsen kan dock komma att få betydelse även i förbund av detta slag, nämligen i sådana för vilka en mycket lång uppsägningstid har bestämts.

Grunden för att bestämmelsen i denna paragraf skall kunna återopas är att det har inträtt sådana ändrade förhållanden att det framstår som oskäligt att en medlem av ett kommunalförbund skall vara bunden av sitt medlemskap. Det ankommer på förbundsmedlemmarna själva att göra en sådan bedömning. Det kan t.ex. gälla ändrade förhållanden i fråga om verksamhetens art och omfattning, verksamhetens utvecklingsläge, behovet av verksamheten med hänsyn till den tekniska och samhällsliga utvecklingen, tidsaspekten m.m. En medlem som återopar att ändrade förhållanden har inträtt får vägras utträde först när övriga medlemmar inte betraktar det som oskäligt att han är bunden av sitt medlemskap. Av 3 § följer att det även i förevarande fall finns en möjlighet för förbundsmedlemmarna att avtala om utträde ur förbundet i stället för likvidation och upplösning. Som framgår av 9 § får ev. tvister om tillämpningen av den nu ifrågavarande paragrafen lösas genom skiljemannaförfarande.

3 § När grund för likvidation enligt 1 eller 2 § har uppkommit får förbundsmedlemmarna avtala att en medlem får utträda ur förbundet i stället för att förbundet skall träda i likvidation. I avtalet skall bestämmas från vilken tidpunkt utträdet skall ske.

Vid avtal om utträde skall de kvarvarande medlemmarna anta de ändringar i förbundsordningen som föranleds av utträdet.

När en förbundsmedlem utträder ur kommunalförbundet upphör medlemmens ansvar för förbundets skulder om inte annat har överenskommits i det avtal som avses i första stycket.

Ett kommunalförbund skall träda i likvidation på de grunder som anges i 1 och 2 §§. I förevarande paragraf öppnas en möjlighet för förbundsmedlemmarna att i stället för en likvidation avtala om att en medlem får utträda ur förbundet.

Första stycket. Om en förbundsmedlem vill utträda ur ett kommunalförbund skall ett avtal upprättas om förutsättningarna för medlemmens utträde. En väsentlig fråga att ta ställning till är från vilken tidpunkt utträdet skall ske. Av bestämmelsen framgår att detta måste bestämmas i avtalet. Om förbundsmedlemmarna inte kan komma överens i alla frågor är det en rättighet för den medlem som vill lämna samarbetet att frigöra sig genom likvidation och skifte.

Andra stycket. När ett avtal om utträde har träffats måste de kvarvarande förbundsmedlemmarna ändra förbundsordningen. Exempel på sådant som oundvikligen behöver ändras är uppgiften om förbundets medlemmar. I de flesta fall är det också nödvändigt att göra en ny bestämning av medlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder. I detta stycke har getts en föreskrift om att de kvarvarande förbundsmedlemmarna skall göra de ändringar i förbundsordningen som föranleds av avtalet om utträde.

Tredje stycket. I denna bestämmelse behandlas den utträdande förbundsmedlemmens ansvar för förbundets skulder. F.n. gäller enligt 26 § KFL att sådant ansvar upphör ett år efter utträdet, om inte länsstyrelsen finner skäligt att förordna om annat. I vad mån en utträdande medlem bör befrias från förbundets skulder berör inte bara förbundet och dess medlemmar utan också tredje mans rätt. Som framgår av 1 kap. 5 § har förbundsmedlemmarna ytterst ett ansvar för förbundets skulder. Det innebär att de förbundsmedlemmar som fortsätter verksamheten i ett förbund där någon medlem har utträtt, har kvar sitt ansvar för skulderna efter den nya andelsbestämningen. Från tredje mans synpunkt bör det därför knappast finnas betänkligheter mot att den medlem som utträder ur förbundet frigörs från skulderna. För denne medlem är det givetvis av största betydelse att snarast möjligt avveckla sina mellanhavanden med förbundet. Den nuvarande etårsfristen har därför fått utgå i den nya bestämmelsen. Det kan emellertid i vissa situationer framstå som olämpligt att den avgångne medlemmen över huvud taget befrias från skulderna. Bestämmelsen ger därför parterna en möjlighet att avtala bort skuldbefrielsen.

4 § Likvidationen verkställs av kommunalförbundets styrelse eller av förbundsdirektionen i egenskap av likvidator.

När förbundet har trätt i likvidation, får kallelse på förbundets okända borgenärer sökas av förbundsmedlem eller likvidatorn.

När förbundet har trätt i likvidation, skall förbundets egendom i den mån det behövs för likvidationen förvandlas till pengar genom försäljning på offentlig auktion eller på annat lämpligt sätt. Förbundets verksamhet får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenligt avveckling.

Första stycket. Likvidationen skall verkställas av kommunalförbundets styrelse eller av förbundsdirektionen. Det är inte påkallat att i detta offentligrättsliga sammanhang tillskapa någon befogenhet för domstol eller statlig myndighet att förordna om en särskild likvidator.

Andra och tredje styckena har utformats efter mönster av 2 kap. 32 och 33 §§ lagen om handelsbolag och enkla bolag.

5 § När styrelsen eller förbundsdirektionen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator, skall styrelsen eller förbundsdirektionen avge slutredovisning för sin förvaltning genom en förvaltningsberättelse som rör likvidationen i dess helhet. Berättelsen skall även innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar. Till berättelsen skall fogas redovisningshandlingar för hela likvidationstiden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om slutredovisning och förvaltningsberättelse. Motsvarande bestämmelser finns i 2 kap. 41 § lagen om handelsbolag och enkla bolag och i 13 kap. 14 § första stycket aktiebolagslagen (1975: 1385).

6 § När likvidationsuppdraget är fullgjort, skall styrelsen eller förbundsdirektionen besluta om vilken av förbundets medlemmar som skall överta och vårda de handlingar som hör till förbundets arkiv.

Förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna skall delges var och en av förbundsmedlemmarna. När berättelsen och redovisningshandlingarna delgetts samtliga förbundsmedlemmar, är förbundet upplöst.

Första stycket. En motsvarande bestämmelse finns i 32 § KFL. Kommunalförbundsutredningens lagförslag saknar bestämmelser om förvaring och vård av ett upplöst kommunalförbunds arkiv. Vid remissbehandlingen har riksarkivet föreslagit att sådana bestämmelser bör finnas också i den nya lagen. Riksarkivet framhåller att det finns flera skäl till att arkiven bevaras och vårdas även efter det att ett förbund har upplösts. Till dessa skäl hör bl. a. hänsyn till rättssäkerheten och forskningens behov. Vidare torde enligt riksarkivet handlingarna i många fall ha betydelse för statliga och kommunala myndigheter. Jag biträder riksarkivets synpunkter och en bestämmelse i ämnet har därför tagits in i första stycket. Det ligger i sakens natur att arkivhandlingarna skall överlämnas till den förbundsmedlem som har utsetts att överta och vårda dem. Någon särskild bestämmelse härom har inte ansetts erforderlig.

Andra stycket. Av lagen måste det klart framgå när ett kommunalförbund är upplöst. Denna tidpunkt har knutits till den dag då samtliga förbundsmedlemmar har delgetts förvaltningsberättelsen och redovisningshandlingarna.

7 § En förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisningen eller det skifte som förrättats av förbundets styrelse eller av förbundsdirektionen, har rätt att väcka talan om detta mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från det slutredovisningen delgavs medlemmen.

Paragrafen, som motsvarar 31 § andra stycket KFL, ger en förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisning eller skifte rätt att föra talan mot de övriga förbundsmedlemmarna. Sådant talan skall väckas inom ett år från det att medlemmen fick del av slutredovisningen. Det följer av allmänna regler att talan skall väckas hos tingsrätt.

8 § Om det framkommer någon tillgång för kommunalförbundet efter dess upplösning eller om talan väcks mot kommunalförbundet eller om det på annat sätt uppkommer behov av en ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsättas.

Bestämmelsen i denna paragraf fyller en funktion ur klarhetssynpunkt, trots att det som regleras egentligen ligger i sakens natur. I bestämmelsen lämnas beskedet att en likvidation som har avslutats skall tas upp igen och fortsättas om det visar sig att det finns någon tillgång eller någon skuld som man inte känt till tidigare eller det tillkommit någon annan omständighet som gör att likvidationen framstår som ofullbordad fastän den har avslutats.

9 § Tvister om kommunalförbunds likvidation och upplösning enligt 1 och 2 §§ samt om förbundsmedlems rätt till utträde enligt 3 § handläggs enligt lagen (1929: 145) om skiljemän.

Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5) bör ev. tvister om rätt till utträde och om likvidation handläggas i ett skiljemannaförfarande. I förevarande paragraf ges en regel om att tvisterna skall handläggas enligt lagen (1929: 145) om skiljemän.

Besvär

10 § Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund. Besvär får anföras av såväl medlemmar av förbundet som medlemmar av varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av förbundsmedlem.

I kommunalförbund med förbundsdirection får besvärnsnämnd inte inrättas.

I denna paragraf finns regler om besvär över kommunalförbunds beslut.

Första stycket stämmer överens med 20 § KFL. Hänvisningen till 7 kap. KL innebär att kommunalbesvär får anföras över kommunalförbundens beslut på de besvärsgrunder som anges i 7 kap. 1 § KL. Besluten skall överklagas hos kammarrätt. Kretsen av besvärberättigade har bestämts så att den omfattar såväl medlemmar av förbundet, dvs. kommuner eller landstingskommuner, som medlemmar av varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.

Andra stycket. Om kammarrätten har bifallit besvär och sålunda helt eller delvis har upphävt ett kommunalförbunds beslut får kommunalförbundet i sin egenskap av motpart i målet föra talan mot kammarrättens beslut. Detta följer av hänvisningen till 7 kap. 5 § KL i detta stycke. Därutöver bör emellertid även varje förbundsmedlem ha talerätt. I 23 § andra stycket lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade som innehåller en motsvarande reglering ges även kommunmedlemmarna rätt att föra talan mot kammarrättens beslut att bifalla besvär eller förbjuda verkställighet av det överklagade beslutet. Att på motsvarande sätt ge förbundsmedlemmarnas invånare rätt att överklaga kammarrätts beslut skulle föra alltför långt. Utvidgningen i förevarande bestämmelse har därför begränsats till att avse förbundsmedlemmarna själva.

Tredje stycket. Hänvisningen i första stycket till 7 kap. KL innebär att besvärnsnämnd får inrättas i kommunalförbund. En sådan nämnd har till uppgift att pröva besvär över bl.a. styrelsens eller annan nämnds beslut om tillsättning av tjänst och andra beslut i vissa personalfrågor. Med hänsyn till den speciala organisationen i kommunalförbund med enbart förbundsdirection är det inte lämpligt att sådana förbund inrättar besvärnsnämnder. Ett förbud mot detta har därför tagits in i tredje stycket.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) har förordats att den nya lagen automatiskt skall gälla för äldre kommunalförbund. Vissa övergångsbestämmelser har dock befunnits nödvändiga. De principiella motiven för dessa har redan behandlats. Några ytterligare kommentarer ges i det följande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986, då lagen (1957:281) om kommunalförbund skall upphöra att gälla.

2. Om det i en lag eller annan författning hänvisas till den gamla lagen eller till en föreskrift i denna som har ersatts genom en föreskrift i den nya lagen, tillämpas i stället den nya lagen eller den nya föreskriften, om inte annat följer av punkt 3.

Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 1986. En föreskrift härom finns i punkt 1. Lagen avses helt ersätta 1957 års lag om kommunalförbund. Av föreskriften under punkt 1 framgår därför att den lagen skall upphöra att gälla.

Av punkt 2 följer att hänvisningar i annan lagstiftning till den gamla lagen i stället gäller motsvarande bestämmelse i den nya lagen. En ändring bör dock göras direkt i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Jag återkommer strax till den lagändringen (avsnitt 4.2).

3. Den nya lagen gäller även för kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen. I stället för bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ gäller dock till och med år 1990 att ett kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen skall träda i likvidation på begäran av en förbundsmedlem, om det vid en samlad bedömning framstår som skäligt att låta medlemmen frånträda sitt medlemskap.

Om medlemmarna inte kan enas om ett kommunalförbunds likvidation på nu angiven grund, skall frågan överlämnas till regeringen för avgörande.

I punkt 3 har tagits in en uttrycklig föreskrift om att den nya lagen gäller för kommunalförbund, som har bildats enligt den gamla lagen.

Det har inte ansetts nödvändigt med någon övergångsbestämmelse för de fåtaliga fall där ärenden om bildande av kommunalförbund kan vara anhängiga hos länsstyrelserna när den nya lagen träder i kraft. Sådana ärenden får avskrivas och det får i stället ankomma på kommunerna eller landstingskommunerna att själva bilda förbundet.

Av de skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) bör de nya utträdesreglerna inte omedelbart bli tillämpliga på de gamla kommunalförbunden. För sådana förbund skall i stället fram till och med år 1990, dvs. under en femårsperiod, gälla en jämkad utträdes- och upplösningsbestämmelse.

Av *punktens första stycke* följer att den obligatoriska uppsägningsregeln i 4 kap. 1 § inte skall gälla över huvud taget. Däremot finns i punkten en regel som till sin konstruktion liknar bestämmelsen i 4 kap. 2 §. Övergångsregeln innebär att om det vid en samlad bedömning framstår som skäligt att låta en medlem av ett kommunalförbund frånträda sitt medlemskap i förbundet, skall förbundet träda i likvidation på begäran av förbundsmedlemmen. Till skillnad från bestämmelsen i 4 kap. 2 § ställs här inte något krav på att det skall ha inträtt några ändrade förhållanden för att en medlem skall få frånträda sitt medlemskap. Rätten till utträde är alltså inte enbart betingad av yttre omständigheter utan det får göras en fri och allmän intresseavvägning av om en förbundsmedlem bör frigöras från samarbetet i kommunalförbundet. Det finns alltså ett stort utrymme för att ta hänsyn till subjektiva önskemål om utträde.

Av 4 kap. 9 § framgår att oenighet mellan förbundsmedlemmarna i fråga om rätten till utträde m. m. enligt 4 kap. 1 och 2 §§ avgörs genom ett

skiljemannaförfarande. Den oenighet som kan uppstå i fråga om utträdesregeln i första stycket av förevarande övergångsbestämmelse bör emellertid, med hänsyn till de intresseavvägningar som skall göras, avgöras av regeringen. En regel om detta har tagits in i *andra stycket*. Om regeringen finner att ett kommunalförbund bör träda i likvidation får det också ankomma på regeringen att bestämma tidpunkten när så skall ske.

4. Utan hinder av punkt 3 får medlemmarna i ett kommunalförbund som har bildats enligt den gamla lagen genom ändring i förbundsordningen besluta att även bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ i den nya lagen skall gälla för förbundet.

Fall kan tänkas där medlemmarna i ett gammalt kommunalförbund redan under den femåriga övergångsperioden vill att förbundet helt skall inordnas under den nya lagen. I syfte att möjliggöra detta utan att förbundet för den skull skall behöva upplösas och nybildas finns en föreskrift i punkt 4, enligt vilken förbundsmedlemmarna ges rätt att genom en ändring i förbundsordningen besluta att även bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ i den nya lagen skall gälla för förbundet i stället för de särregler som har tagits upp i punkt 3. Om de fattar ett sådant beslut, blir även regeln i 4 kap. 9 § om skiljemannaförfarandet tillämplig vid eventuella tvister.

5. En förbundsordning som har fastställts enligt den gamla lagen gäller även om den inte stämmer överens med bestämmelserna i 1 kap. 9 och 10 §§ i den nya lagen.

I 1 kap. 9 och 10 §§ finns regler om vad en förbundsordning skall innehålla. Som tidigare har sagts skall den nya lagen gälla beträffande de gamla kommunalförbunden. De gamla förbundens förbundsordningar kommer emellertid inte att i alla avseenden kunna uppfylla de krav som uppställs i den nya lagen om vad en förbundsordning skall innehålla. Bristerna är emellertid inte av det slag att de gamla förbunden bör tvingas att ändra sina förbundsordningar. I punkt 5 har därför tagits in en bestämmelse som säger att en förbundsordning, som har fastställts enligt den gamla lagen, gäller även om den inte stämmer överens med bestämmelserna i 1 kap. 9 och 10 §§ i den nya lagen.

6. Om en särskild likvidator har utsetts för ett kommunalförbund som har trätt i likvidation före den nya lagens ikraftträdande, skall denne slutföra likvidationen.

Det föreligger en skillnad mellan den gamla och den nya lagen när det gäller vem som kan utses till likvidator. Enligt KFL kan likvidation verkställas antingen av kommunalförbundets styrelse eller av en särskilt utsedd likvidator. I den nya lagen finns inte den senare möjligheten. Om en

särskild likvidator har utsetts för ett kommunalförbund som har trätt i likvidation före den nya lagens ikraftträdande, bör denne ändå få slutföra likvidationen. En bestämmelse av denna innebörd har tagits in i punkt 6.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

Ändringen i denna lag innebär att en hänvisning i lagens tredje paragraf till 1957 års lag om kommunalförbund har ersatts av en hänvisning till den nya lagen. Paragrafen innehåller f.n. också en regel med den innebörden att bestämmelserna om länsstyrelse i 1957 års lag i stället avser regeringen när det gäller kommunalförbund för kollektivtrafik. Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3) bör länsstyrelsen inte längre ta någon befattning med kommunalförbund i fråga om underställning av förbundsordning m. m. På samma sätt bör regeringens motsvarande uppgifter beträffande kollektivtrafikförbunden upphöra. Tredje paragrafen i förevarande lag har ändrats i enlighet härmed.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. kommunalförbundslag,
2. lag om ändring i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Gällande rätt i fråga om kommunalförbund

Reglerna om kommunalförbund finns i lagen (1957: 281) om kommunalförbund (KFL). Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som i fråga om organisation liknar en kommun eller en landstingskommun. I ett kommunalförbund finns sålunda en fullmäktigeförsamling (3 § KFL), vald av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar (7 § KFL). Där finns också styrelse och nämnder för förvaltning, verkställighet och beredning. Ett kommunalförbund har visserligen inte någon beskattningsrätt, men det har i stället rätt att debitera förbundsmedlemmarna för sina kostnader. Förbundsmedlemmarna är skyldiga att tillskjuta de medel som förbundet behöver för sin verksamhet (17 § KFL).

Tillkomsten av ett kommunalförbund förutsätter att de berörda kommunerna eller landstingskommunerna bestämmer sig för att bilda ett kommunalförbund för en eller flera samarbetsuppgifter genom att anta en förbundsordning. Det är emellertid länsstyrelsen som fattar det avgörande beslutet efter en allmän legalitets- och lämplighetsprövning (1 och 2 §§ KFL). Det är också länsstyrelsen som beslutar i sådana frågor som utträde ur kommunalförbund och upplösning av kommunalförbund (25 och 29 §§ KFL). Frågor av detta slag kan förbundsmedlemmarna reglera i förbundsordningen. Om förbundsordningen inte innehåller något ställningstagande i dessa ämnen, skall länsstyrelsen bestämma med ledning av vissa standardregler i KFL (23 och 27 §§).

Kommunalförbundet har inledningsvis karakteriserats som ett slags specialkommun. Den karakteristiken har sin grund inte bara i kommunalförbundets organisatoriska förhållanden utan även däri att den specialreglering som kan finnas för en uppgift, som anförtratts åt ett kommunalförbund, automatiskt blir gällande beträffande förbundet i stället för vederbörande kommuner eller landstingskommuner (2 § KFL). Till följd härav gäller också att förbundsmedlemmarna var för sig inte längre har befogenhet att sysselsätta sig med en uppgift som har anförtratts åt kommunalförbundet. Den befogenheten tillkommer i stället exklusivt kommunalförbundet.

KFL inleds med en serie allmänna bestämmelser (1–4 §§).

Medlemskap i kommunalförbund står öppet för kommuner och landstingskommuner. Kommunalförbund kan inte självt vara medlem i ett kommunalförbund. Varje tänkbar kommunal angelägenhet kan handhas av ett kommunalförbund. Till möjliga uppgifter för ett kommunalförbund hör alltså inte bara uppgifter inom kommunernas s. k. fria verksamhetssektor utan även den specialreglerade. Här finns alltså inte några begränsningar av motsvarande slag som gäller vid interkommunalt samarbete genom privaträttsliga organ (1 § 1 mom. KFL).

När ett kommunalförbund anförtros en specialreglerad kommunal uppgift, exempelvis en uppgift som innefattar myndighetsutövning, blir – som tidigare har berörts – de föreskrifter som finns beträffande uppgiften automatiskt gällande beträffande förbundet i stället för de kommuner eller landstingskommuner som ingår i förbundet (2 § KFL).

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet handhas av förbundets styrelse och övriga nämnder. I kommunalförbund får inrättas partssammansatta organ (3 § KFL).

Till grund för ett kommunalförbund skall ligga en samarbetsöverenskommelse mellan de kommunala intressenterna. I 4 § KFL finns bestämmelser om vad denna överenskommelse – förbundsordningen – skall innehålla.

I förbundsordningen skall finnas bestämmelser om bl. a. förbundets ändamål, förbundets namn, hur många ledamöter som skall finnas i förbundets fullmäktige, det antal ledamöter som varje medlem skall utse i fullmäktige, hur många ledamöter och suppleanter som skall finnas i förbundets styrelse samt, om styrelsen även skall vara specialreglerad nämnd, vad som skall gälla om valbarhet, sättet för att utse ledamöter och suppleanter och deras tjänstgöring (4 § första stycket KFL).

Förbundsordningen skall också innehålla bestämmelser om förbundets rätt att ta upp lån eller ingå borgen och om rätt till fondbildning. Där skall också finnas bestämmelser om varje medlems andel i förbundets tillgångar och andra bestämmelser om de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och medlemmarna som medlemmarna kan behöva (4 § första stycket KFL).

Om medlemmarna vill att särskilda villkor skall gälla för medlems utträde ur förbundet eller att särskilt villkor skall finnas för upplösning av förbundet, skall de ta in bestämmelser härom i förbundsordningen. Där skall också finnas bestämmelser om den uppgörelse som kan behövas med anledning av att medlem utträder ur förbundet samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar om förbundet upplöses (4 § första stycket KFL).

Till de ekonomiska frågorna för ett kommunalförbund hör efter vilka grunder medlemmarna skall tillhandahålla medel för förbundets verksamhet och vilken eventuell begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. Enligt 4 § andra stycket KFL skall förbundsordningen innehålla bestämmelser i dessa ämnen. I fråga om specialreglerade angelägenheter är det inte tillåtet att begränsa medlems skyldighet att tillhandahålla medel (4 § andra stycket KFL).

Om ett kommunalförbund skall ha hand om flera angelägenheter, skall i förbundsordningen anges huruvida i förbundet skall finnas enbart styrelse eller därutöver en eller flera nämnder. I det senare fallet skall också anges vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen (4 § tredje stycket KFL).

I fråga om kommunalförbunds fullmäktige gäller genom hänvisning till KL flertalet av de bestämmelser som finns för fullmäktige i kommuner och landstingskommuner (5 § KFL). En del särbestämmelser har dock varit nödvändiga. I kommunalförbunds fullmäktige skall varje förbundsmedlem vara representerad (6 § KFL). Förbundsfullmäktige och suppleanter väljs av medlemmarnas fullmäktige. Om medlem skall utse mer än en fullmäktige gäller samma proportionalitetsregel som i KL. För fullmäktig eller suppleant i förbundet gäller en särskild valbarhetsregel. Endast ledamot eller suppleant i förbundsmedlemmens fullmäktige är valbar (7 § KFL). Förbundsfullmäktiges och suppleanters mandattid är parallell med treårsperioderna för fullmäktige i kommuner och landstingskommuner. Förbundsfullmäktige väljer själva sin ordförande och en eller två vice ordförande (8 § KFL).

Även för kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder gäller flertalet av bestämmelserna i KL. På samma sätt som i en kommun eller en landstingskommun är det sålunda förbundsfullmäktige som väljer ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse och övriga nämnder (12 § KFL).

Även i fråga om ekonomisk förvaltning och revision tillämpas bestämmelserna i KL på motsvarande sätt som i fråga om kommunalförbund. Enligt uttrycklig föreskrift åligger det förbundsstyrelsen att samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser innan förbundsstyrelsen gör upp förslag till budget (16 § KFL). När förbundsfullmäktige fastställer förbundets budget skall de också bestämma beloppet av de bidrag som varje medlem har att utge till förbundet. Bestämningen av dessa belopp skall ske enligt de grunder för kostnadsfördelningen som finns i förbundsordningen (17 § KFL). Revision i kommunalförbund sker enligt samma regler som revisionen i en kommun eller landstingskommun. Kommunalförbundet revideras inte av sina medlemmar (19 § KFL).

KL:s bestämmelser om kommunalbesvär tillämpas på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbund (20 § KFL). Kommunalbesvär får emellertid anföras inte bara av de kommuner och landstingskommuner som är medlemmar i förbundet utan även av medlemmarna i varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.

I anslutning till KFL:s besvär bestämmelser finns några regler utöver de tidigare nämnda om bildande av kommunalförbund. Fråga om att bilda kommunalförbund kan väckas av länsstyrelsen om den finner anledning därtill. När de kommuner eller landstingskommuner som vill samarbeta har antagit en förbundsordning skall den ges in till länsstyrelsen för prövning. Om länsstyrelsen finner att förbundsordningens bestämmelser inte strider mot lag eller författning samt att bildande av det föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn skall länsstyrelsen fastställa förbundsordningen och bestämma den tid då förbundet skall träda i verksamhet (21 § KFL). Samma procedur tillämpas i fråga om ändring i förbundsordningen (22 § KFL).

Medlem kan utträda ur kommunalförbund om förutsättning härför föreligger enligt bestämmelserna om utträde i förbundsordningen eller om förbundets övriga medlemmar samtycker. Utträde kan också ske under andra särskilda i lagen angivna förutsättningar. Utträde förutsätter emellertid alltid ett beslut av länsstyrelsen. Medlem som vill utträda har att göra ansökan härom till länsstyrelsen som, om förutsättningarna enligt ovan för utträde föreligger, har att förordna om utträde och bestämma om tiden därför och om den uppgörelse som kan vara erforderlig (24 och 25 §§ KFL). När ett år har gått efter utträdet är den utträdande medlemmen fri från ansvarighet från förbundets förbindelser om inte länsstyrelsen finner skäligt att beträffande viss förbindelse förordna på annat sätt.

Kommunalförbund kan upplösas om förbundsmedlemmarna är överens om upplösning eller om förutsättningar för upplösning föreligger enligt särskilda bestämmelser därom i förbundsordningen. Upplösning kan emellertid också ske då sådana förändrade förhållanden inträtt, att antingen förbundsverksamheten inte kan med fördel fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt (28 § KFL). Även upplösning av ett kommunalförbund kräver beslut av länsstyrelsen. Förbundsmedlem som vill väcka fråga om förbundets upplösning skall göra ansökan därom hos länsstyrelsen (28 § KFL). Om någon av de tidigare angivna förutsättningarna för upplösning av förbundet föreligger, skall länsstyrelsen förordna att förbundsverksamheten skall upphöra på viss angiven tid och att förbundet skall träda i likvidation (29 § KFL). Huvudregeln är att förbundets styrelse verkställer likvidationen. Men länsstyrelsen har rätt att om den anser det behövt förordna en eller flera särskilda likvidatorer (30 § KFL). Om kommunalförbund i likvidation händelsevis skulle sakna tillgångar till betalning av sina skulder är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Om det skulle behövas kan länsstyrelsen besluta om utdebitering på medlemmarna för att täcka förbundets skuld. Det nu sagda gäller även om skulder som blir kända först efter förbundets upplösning (34 § KFL).

Över beslut som meddelats av länsstyrelse i fråga om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende, som därmed äger samband, får besvär anföras direkt hos regeringen (35 § KFL).

Sammanfattning av kommunalförbundsutredningens betänkande

Interkommunalt samarbete måste i stor utsträckning bedrivas så att de samarbetande kommunerna och landstingskommunerna tar hand om den gemensamma uppgiften i ett särskilt bildat rättssubjekt. Det enda offentliga organet för sådant samarbete är kommunalförbund.

Kommunerna och landstingskommunerna får också samverka genom aktiebolag, stiftelser och andra privaträttsliga subjekt. Myndighetsutövning får dock inte utan lagstöd anförtros åt sådana rättssubjekt. Vanligtvis kan inte heller specialreglerade kommunala uppgifter anförtros åt privaträttsliga subjekt.

Reglerna om kommunalförbund finns i lagen (1957: 281) om kommunalförbund (KFL). Ett kommunalförbund är en juridisk person som i fråga om organisation liknar kommunerna och landstingskommunerna. I ett kommunalförbund finns sålunda en fullmäktigeförsamling, vald av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar. Där finns också styrelse och nämnder för förvaltning, verkställighet och beredning. Ett kommunalförbund har visserligen inte någon beskattningsrätt, men det har i stället en rätt att debitera förbundsmedlemmarna för sina kostnader. Förbundsmedlemmarna svarar i den meningen för kommunalförbundets förbindelser att medlemmarna är skyldiga att tillskjuta de medel som förbundet behöver för sin verksamhet.

Tillkomsten av ett kommunalförbund förutsätter att de berörda kommunerna eller landstingskommunerna bestämmer sig för att bilda ett kommunalförbund genom att anta en förbundsordning. Det är emellertid länsstyrelsen som fattar det avgörande beslutet om kommunalförbundets tillkomst efter en allmän legalitets- och lämplighetsprövning. I KFL finns regler om utträde ur kommunalförbundet och om upplösning av förbundet, men det är länsstyrelsen som efter ansökan av vederbörande medlem eller medlemmar beslutar i dessa ämnen.

Utredningen har haft i uppdrag att göra en såväl materiell som lagteknisk översyn av KFL. Utredningen föreslår att det även i fortsättningen skall finnas möjlighet för kommuner och landstingskommuner att bilda kommunalförbund av den typ som finns i dag, dvs. med den organisation som kommunerna och landstingskommunerna har. Utredningen anser emellertid att det också bör finnas en organisatoriskt enklare variant av kommunalförbund vid sidan av det nuvarande, och föreslår därför att kommunerna och landstingskommunerna i fortsättningen skall kunna bilda kommunalförbund som bara har ett organ, en förbundsledning.

Utredningen föreslår också att länsstyrelsens nuvarande tillsyns- och kontrollfunktioner helt skall upphöra. Det skall enligt förslaget i fortsätt-

ningen ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att bilda och upplösa kommunalförbund.

Utredningen föreslår nya regler om utträde ur kommunalförbund. De nya reglerna skall göra det lättare för en kommun eller en landstingskommun att lösgöra sig från samarbete i ett kommunalförbund. För det fall att kommunalförbund har ingåtts på obestämd tid föreslår utredningen att en medlem skall ha en ovillkorlig rätt att när som helst säga upp medlemskapet, en rätt som inte får avtalas bort i förbundsordningen. Utträde föreslås få ske ett år efter uppsägning om inte längre uppsägningstid har avtalats.

Utredningen föreslår vidare att kommunalförbunden skall registreras centralt och att kammarkollegiet skall vara registreringsmyndighet.

Kommunalförbundsutredningens förslag till

Lag om kommunalförbund

Inledande bestämmelser

1 § För att ha hand om en eller flera kommunala angelägenheter får kommuner eller landstingskommuner sammansluta sig till kommunalförbund. Sådan sammanslutning får också ske mellan kommuner och landstingskommuner.

Ett kommunalförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid.

Om det i annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för visst ändamål, skall de gälla i stället för bestämmelserna i denna lag.

I denna lag avses med förbundsmedlems fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med förbundsmedlems styrelse kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

2 § Ett kommunalförbund kan ha fullmäktige, styrelse och andra nämnder på samma sätt som en kommun eller en landstingskommun (kommunalförbund med fullmäktige) men kan också vara organiserat enbart med en förbundsdirektion (kommunalförbund med förbundsdirektion). Förbundsmedlemmarna bestämmer vilken av dessa organisationsformer som skall gälla för förbundet.

3 § När kommunalförbund har hand om en angelägenhet, om vilken det finns regler i särskild författning, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla för förbundet.

4 § I kommunalförbund med fullmäktige utövas beslutanderätten av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet i sådant förbund tillkommer förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.

I kommunalförbund med förbundsdirektion utövas beslutanderätt, förvaltning och verkställighet av förbundsdirektionen.

I kommunalförbund får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom förbundets verksamhetsområde.

5 § För kommunalförbund skall finnas en förbundsordning som skall antas av medlemmarna. Även ändring i förbundsordningen skall antas av medlemmarna.

Ett kommunalförbund bildas genom att den antagna förbundsordningen ges in till registreringsmyndigheten. Ändring i en förbundsordning blir gällande när den har getts in till denna myndighet.

6 § Förbundsordningen skall ange

1. förbundets ändamål och medlemmar,
2. förbundets benämning och den ort där förbundet skall ha sitt säte,
3. den tid som förbundet skall bestå,
4. huruvida förbundet skall vara ett förbund med fullmäktige eller med förbundsdirektion,
5. de begränsningar som medlemmarna överenskommit i fråga om förbundets rätt att ta upp lån, ingå borgen, åta sig andra förbindelser eller avsätta medel till fonder,
6. medlems andel i förbundets tillgångar och skulder samt vad medlemmarna i övrigt finner behövt för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och medlemmarna,
7. de bestämmelser i fråga om förutsättningarna för förbundets likvidation och upplösning som skall gälla utöver vad som föreskrivs i 38 och 39 §§,
8. grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt
9. vad medlemmarna i övrigt finner behövt för att ordna förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordningen skall vidare innehålla bestämmelser om grunderna för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundets verksamhet och den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordningen för ett förbund som skall ha hand om angelägenhet som enligt särskild författning ankommer på kommuner eller landstingskommuner får dock inte, såvitt angår sådan angelägenhet, tas in bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Om ett förbund har sitt säte utanför medlemmarnas geografiska område, skall i förbundsordningen anges på vilken medlems anslagstavla tillkännagivande om justering av protokoll skall ske.

7 § För kommunalförbund med fullmäktige skall förbundsordningen, utöver vad som sägs i 5 §, innehålla bestämmelser om

1. antalet ledamöter i fullmäktige och det antal ledamöter som varje medlem skall utse,
2. antalet ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse samt, om styrelsen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid.

Antalet ledamöter i fullmäktige skall bestämmas till ett udda tal.

Om ett förbund med fullmäktige skall handha flera angelägenheter, skall i förbundsordningen anges, huruvida i förbundet skall finnas endast styrel-

se eller därutöver en eller flera nämnder. I det senare fallet skall också anges vilka av förbundets angelägenheter som skall handhas av de olika förvaltningsorganen.

I förbundsordningen för ett förbund med fullmäktige får bestämmas att suppleanter skall utses för ledamöterna i fullmäktige. I sådant fall skall i förbundsordningen även bestämmas suppleanternas antal och det antal suppleanter som varje medlem skall utse.

8 § För kommunalförbund med förbundsdirektion skall i förbundsordningen, utöver vad som sägs i 6 §, finnas bestämmelser om antalet ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen och om det antal ledamöter och suppleanter som varje medlem skall utse. Varje medlem skall ha minst en ledamot eller en suppleant i förbundsdirektionen och antalet ledamöter får inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter. Om förbundsdirektionen även skall vara sådan nämnd som anges i särskild författning, skall i förbundsordningen finnas bestämmelser om valbarhet, sättet att utse ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid.

Kommunalförbund med fullmäktige

Fullmäktige

9 § Bestämmelserna i 1 kap. 5 § fjärde stycket, 2 kap. 4 § tredje stycket, 5 §, 8 § andra stycket och 10–29 §§ kommunallagen (1977: 179) tillämpas i fråga om kommunalförbunds fullmäktige. Bestämmelserna i 2 kap. 11 § nämnda lag tillämpas dock endast om suppleanter har utsetts.

10 § Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige.

11 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs av medlemmarnas fullmäktige.

Då medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en suppleant, skall valet vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter, som motsvarar den kvot vilken erhålls, om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955: 138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Förbundsmedlem får till ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige välja endast ledamot eller suppleant i förbundsmedlemmens fullmäktige. Den omständigheten att tjänstgöringstiden för ledamöter och suppleanter i förbundsmedlems fullmäktige upphör vid utgången av oktober månad år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum medför ej att uppdrag som

ledamot eller suppleant i förbundsfullmäktige upphör före tjänstgöringstidens utgång.

Om suppleanter ej väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas i vilken ordning de skall inkallas till tjänstgöring.

12 § Ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige väljs för tre år, räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting ägt rum.

Val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige förrättas av de nyvalda fullmäktige år då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting ägt rum.

Om val till en medlems fullmäktige har upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen mellan partierna i medlems fullmäktige därvid har ändrats, upphör uppdragen för de ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige som har utsetts av sådan medlem två månader efter det att omvalet eller sammanräkningen har avslutats. När omvalet eller den förnyade sammanräkningen har avslutats, skall fullmäktige i sådan medlemskommun förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

13 § Då val av ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

När sammanträde med förbundsfullmäktige skall hållas första gången utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i fullmäktige i den förbundsmedlem som har flest röstberättigade invånare eller, om ordföranden är förhindrad, av vice ordförande i samma fullmäktige.

14 § Avgår ledamot i förbundsfullmäktige som utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden och har suppleanter utsetts, inträder suppleant i den avgångnes ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Suppleanterna inträder i den ordning som har bestämts vid valet. Avgår ledamot i annat fall under tjänstgöringstiden förrättar den medlem som utsett honom fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

15 § Förbundsfullmäktige väljer för den tid fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Tills valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som fullmäktige därtill särskilt utsett.

16 § Bestämmelserna i 2 kap. 9 § första och tredje styckena kommunalagen (1977: 179) om fullmäktiges sammanträden och om vissa val som fullmäktige skall förrätta tillämpas i fråga om förbundsfullmäktiges sam-

manträden. År då val i hela riket till kommunfullmäktige och landsting ägt rum förrättas valen av de nyvalda förbundsfullmäktige. Dessa förrättar även andra val, avseende tid efter utgången av nämnda år, vilka ankommer på fullmäktige. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall gälla vad som sägs i 24 § denna lag.

17 § Kungörelse om fullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje kommun och landstingskommun som är förbundsmedlem.

18 § Tillkännagivande om justering av fullmäktiges protokoll skall, om inte annat har bestämts i förbundsordningen, ske på anslagstavlan för den kommun, där förbundet har sitt säte. Om alla förbundsmedlemmar är landstingskommuner skall tillkännagivandet i sådant fall ske på anslagstavlan för den landstingskommun där förbundet har sitt säte.

Styrelse och övriga nämnder m. m.

19 § Om inte annat är särskilt föreskrivet, gäller bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977: 179) i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, partssammansatta organ m. m.

20 § I ett nybildat förbund skall val av ledamöter och suppleanter i förbundets styrelse äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse tiden från valets förrättande till ingången av det år, då nästa tjänstgöringstid för ledamöter och suppleanter börjar.

21 § Kommunalförbundets styrelse skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Styrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att styrelsen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

22 § När justering av protokoll tillkännages skall 18 § tillämpas.

Ekonomisk förvaltning

23 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket, 5–7 och 9 §§ kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbunds ekonomiska förvaltning.

I förbundsordningen kan enligt 6 § denna lag finnas begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen, åta sig andra förbindelser eller avsätta medel till fonder.

24 § Förslag till budget skall göras upp av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder skall, inom tid som styrelsen bestämmer, ge in sina särskilda budgetförslag till denna.

Innan förslaget till budget görs upp, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde med förbundsfullmäktige före utgången av september månad fastställs kommunalförbundets budget.

25 § När budgeten fastställs bestämmer fullmäktige det bidrag som varje medlem skall utge till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

Revision

26 § Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om revision hos kommunalförbund.

I ett nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

27 § Avskrift av revisionsberättelsen jämte infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen framläggs för förbundsfullmäktige.

Kommunalförbund med förbundsdirektion

Förbundsdirektion

28 § Ledamöter och suppleanter i förbundsdirektionen väljs av medlemmarnas fullmäktige. I fråga om sådana val m. m. skall bestämmelserna i 11–15 §§ tillämpas.

Förbundsdirektionen väljer bland sina ledamöter ordförande och en eller två vice ordförande för den tid som förbundsdirektionen bestämmer. Tills valet har förrättats utövas ordförandeskapet av den som förbundsdirektionen därtill särskilt utsett.

29 § Förbundsmedlemmarna får anta reglemente med närmare bestämmelser om förbundsdirektionens verksamhet.

Förbundsdirektionen får uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i förbundsdirektionen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos förbundet att på förbundsdirektionens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i särskilt beslut. Framställning eller yttrande till medlem liksom yttrande med anledning av överklagande av förbundsdirektionens beslut får dock beslutas endast av förbundsdirektionen samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till förbundsdirektionen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

30 § Bestämmelserna i 3 kap. 3 och 4 §§, 7–11 §§, 13 a, 13 b och 16 §§ kommunallagen (1977:179) skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsdirektion. Härifrån skall dock följande avvikelser gälla.

I fråga om anslagstavla för justering av förbundsdirektionens protokoll m. m. skall gälla vad i 18 § denna lag sägs.

Sammanträde för fastställelse av budget skall vara offentligt. Därvid skall bestämmelserna i 2 kap. 10 § första–tredje styckena och 28 § andra stycket gälla i tillämpliga delar.

De beslut som enligt 3 kap. 13 a, 13 b och 16 §§ kommunallagen fattas av fullmäktige ankommer i stället på förbundsdirektionen.

31 § Förbundsdirektionen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Förbundsdirektionen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som behövs för att förbundsdirektionen skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Ekonomisk förvaltning

32 § Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§, 4 § tredje stycket och 5–7 §§ kommunallagen (1977:179) gäller i tillämpliga delar i fråga om ekonomisk förvaltning i kommunalförbund med förbundsdirektion.

I förbundsordningen kan enligt 6 § denna lag finnas begränsningar i rätten att ta upp lån, ingå borgen, åta sig andra förbindelser eller avsätta medel till fonder.

33 § Förbundsdirektionen fastställer kommunalförbundets budget före utgången av september månad. Förbundsdirektionen skall dessförinnan samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser om budgeten.

34 § När budgeten fastställs bestämmer förbundsdirektionen det bidrag som varje medlem skall utge till förbundet enligt de grunder som anges i förbundsordningen.

35 § Förbundsdirektionen skall fortlöpande föra räkenskaper över kommunalförbundets medel och skall inom skälig tid årligen sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

Revision

36 § Varje förbundsmedlems fullmäktige väljer en eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter för revision av förbundets verksamhet.

För granskning av ett nybildat förbund skall val av revisor och revisorssuppleant ske innan förbundet bildas. Valet skall avse granskning av

verksamheten under tiden från valet tills nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Bestämmelserna i 5 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i övrigt i tillämpliga delar i fråga om revision. Förbundsmedlemmarna skall var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för förbundsdirektionen.

Besvär

37 § Bestämmelserna i 7 kap. kommunallagen (1977: 179) gäller i tillämpliga delar i fråga om kommunalförbund. Besvär får anföras av såväl medlemmar av förbundet som medlemmar av varje kommun eller landstingskommun som ingår i förbundet.

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av förbundsmedlem.

I kommunalförbund med förbundsdirektion får besvärsnämnd inte inrättas.

Likvidation och upplösning

38 § Om ett kommunalförbund har bildats för obestämd tid, får en förbundsmedlem säga upp sitt medlemskap när som helst. Förbundet skall då träda i likvidation ett år efter uppsägning, om inte någon annan uppsägningstid har bestämts i förbundsordningen.

39 § På begäran av en förbundsmedlem skall ett kommunalförbund träda i likvidation då sådana förändrade förhållanden inträtt att förbundsverksamheten inte kan med fördel fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt.

40 § När grund för likvidation enligt 38 eller 39 § har uppkommit får förbundsmedlemmarna avtala att medlem får utträda ur förbundet i stället för att förbundet skall träda i likvidation.

Vid avtal om utträde skall de kvarvarande medlemmarna anta de ändringar i förbundsordningen som föranleds av utträdet. Den ändrade förbundsordningen skall ges in till registreringsmyndigheten. Utträdet har skett när den ändrade förbundsordningen har inkommit dit.

När medlem utträder ur kommunalförbundet upphör medlemmens ansvar för förbundets skulder om inte annat har överenskommits i det avtal som avses i första stycket.

41 § Beslut av kommunalförbund att träda i likvidation skall ges in till registreringsmyndigheten.

Likvidation verkställs av kommunalförbundets styrelse eller av förbundsdirektionen i egenskap av likvidator.

Då förbundet har trätt i likvidation får kallelse på förbundets okända borgenärer sökas av förbundsmedlem eller likvidatorn.

När förbundet har trätt i likvidation, skall förbundets egendom i den mån det behövs för likvidationen förvandlas till pengar genom försäljning på offentlig auktion eller på annat lämpligt sätt. Förbundets verksamhet får fortsättas, om det behövs för en ändamålsenlig avveckling.

42 § När styrelsen eller förbundsdirektionen har fullgjort sitt uppdrag som likvidator, skall styrelsen eller förbundsdirektionen avge slutredovisning för sin förvaltning genom en förvaltningsberättelse rörande likvidationen i dess helhet. Berättelsen skall även innehålla en redovisning för skiftet av behållna tillgångar. Till berättelsen skall fogas redovisningshandlingar för hela likvidationstiden. Berättelsen och redovisningshandlingarna skall delges var och en av förbundsmedlemmarna samt ges in till registreringsmyndigheten. Förbundet är upplöst när berättelsen och redovisningshandlingarna har delgetts förbundsmedlemmarna.

43 § Förbundsmedlem som inte är nöjd med redovisning eller skifte som förrättats av förbundets styrelse eller av förbundsdirektionen har rätt att väcka talan härom mot de övriga förbundsmedlemmarna inom ett år från det slutredovisningen delgavs medlemmen.

44 § Om det framkommer någon tillgång för kommunalförbundet efter dess upplösning eller om talan väcks mot kommunalförbundet eller om det på annat sätt uppkommer behov av en ytterligare likvidationsåtgärd, skall likvidationen fortsättas.

Medlemmarnas ansvarighet för kommunalförbunds skuld

45 § Om kommunalförbund saknar tillgångar till betalning av skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Varje medlem skall tillskjuta så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i förbundets tillgångar och skulder.

Registrering

46 § Kammarkollegiet är registreringsmyndighet enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

2. Genom lagen upphävs lagen (1957: 281) om kommunalförbund. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande i fråga om kommunalförbund som bildats före den 1 juli 1984.

3. Med den avvikelse som följer av p. 4. skall länsstyrelsen den 1 juli 1986 självant förordna om upplösning av de kommunalförbund som bildats före den 1 juli 1984.

4. Verksamheten i kommunalförbund som före den 1 juli 1984 bildats till följd av förordnande eller åläggande av regeringen enligt byggnadslagen (1947: 385) eller lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skall förtsättas i ett enligt den nya lagen bildat kommunalförbund om inte annan form för verksamheten har föreskrivits eller medgetts i nämnda författningar. Beslut om att anta ny förbundsordning skall fattas före den 1 juli 1986.

5. Om det i lag eller annan författning förekommer hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Sammanställning av remissyttrandena över kommunalförbundsutredningens betänkande

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Göta hovrätt, kammarrätten i Sundsvall, kammarkollegiet, länsstyrelserna i Kristianstads, Göteborgs och Bohus samt Västerbottens län, landstingskommuner i Uppsala län, Malmöhus län, Göteborgs och Bohus län samt Skaraborgs län, Haninge, Stockholms, Uppsala, Nyköpings, Oxelösunds, Växjö, Örkelljunga, Helsingborgs, Malmö, Kungsbacka, Göteborgs, Öckerö, Ale, Mullsjö, Grums, Karlstads, Karlskoga, Örnköldsviks, Strömsunds och Umeå kommuner, Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling (KSB), Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Göteborgsregionens kommunalförbund, Skaraborgs vattenverksförbund, Kommunalförbundet för vård av missbrukare i Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR och Landsorganisationen i Sverige (LO).

Länsstyrelsen i Kristianstads län har bifogat yttrande från Svenska kommunförbundet Kristianstads länsavdelning. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har bifogat yttrande från Tjörns kommun. Länsstyrelsen i Västerbottens län har bifogat yttrande från Nordmalings kommun. LO har bifogat yttrande från Svenska kommunalarbetsförbundet.

Yttranden över betänkandet har dessutom inkommit från Riksarkivet samt Perstorps och Eslövs kommuner. Eslövs kommun har bifogat yttrande från Mellanskånes Planeringskommitté.

1. Allmänna och sammanfattande synpunkter

Utredningens förslag har fått ett i huvudsak positivt mottagande av så gott som samtliga remissinstanser.

Länsstyrelserna i Kristianstads och Västerbottens län, Nordmalings, Uppsala, Växjö och Umeå kommuner, Skaraborgs vattenverksförbund, SABO samt TCO tillstyrker utredningens förslag.

Uppsala och Göteborgs och Bohus läns landstingskommuner samt Eslövs kommun har ingen erinran mot förslagen.

Göta hovrätt anser det nödvändigt att en samlad översyn av kommunalförbundsutredningens förslag och kommunalföretagskommitténs förslag i betänkandet (Ds C 1983: 6) Interkommunal samverkan i privaträttslig form kommer till stånd innan utredningens förslag blir föremål för lagstiftning.

Hovrätten delar emellertid kommunalförbundsutredningens uppfattning att det är angeläget att allmänna medel så långt som möjligt hanteras i offentligrättsliga former och att kommunerna inte i onödan bedriver samarbete i privaträttslig form. Hovrätten tillstyrker därför utredningens förslag om inrättandet av en kommunalförbundsorganisation med en förbundsdirection som enda organ. Ett tillskapande av en sådan förenklad organisation bör enligt hovrätten i många fall kunna erbjuda ett alternativ till samverkan i företagsform. Hovrätten anför vidare att den, från de synpunkter hovrätten har att företräda, inte har något att erinra mot de övriga förslag till ändringar i lagen om kommunalförbund som utredningen förordnat.

Kammarrätten i Sundsvall ansluter sig till de grundläggande tankegångarna i utredningens förslag till ny lag om kommunalförbund och tillstyrker att det vid sidan om den nuvarande kommunalförbundsformen inrättas en i organisatoriskt hänseende enklare form med förbundsdirection som enda organ. En sådan organisation, verksam i offentligrättsliga former, bör enligt kammarrätten kunna erbjuda ett effektivt alternativ till samverkan i företagsform.

Kammarrätten, som inte granskat förslaget i alla detaljer, framhåller att detta allmänt sett framstår som väl genomarbetat och ägnat att läggas till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kammarkollegiet instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att allmänna medel så långt möjligt hanteras i offentligrättsligt reglerade former. Kollegiet delar vidare utredningens uppfattning att det vid sidan av nuvarande form för kommunalförbund bör finnas en enklare och mera lätthanterlig variant av offentligrättsligt samarbetsorgan. Kollegiet tillstyrker därför förslaget om möjlighet att bilda kommunalförbund med enbart förbundsdirection.

Kollegiet har inte något att erinra mot att länsstyrelsens tillsyns- och kontrollfunktioner i samband med bildande och upplösning av kommunalförbund, utträde ur förbund m.m. upphör. Kollegiet ställer sig vidare positivt till uppgiften att vara registreringsmyndighet för kommunalförbund. I fråga om registreringen, framförallt dess konstitutiva verkan, har kollegiet dock några synpunkter som avviker från utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län tillstyrker förslaget om kommunalförbund med enbart förbundsdirection. Enligt länsstyrelsen borde en sådan konstruktion bli ett värdefullt komplement till det konventionella kommunalförbundet. Länsstyrelsen har inget att erinra mot att underställningsförfarandet hos länsstyrelserna upphör och ersätts med enkel registrering hos kammarkollegiet.

Malmöhus läns landstingskommun har inga invändningar mot förslagen om förenklad organisation, förbättrade möjligheter till utträde och avveckling av underställningsförfarandet.

Landstingskommunen framhåller dock att det i vissa fall finns andra

alternativ till kommunalförbund när det gäller hantering av frågor som berör flera kommuner. Det är, säger landstingskommunen, att se över kompetensfördelningen mellan kommuner och landsting. När utvecklingen går dithän att en verksamhet inte längre med fördel kan administreras inom kommunen utan kräver hantering på en mer övergripande nivå kan lösningen vara att föra in verksamheten i landstingens kompetensområde, anser landstingskommunen.

Haninge kommun ställer sig i stora drag positiv till utredningens förslag om reformering av lagstiftningen rörande kommunalförbund. Kommunen har dock invändningar mot de föreslagna utträdesbestämmelserna och övergångsbestämmelserna.

Stockholms kommun har endast en detaljsynpunkt att erinra mot betänkandet. Enbart detaljsynpunkter på utredningens förslag har även *Nyköpings*, *Oxelösunds*, *Örkellunga*, *Malmö*, *Öckerö*, *Ale* och *Perstorps kommuner* samt *Kommunalförbundet för vård av missbrukare i Västerbottens län*.

Helsingborgs kommun tillstyrker, med vissa reservationer, de förslag som lagts fram i betänkandet.

Kungsbacka kommun ser positivt på de förslag som lagts fram.

Göteborgs kommun finner att kommunalförbundsutredningens förslag i allt väsentligt kan ligga till grund för lagstiftning. Sälunda tillstyrker kommunen att möjlighet att välja mellan kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med förbundsdirection införs, att underställningsplikten avskaffas, att avtalsfriheten i fråga om rätten för en kommun att lämna ett kommunalförbund görs större och att kommunalförbund registreras centralt. Kommunen har dock synpunkter på några av de bestämmelser som föreslås.

Mullsjö kommun lämnar endast positiva omdömen om betänkandet.

Grums kommun tillstyrker förslagen om kommunalförbund med enbart direction, avvecklingen av länsstyrelsens tillsyns- och kontrollfunktion samt de förbättrade möjligheterna till utträde. I övrigt lämnar kommunen vissa synpunkter på frågan om tvång att bilda kommunalförbund.

Karlstads kommun biträder utredningens förslag till modernisering och förenkling av reglerna för kommunalförbund. Kommunen förutsätter att kammarkollegiets registrering av kommunalförbund inte kommer att innebära en ny prövning av de kommunala besluten i likhet med nuvarande underställningsprövning hos länsstyrelse.

I övrigt har kommunen endast synpunkter på frågan om tvångsvis bildande av kommunalförbund och på övergångsbestämmelserna.

Karlskoga kommun finner att betänkandet innebär förenklingar i frågan om möjligheterna att organisera ett kommunalförbund. Den föreslagna möjligheten att välja mellan kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med förbundsdirection tillstyrks av kommunen. Vidare tillstyrker kommunen förslaget att kommunerna får frihet att själva bestämma

om frågor som rör bildande och upplösande av kommunalförbund. Ett positivt inslag i betänkandet utgör enligt kommunen också de regler som föreslås i syfte att avtalsvägen åstadkomma utträde ur kommunalförbund.

Med hänsyn till de kommunaldemokratiska aspekterna är enligt kommunen kommunalförbundsformen i vissa hänseenden att föredra framför interkommunal samverkan i företagsform. Kommunen anser det vara väsentligt, att kommunernas valfrihet får finnas kvar.

Örnsköldsviks kommun anser det värdefullt att bibehålla institutet kommunalförbund som den enda offentligrättsliga formen för samarbetet kommuner emellan. Utredningen har enligt kommunens mening på ett för tjänstfullt sätt lyckats i sitt uppsåt att modernisera och förenkla reglerna för sådant samarbete. Särskilt den i lagförslaget erbjudna möjligheten att organisera ett kommunalförbund enbart med en förbundsdirektion uppfattar kommunen som en positiv förenkling.

Som ett naturligt led i erkännandet av den kommunala självstyrelsen även vad gäller kommunalförbund anser kommunen det följdriktigt att länsstyrelsens nuvarande tillsyns- och kontrollfunktion slopas. Kommunen förutsätter, att kammarkollegiets roll som föreslagen registreringsmyndighet inte framledes utvidgas till att omfatta även annan befattning med kommunalförbunden.

Kommunen biträder utredningens förslag angående nya regler om utträde ur kommunalförbund. Vidare biträds utredningens uttalade tveksamhet rörande behovet av en rättsreglering av samarbetsnämnder och liknande enklare former av interkommunalt samarbete. Det torde enligt kommunen vara en riktig bedömning att denna fråga får anstå i avvaktan på att man vunnit ytterligare praktiska erfarenheter av nu rådande ordning.

Sirömsunds kommun instämmer i utredningens förslag att länsstyrelsens tillsyns- och kontrollfunktioner upphör och att kommunen själv bestämmer såväl medlemskap som rätt att säga upp detsamma. Enligt kommunen är det vidare rekommendabelt att ett kommunförbund kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Möjligheten att endast ha en direktion alternativt med en fullmäktige, en styrelse etc. finner kommunen också helt utmärkt.

Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling (KSB) tillstyrker

- möjligheten att bilda kommunalförbund av den typ som finns idag
- möjligheten att bilda kommunalförbund utan fullmäktige
- principen om att en frivillig sammanslutning i kommunalförbund också ska innebära möjlighet till fritt utträde

KSB avstyrker

- en ovillkorlig rätt till utträde ur ett kommunalförbund av KSB:s typ, eftersom KSB inte kan betraktas som ett renodlat frivilligt kommunalförbund mot bakgrund av stockholmsregionens enhet i bostadsförsörjningshänseende och 4 § BFL
- övergångsbestämmelser på två år

— att kommunalförbund kan upplösas om ny förbundsordning ej antagits inom tvåårsperioden.

Nordvästra Skånes kommunalförbund tillstyrker utredningens förslag, men har vissa synpunkter på dessa.

Sydvästra Skånes kommunalförbund har invändningar mot förslagen om revision i och utträde ur kommunalförbund.

Göteborgsregionens kommunalförbund tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag till förändringar i kommunalförbundslagen. Förbundet har dock synpunkter på några frågor.

Förbundet ifrågasätter också om inte en speciell lagstiftning erfordras för vissa kommunalförbund med bredare ansvarsområde och anför:

I sådana kommunalförbund ställs helt andra krav på verksamhetens innehåll och förankring i medlemskommunerna än i ett förbund som tillkommit för att lösa enstaka och avgörande frågor. Detta innebär i sin tur att verksamheten måste organiseras i fastare former.

I Göteborgsregionen är behovet av ett permanent samarbetsorgan särskilt starkt. Regionen utgör ett gemensamt bostads- och arbetsmarknadsområde och omfattar delar av tre län, tre landsting och en landstingsfri kommun. Göteborgsregionens kommunalförbund bildades 1974 och övertog då regionplaneförbundets arbetsuppgifter, liksom Stor-Göteborgs samarbetskommittés uppgifter att genom utredningar och på annat sätt verka för samordning av kommunala angelägenheter av gemensamt intresse för medlemskommunerna.

Enligt förbundets uppfattning bör det mot denna bakgrund vara en viktig uppgift för stat-kommunberedningen, som har ansvaret för den fortsatta handläggningen av dessa frågor, att beakta de speciella förhållanden för samordningen av samhällsplaneringen som föreligger i Göteborgsregionen.

Landstingsförbundet anför att det är berett att slutgiltigt ta ställning till utredningens förslag först sedan stat-kommunberedningen redovisat sin samlade bedömning av betänkandet och kommunalförbunds-kommitténs betänkanden *Kommunalförbundet* (SOU 1982: 13) och *Interkommunal samverkan i privaträttslig form* (Ds C 1983: 6). I avvaktan på denna redovisning lämnar förbundet dock synpunkter på några frågor i utredningens förslag.

Förbundet tillstyrker att kommunerna och landstingskommunerna ges möjlighet att välja mellan kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med förbundsledning. Förbundet framhåller dock som sin principiella uppfattning att olika kommunala samhällsuppgifter i första hand bör försöka lösas genom endera primärkommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap, varigenom direkt politiskt och ekonomiskt ansvar kan utkrävas. Enligt förbundet bör ur kommunaldemokratisk synpunkt dubbla och oklara huvudmannaskapsgränser så långt möjligt undvikas.

Förbundet delar utredningens uppfattning att länsstyrelsens nuvarande

kontroll- och tillsynsfunktioner vad gäller kommunalförbund helt skall upphöra. Förbundet tillstyrker också utredningens förslag att ge kommunen och landstingskommunen större avtalsfrihet i fråga om möjligheterna att utträda ur kommunalförbund liksom den lösning av revisionsfrågorna i kommunalförbund med förbundsledning som föreslagits.

Förbundet har invändningar när det gäller frågorna om tvång att bilda kommunalförbund samt övergångsbestämmelserna.

Svenska kommunförbundet anser att utredningens förslag är i stora delar väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning. I vissa frågor finns emellertid enligt förbundet anledning att göra ytterligare överväganden, vilket bör ske inom ramen för den samlade bedömning av den föreslagna kommunalförbunds lagen och av kommunalförbunds kommitténs förslag om interkommunal samverkan som skall ske inom stat-kommunberedningen.

Förbundet tillstyrker att kommunerna ges möjlighet att välja mellan kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med förbundsledning. Den enklare formen kan enligt förbundet komma till praktisk användning i de fall då ett interkommunalt avtal framstår som en otillräcklig lösning å den ena sidan och ett kommunalförbund med fullmäktige som en för tungrodd lösning å den andra. På de skäl som utredningen anfört tillstyrker förbundet också att länsstyrelsens befattning med kommunalförbunden genom underställning av vissa beslut m. m. upphör. Likaså tillstyrks den lösning av revisionsfrågorna i kommunalförbund med förbundsledning som utredningen föreslagit.

Förbundet har ingen erinran mot att kommunalförbunden registreras centralt, men förutsätter därvid att någon laglighets- eller sakprövning inte sker från kammarkollegiets sida vid denna registrering.

De frågor som enligt förbundet ytterligare bör övervägas gäller samarbetsnämnder, jävsreglerna i kommunalförbunds lagen, bildande av kommunalförbund genom tvång, möjligheten att företa rättshandlingar innan kommunalförbund bildats, utträde ur och upplösning av kommunalförbund samt övergångsbestämmelserna.

Centralorganisationen SACO/SR tillstyrker de framlagda förslagen. SACO/SR påpekar dock att utredningen inte belyst vilka arbetsrättsliga konsekvenser ett genomförande av förslagen kan få för de anställda. Personalkonsekvenserna bör vara utredda innan eventuell verksamhet enligt de framlagda förslagen påbörjas, anser SACO/SR.

LO anser att det är viktigt att de anställdas behov av insyn och representation i bl. a. kommunalförbund uppmärksammas särskilt i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Svenska kommunalarbetsförbundet delar utredningens uppfattning att huvudlinjen även i fortsättningen bör vara att allmänna medel så långt som möjligt hanteras i offentligrättsliga former. Bolagsformen skall enligt förbundet vara ett undantag. Förbundet instämmer i att den nuvarande kommunalförbundsorganisationen kan vara en trög och omständlig konstruk-

tion. Det kan enligt förbundet särskilt gälla för verksamheter som är av utpräglad teknisk natur. Förbundet anser därför att det vore värdefullt att det, såsom utredningen föreslår, vid sidan av kommunalförbund med fullmäktige inrättas en kommunalförbundsorganisation med ett enda organ, en förbundsdirektion, som har hand om alla de uppgifter som nu är uppdelade på fullmäktige och styrelsen. Därmed kan behovet av bolagsbildning minskas inför förbundet.

Mellanskånes Planeringskommitté anser att utredningsförslaget är positivt, eftersom det torde stimulera till ett ökat bildande av kommunalförbund.

2 Synpunkter på särskilda frågor

2.1 Kommunalförbunds bildande

Kammarkollegiet anför: Enligt förslaget bildas ett kommunalförbund genom att den antagna förbundsordningen ges in till registreringsmyndigheten. Själva ingivandet föreslås alltså få konstitutiv verkan för kommunalförbundet. En sådan ordning kan inte anses tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Tidpunkten för bildandet av en juridisk person, särskilt en sådan av offentligrättslig karaktär, bör alltid vara ostridig och lätt att fastställa. Detta är av betydelse inte bara för dem som bildar kommunalförbundet utan också, och inte minst, för tredje man och allmänheten. Något exempel på den av utredningen föreslagna ordningen för bildande av juridisk person är inte känt för kollegiet. Med den föreslagna ordningen skulle fråga lätt kunna uppkomma när ett kommunalförbund skall anses bildat. Det kan vara svårt att avgöra t. ex. vid vilken tidpunkt vederbörliga handlingar skall anses ha kommit in till myndigheten, särskilt som handlingar tydligen kan komma successivt från olika håll och svårigheter kan uppstå vid bedömningen vilka handlingar som är konstitutiva och om de getts in i vederbörligt skick. I stället bör enligt kollegiets mening konstituerandet av ett kommunalförbund – liksom bildandet av andra juridiska personer – knytas till beslut av myndigheten att registrera förbundet. I annat fall bör myndigheten inte ges den missvisande beteckningen registreringsmyndighet.

2.2 Förbundsordnings innehåll

Svenska kommunförbundet Kristianstads länsavdelning och Perstorps kommun anför: För att förhindra "övergrepp" mot medlemskommuner, som är i minoritet inom ett kommunalförbund, är det mycket angeläget, att förslaget till ny lag om kommunalförbund ändras så, att förbundsordningen *måste* innehålla en närmare preciserad beskrivning av den verksamhet förbundet skall bedriva. Verksamheter (uppgifter) utöver de, som klart

framgår av förbundsstadgarna föreslås förutsätta samtliga medlemmars godkännande i varje särskilt fall. I annat fall bör de icke få bedrivas (verkställas).

Nordvästra Skånes kommunalförbund anför: Det är enligt NSKs mening väsentligt att kommunerna skall ha rätten att själva bestämma formerna för sitt samarbete, såvida icke annat föreskrivs i särskild lagstiftning. I enlighet härmed är det också kommunerna själva inom ett förbund som i förbundsordningen formulerar och beslutar om ändamålen med förbundets verksamhet. Lagtexten, 6 § p. 1, föreslås få följande lydelse: (Förbundsordningen skall ange) 1. förbundets medlemmar och ändamål, som skall vara klart avgränsade.

2.3 Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse

Kammarkollegiet anför: Utredningen har inte funnit anledning att föreslå en obligatorisk bestämmelse om suppleanter i förbundsfullmäktige. Däremot föreslås i 8 § att suppleanter skall utses i kommunalförbund med förbundsdirection. För de beslutande organen i kommuner, landstingskommuner, församlingar och totala kyrkliga samfälligheter är det obligatoriskt att utse suppleanter. Kollegiet ser inga skäl varför inte suppleanter skall utses även för ledamöter i förbundsfullmäktige. Genom ett obligatoriskt suppleantsystem tillförsäkras medlemmarna representativitet i kommunalförbundet. Kollegiet föreslår därför att 7 § kompletteras med regler om suppleanter.

Om suppleanter för förbundsfullmäktige blir obligatoriska, bör andra meningen i 9 § resp. orden "och har suppleanter utsetts" i första meningen i 14 § utgå.

Örkelljunga kommun anför: Förslaget att de nyvalda kommunfullmäktige omedelbart efter mandatskiftet måste utse förbundsfullmäktige, som i sin tur skulle välja ny förbundsstyrelse med mandat från och med den 1 januari året efter valåret kan vara besvärligt för medlemskommunerna. Valet till förbundsfullmäktige bör samordnas med de övriga val som kommunfullmäktige förrättar i december. Det vore bättre om den gamla förbundsstyrelsens mandatperiod utsträcktes att gälla in i januari året efter valåret, intill dess förbundsfullmäktige valt ny styrelse.

Helsingborgs kommun anför: Enligt 12 § i lagförslaget skall förbundsfullmäktige väljas från och med den 1 januari året efter valåret. Av 19 § kan utläsas, att den av de nyvalda fullmäktige utsedda styrelsen jämte andra organ också skall väljas från och med samma dag. I 16 § anges, att de nyvalda fullmäktige skall förrätta sådana på dem ankommande val, som avser tiden efter valåret. I specialmotiveringen till denna paragraf sägs, att fullmäktige genom denna bestämmelse fått lagligt stöd för att förrätta val till styrelser och nämnder, redan innan fullmäktiges mandatperiod börjat löpa.

Även om så är fallet, torde det i praktiken bli svårt att hinna med dessa val. En nyvald kommunfullmäktigeförsamling tillträder som bekant den 1 november, och vid sitt första sammanträde i denna månad utser den en valberedning. På grundval av dess förslag utser sedan församlingen vid sammanträde omkring 20 december bl. a. sina representanter i kommunalförbundets fullmäktige.

Enligt lagförslaget skall det inte finnas någon motsvarighet till länsstyrelsens prövning av förbundsordningen från legalitets- och lämplighetssynpunkt. I stället skall det helt och hållet vara medlemmarnas angelägenhet att bestämma om bildandet av kommunalförbund och antagande av förbundsordning.

Det torde ligga i sakens natur att registreringsmyndigheten måste underkasta handlingar, som getts in för registrering, någon formell granskning innan registrering kan ske. Sålunda måste myndigheten se till att det finns formellt riktiga beslut om att anta förbundsordning av de organ som är behöriga att fatta sådana beslut och att de ingivna handlingarna uppfyller andra formella krav. Även om en registrering inte skulle krävas, måste en sådan granskning ske, om besked skall kunna lämnas på fråga, om ett kommunalförbund bildats och när detta skett. Ett formellt sådant besked torde f. ö. knappast kunna lämnas utan att registreringsmyndigheten fattat ett beslut om registrering eller likvärdigt godkännande av de ingivna handlingarna.

Vidare finns i 6–8 §§ i lagförslaget vissa tvingande regler om innehållet i en förbundsordning. Det bör ankomma på registreringsmyndigheten att också pröva om en antagen förbundsordning upprättats i enlighet med dessa bestämmelser, innan kommunalförbundet kan registreras. För att underlätta för kommuner och landstingskommuner som önskar bilda kommunalförbund skulle det givetvis vara av värde om någon form av anvisningar för upprättande av förbundsordning eller en "normalförbundsordning" utarbetades genom Svenska kommunförbundets och/eller Svenska landstingsförbundets försorg.

Sedan prövning skett av en ingiven förbundsordning enligt vad som nu sagts, bör det ankomma på registreringsmyndigheten att besluta om registrering. Först genom detta beslut bör kommunalförbundet anses bildat. Detta bör framgå av lagtexten i 5 §.

Motsvarande bör gälla för ändring i förbundsordning. Således bör sådan ändring bli gällande först när registreringsmyndigheten beslutat om registrering av ändringen. Tidpunkten för ändring av förbundsordning kan vara av betydelse för både medlemmar och utomstående. Samma synpunkter på vikten av klarhet om tidpunkten gäller här som i fråga om bildandet av kommunalförbund. Vad som sagts nu bör givetvis också framgå av lagtexten i 5 §.

Svenska kommunförbundet anför: Ett problem som aktualiserats i samband med förbunds bildning är avsaknaden av regler om konstituering och

möjligheten att företa rättshandlingar innan förbundet är bildat. Sådana regler finns i aktiebolagslagen för aktiebolagens del. Det är emellertid inte säkert att bolagsreglerna kan tjäna som modell för kommunalförbunden. Problemet har uppkommit i första hand när kommunalförbund skall bildas på det obligatoriska området där speciallagstiftningen förutsätter att den obligatoriska verksamheten – oavsett om denna skall drivas i förbundsform eller ej – skall tas över av kommunerna vid viss tidpunkt. Sådana problem uppkom t. ex. när vårdförbunden skulle bildas men också i samband med bildandet av kollektivtrafikförbund. Denna fråga bör analyseras ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Om de nyvalda förbundsfullmäktige skall hinna med att välja sina organ före årsskiftet, måste de med hänsyn till kallelsetiden sammanträda mellan jul och nyår. En sådan lösning förefaller inte särskilt önskvärd, och det torde därför vara bättre, om mandatperioden för kommunalförbundets styrelse och övriga organ kunde utsträckas till den 1 februari, eventuellt den 1 mars, året efter valåret för fullmäktige, så att de nya förbundsfullmäktige får rimligare tid på sig att förbereda sina val.

Nordvästra Skånes kommunalförbund anför: Beträffande bestämmelserna för kommunalförbund med fullmäktige noterar NSK att utredningen under valår "legaliserar" ett decembersammanträde med de fr.o.m. 1 januari nästkommande år utsedda ledamöterna. Detta torde innebära att medlemskommunernas nyvalda fullmäktige redan vid sitt första sammanträde måste utse ledamöter till kommunalförbundet. En samordning med nomineringarna i övrigt i en kommun, dvs. valberedningens arbete, kommer inte att ske, vilket synes beklagligt.

Bättre torde vara att införa en bestämmelse som ger den gamla styrelsen förlängt mandat tills de av medlemskommunerna nyutsedda förbundsfullmäktige kunnat sammankallas i början av januari och då valt ny styrelse. Ett sådant system motsvarar principiellt sett vad som tillämpas i kommunerna under valår.

2.4 Ekonomisk förvaltning

Kommunalförbundet för vård av missbrukare i Västerbottens län anför: För kommunalförbundet innebär det svårigheter att fastställa budgeten för kommande år under september månad (33 § KFL).

Vår verksamhet finansieras genom dels statsbidrag, dels vårdavgifter som betalas av de kommuner som placerar vårdtagare i vår verksamhet. Det är inte bara förbundets medlemskommuner som placerar missbrukare på våra institutioner utan verksamheten omfattar hela länet. Vårdavgifterna utgör det underskott som förbundet får i verksamheten. Dessa preliminärdebiteras av förbundet och regleras efter bokslutet då det exakta underskottet är känt. Västerbottens kommunalförbund finansierar alltså inte sin verksamhet med bidrag enligt 34 § KFL som lagstiftarna beskriver normalfallet för kommunalförbund.

Både den gamla och nya lagstiftningen bygger på att budgeten skall fastställas i god tid så att medlemskommunerna hinner budgetera sina kostnader i den egna budgeten.

Kommunalförbundet tycker att möjligheter borde finnas att fastställa budgeten i november eftersom vare sig förbundets medlemmar som övriga kommuner på något sätt kan känna sina kostnader ett visst budgetår. Ingen kommun kan i förväg säga hur många personer som kommer att placeras i vår verksamhet och därmed veta kostnaderna.

2.5 Revision

Kammarrätten i Sundsvall anför: Föreskrifterna i 36 § i förslaget innebär att i ett kommunalförbund med förbundsdirection varje förbundsmedlem skall välja en eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter för revision av förbundets verksamhet. Mot bakgrunden av att förbundsdirectionen är ett sådant kommunalförbunds enda organ framstår en sådan ordning som i princip riktig. I fall då förbundsmedlemmarna är många kan emellertid bestämmelserna leda till att antalet revisorer och suppleanter blir alltför stort. För att undvika detta bör det vara möjligt för förbundsmedlemmarna eller vissa av dem att välja gemensamma revisorer. De föreslagna bestämmelserna synes inte utesluta ett sådant förfarande.

Kammarkollegiet anför: I 36 § första stycket föreslås att varje förbundsmedlem (i kommunalförbund med förbundsdirection) skall välja en eller flera revisorer och minst lika många revisorssuppleanter. Kollegiet tillstyrker i och för sig den föreslagna ordningen att varje medlem skall utse revisor för revision av förbundets verksamhet. Men kollegiet anser fullt tillräckligt att varje medlem endast utser *en* revisor. Orden "eller flera" i 36 § första stycket bör således utgå. I specialmotiveringen s. 183 synes utredningen ha utgått från att varje medlem skall utse endast en revisor.

I 36 § tredje stycket görs en hänvisning till kommunallagens bestämmelser om revision som föreslås i övrigt i tillämpliga delar gälla för revision av kommunalförbund med direction. Förbundsmedlemmarna skall dock enligt förslaget var för sig pröva frågan om ansvarsfrihet för directionen. Man kan då fråga sig hur situationen skall lösas om medlemmarna kommer till olika resultat i ansvarsfrihetsfrågan. 5 kap 6 § kommunallagen torde vara tillämplig i sådant fall och varje enskild medlemskommun kan var för sig väcka talan gentemot förbundsdirectionen. I ett sådant läge kan det emellertid vara naturligare att förbundsmedlem, som inte anser sig kunna bevilja directionen i kommunalförbundet ansvarsfrihet, i stället begär sitt utträde ur förbundet.

Malmö kommun anför: När det gäller förbund med direction skall frågan om ansvarsfrihet prövas av förbundsmedlemmarna själva var för sig. Kommunstyrelsen kan inte finna det särskilt meningsfullt att varje medlem under sådant förhållande skall utse minst en revisor och suppleant för detta ändamål.

Göteborgs kommun anför: I fråga om revision av kommunalförbund med förbundsdirektion har föreslagits att varje förbundsmedlem utser en revisor och en suppleant att granska förbundets verksamhet och varje förbundsmedlem skall besluta om ansvarsfrihet. Kommunstyrelsen inser svårigheterna att finna ett system för revisionen men ser också de praktiska olägenheterna av förslaget i samband med förbund med många medlemmar. Frågan bör övervägas ytterligare.

Sydvästra Skånes kommunalförbund anför: När det gäller förbund med direktion skall frågan om ansvarsfrihet prövas av förbundsmedlemmarna själva var för sig. Vi kan inte se någon större mening i att varje medlem skall utse minst en revisor och suppleant för detta ärende. I vårt förbund skulle detta innebära att 18 personer skulle engageras. Vi förordar i stället den av utredningen diskuterade men förkastade lösningen att den revision, som enligt kommunallagen skall ske av de kommunala räkenskaperna, också skall omfatta revision av kommunalförbund vari kommunen kan ingå.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför: När det gäller kommunalförbund med förbundsdirektion föreslår utredningen att frågan om ansvarsfrihet skall prövas direkt av förbundsmedlemmarna genom att vardera utse minst en revisor och en suppleant. I ett förbund med många medlemmar innebär förslaget att ett mycket stort antal personer skulle engageras. Frågan om revision i kommunalförbund med direktion bör därför övervägas ytterligare.

Kommunalförbundet för vård av missbrukare i Västerbottens län anför: Lagförslaget 36 § KFL att varje förbundsmedlems fullmäktige väljer en eller flera revisorer verkar på oss överambitiöst. För ett kommunalförbund med många medlemmar (i vårt fall kunde det ha varit 15 medlemmar) måste denna regel te sig svårbemästrad. Västerbottens kommunalförbund förordar en enklare reglering av revisionen.

2.6 Utträde ur och likvidation av kommunalförbund

Kammarkollegiet anför: Enligt nuvarande ordning kan en medlem utträda ur kommunalförbund och kommunalförbund upplösas endast om vissa i lagen närmare angivna ändrade förhållanden inträtt. Det är länsstyrelsen som prövar om förutsättningarna för utträde och upplösning föreligger och som beslutar i dessa frågor.

Enligt utredningens förslag skall det i stället tillkomma medlemmarna att själva besluta i sådana fall. Således skall enligt 39 § i lagförslaget ett kommunalförbund på begäran av en förbundsmedlem träda i likvidation då väsentligt förändrade förhållanden inträtt. Om medlemmarna emellertid inte kommer överens i frågan om sådana förutsättningar föreligger, finns i lagförslaget inte någon väg anvisad för lösning av tvisten. Utredningen har inte ansett detta nödvändigt (s. 196 i bet), eftersom den anser det osanno-

likt att förbundsmedlemmarna inte själva skall kunna lösa meningsskiljaktigheter om sådana frågor. Om mot förmodan tvist skulle uppstå mellan förbundsmedlemmar, får de enligt utredningen vända sig till de allmänna domstolarna.

Kollegiet anser inte att allmän domstol är en lämplig instans för att slita tvister som i dessa sammanhang kan antas ha uppkommit på grund av olika politiska uppfattningar eller förvaltningsmässiga problem. I lagen bör enligt kollegiets mening anvisas en väg att lösa dylika tvister. En möjlighet är att ta in en bestämmelse att tvist mellan förbundsmedlemmar skall hänskjutas till avgörande av skiljemän.

Enligt utredningens förslag fastställs tidpunkten för en medlems utträde ur förbundet till den dag då den ändrade förbundsordningen kommit in till registreringsmyndigheten. Kollegiet har föreslagit att ändring i förbundsordning skall bli gällande när registreringsmyndigheten fattat beslut om att registrera ändringen. Givetvis måste med detta synsätt även sådana ändringar i förbundsordning som föranleds av medlems utträde registreras för att få rättsverkan. Därför bör utträdet tidsmässigt knytas till registreringsbeslutet och lagtexten bör ändras så att det framgår att utträdet har skett när ändringen i förbundsordningen har registrerats.

Det är nödvändigt att registreringsmyndigheten underkastar handlingar, som ges in för registrering, någon formell prövning för att kontrollera att beslut om ändring i förbundsordningen fattats i behörig ordning o. d. Vidare bör myndigheten pröva att den ändrade förbundsordningen står i överensstämmelse med bestämmelserna i kommunalförbundsagen.

Eftersom betydande rättsverkningar knyts till ett kommunalförbunds beslut om likvidation, bör ett sådant beslut – i fråga om kommunalförbund med fullmäktige – endast kunna fattas av förbundets fullmäktige. Detta är enligt kollegiets mening en självklarhet men bör ändå framgå av lagtexten.

Utredningen menar att likvidationen börjar i och med beslutet om denna. Det finns enligt kollegiets mening inget att invända mot detta. Eftersom likvidationsbeslut tilldrar sig stort intresse från såväl offentligrättslig som privaträttslig synpunkt föreslår utredningen att sådana beslut skall ges in till registreringsmyndigheten, dock utan att ingivandet skall medföra någon särskild rättsverkan.

Som sagts tidigare, anser kollegiet inte lämpligt att enbart ett ingivande av handlingar till registreringsmyndigheten skall få rättslig verkan i olika avseenden. I stället bör sådan verkan uppnås genom att myndigheten efter viss formell prövning fattar beslut om registrering. I analogi med detta bör även beslut om likvidation registreras hos myndigheten, trots att någon direkt rättsverkan inte förbinds med registreringsbeslutet. En registrering innebär dock som kollegiet framhållit ovan att registreringsmyndigheten måste kontrollera besluten i fråga om behörighet m. m.

Utredningen föreslår att ett kommunalförbund skall vara upplöst när förbundsmedlemmarna har delgetts förvaltningsberättelsen rörande likvi-

dation och till denna fogade redovisningshandlingar. Kollegiet anser denna tidpunkt mindre väl vald. Förbundsmedlemmarna kan nämligen delges vid olika tidpunkter och det kan vara svårt för rättsägare och andra intressenter att få vetskap om när så skett. I detta fall bör det inte vara nödvändigt att knyta upplösning av kommunalförbund till ett särskilt registreringsbeslut. Däremot bör registreringsmyndigheten av praktiska skäl få kännedom om när förbundsmedlemmar blivit i behörig ordning delgivna aktuella handlingar för att bl. a. kunna lämna upplysning till tredje man om detta. Kollegiet föreslår därför att ett kommunalförbund skall anses upplöst när ifrågavarande handlingar har delgetts samtliga förbundsmedlemmar och bevis om detta har kommit in till registreringsmyndigheten. Lagtexten bör således kompletteras i detta avseende.

Registreringsmyndigheten bör också få kännedom om att likvidation tas upp på nytt och fortsätts för kommunalförbund som upplösts. 44 § bör därför kompletteras med en bestämmelse att anmälan om fortsättande av likvidation skall göras hos registreringsmyndigheten.

Länsstyrelsen i Kristianstads län tillstyrker de föreslagna reglerna om utträde, men anser att också en längsta ovillkorlig uppsägningstid exempelvis på två år, bör skrivas in i lagen. Enligt länsstyrelsen är det nämligen inte uteslutet att en kommun vid inträdet i ett kommunalförbund tar alltför lätt på frågan om utträdestid. Om det då avtalas mycket långa uppsägningstider blir det reella värdet av utträdesrätten mindre för berörda kommuner, anser länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför: Länsstyrelsen ifrågasätter om utträde ur kommunalförbund bör kunna ske så lättvindigt som utredningen föreslår. De flesta kommunalförbund verkar på lång sikt med ofta ansehliga investeringar och åtaganden. Det förefaller då inte rimligt att en enda förbundsmedlem skall kunna säga upp sitt medlemsskap när som helst i de kommunalförbund som bildats för obestämd tid. I vart fall bör enligt länsstyrelsens mening skyldigheten för förbundet att träda i likvidation inträda senare än ett år efter uppsägning. Möjligheten för förbundsmedlemmarna att medge medlem utträde i stället för likvidation bör naturligtvis kvarstå även i den nya lagstiftningen.

Haninge kommun anför: Sett till de fall då några kommuner frivilligt och med ömsesidig vilja bildat ett kommunalförbund för att sköta en gemensam angelägenhet, framstår utredningens mening — att medlem får rimliga möjligheter att lösgöra sig från ett kommunalförbund som ingåtts på obestämd tid — som acceptabel.

När det gäller kommunalförbund för att gemensamt fördela olika bördor mellan kommuner inom samma marknad, t. ex. KSB, ställer sig saken något annorlunda. Som utredningen tidigare omtalat finns intresse hos vissa kommuner inom KSB att lämna förbundet. Denna utveckling är enligt Haninge kommun inte acceptabel.

KSB:s speciella uppgifter och inriktning gör att Haninge kommun ställer

sig negativ till utredningens förslag om utträdesbestämmelser i denna typ av kommunalförbund.

Stockholms kommun erinrar om att utredningens förslag om ovillkorlig utträdesrätt och dess förslag om att upplösning skall beslutas för förbund som inte reorganiserats kan medföra negativa konsekvenser för det enda kommunalförbund som Stockholms kommun är medlem i, nämligen Kommunalförbundet för Stor-Stockholms Bostadsförmedling, KSB.

Kommunen finner med hänsyn till att medlemskommunerna i KSB inte kunnat enas om ändring av förbundsordningen att det är troligt att någon reorganisation av KSB inte kommer att göras. I så fall, menar kommunen, blir följden den att KSB upplöses utan att kommunerna enas om något annat. Men även om KSB reorganiseras kan enligt kommunen den föreslagna ovillkorliga rätten till utträde leda till att någon eller några av medlemskommunerna begär utträde ur KSB. Också i detta fall, framhåller kommunen, äventyras KSB:s verksamhet. Kommunen avstyrker därför förslaget.

Nyköpings kommun anför: Kommunen vill rikta uppmärksamheten på att de nya föreslagna regler som lättare möjliggör ett utträde ur ett kommunalförbund, bildade på obestämd tid, kan få negativa ekonomiska konsekvenser för de kvarvarande medlemmarna i de fall kommunalförbundet fortsätter att existera. Kommunen saknar synpunkter från utredningen om hur en sådan situation skall lösas. Det kan eljest bli besvärliga förhandlingsförhållanden medlemmarna emellan, som i realiteten motverkar utredningens syfte att göra bestämmelserna om utträde och upplösning enklare och mer lätthanterliga.

Oxelösunds kommun pekar också på att de nya reglerna om utträde ur kommunalförbund kan få negativa ekonomiska konsekvenser för de kvarvarande medlemmarna i de fall kommunalförbundet fortsätter att existera.

Örkelljunga kommun anför: Med en vag formulering i förbundsordningen rörande ett kommunalförbunds ändamål kan förbundet bedriva en mängd verksamheter även mot vissa medlemmars vilja, om blott majoriteten beslutat därom. Minoriteten tvingas att delta i kostnaderna även för sådana aktiviteter, som den ej gillar. Ej heller har minoriteten möjlighet att med nuvarande bestämmelser utträda ur förbundet.

På grund härav är det i högsta grad angeläget, att i lagstiftningen klart utsäges, att förbundsordningen ovillkorligen måste innehålla klart preciserade ändamålsbestämmelser för kommunalförbundet, som därutöver ej får befatta sig med uppgifter, som ligger utanför ändamålsbestämmelserna, såvida inte samtliga medlemskommuner är ense därom. Men även om förbundets ändamål ursprungligen är väl avgränsade, kan utvecklingen och ändrade förhållanden medföra, att viss eller vissa kommuner ej längre anser sig ha behov eller nytta av att vara med i förbundet. En medlemskommuns rätt till utträde måste därför lagfästas. Föreslagen uppsägnings-tid kan dock vara i kortaste laget och bör därför kunna utsträckas till två

år. Själva utträdet bör sammanfalla med räkenskapsårets utgång. Likvidation av ett kommunalförbund är en förhållandevis omständlig och tidsödande samt därmed också kostsam procedur. Om en medlem begärt utträde, bör de ekonomiska mellanhavandena därför i första hand lösas genom avtal. Om överenskommelse emellertid inte kan nås, skall likvidationsförfarande ovillkorligen tillgripas. Genom en dylik bestämmelse är pressen på båda parter hårdare att lösa frågan avtalsvägen, varjämte ett kommunalförbund ej indirekt genom att förhåla överenskommelse om de ekonomiska mellanhavandena kan förhindra ett utträde.

Helsingborgs kommun anför: Om en förbundsmedlem säger upp sitt medlemskap i ett kommunalförbund, skall enligt 38 § förbundet träda i likvidation inom ett år från uppsägningen. Enligt 40 § kan dock övriga medlemmar besluta, att förbundet skall fortsätta verksamheten utan den avgångna medlemmen.

Kommunen anser, att likvidation inte skall anges som huvudalternativet. Det bör tvärtom förutsättas, att verksamheten i förbundet skall kunna fortsättas och att likvidation skall tillgripas först om det inte visar sig möjligt att avtala om en sådan fortsättning.

Uppsägningstiden på ett år är för kort. Om en medlem skulle vilja lämna ett förbund, medan övriga vill fortsätta verksamheten, finns det stor risk för att en likvidation på så kort tid som ett år medför att allt normalt arbete avstannar, medan all kraft går åt för likvidations- och rekonstruktionsarbetet och lösandet av praktiska problem, som t. ex. personal- och lokalfrågor. Sistnämnda frågor skulle bli särskilt accentuerade, om förbundet helt skulle upphöra efter ett år.

Tidpunkten för en likvidation bör i stället anknytas till utgången av kommunernas mandatperioder. Uppsägningstiden bör dock inte få vara kortare än två år. Genom anknytningen till mandatperioderna förhindras att den politiska sammansättningen av förbundsorganen förändras under löpande mandattid.

Malmö kommun anför: Att man får en absolut rätt till utträde bedömer kommunstyrelsen som positivt. Minimitiden är emellertid för kort. En så kort tid som den föreslagna minimitiden kommer troligen föra med sig att man i nya förbund kommer att i förbundsordningen skriva in en längre tid. Kommunstyrelsen föreslår i denna del den föreskriften i lagen att om inget annat sägs så skall likvidation till följd av uppsägningen inträffa först efter utgången av den mandatperiod, som följer efter den period, under vilken utträde begärts. Detta skulle innebära en minimitid om 4–6 år.

KSB anför: KSB ansluter sig till den principiella ståndpunkten att samarbete mellan kommuner eller landstingskommuner helst bör bygga på frivillighet och på ömsesidig vilja hos parterna att tillsammans lösa ett problem eller fullgöra en uppgift.

Enligt bostadsförsörjningslagens 4 § har regeringen rätt att fatta beslut rörande gemensam bostadsförmedling som innebär att berörda kommuner

måste bilda kommunalförbund för uppgiften. Utredningen har en del invändningar mot 4 § BFL. Den anser det inkonsekvent, att det för anbefalld samverkan i fråga om bostadsförmedling föreskrivs kommunalförbund som obligatorisk form, när det inte finns något krav i BFL att en kommuns egen förmedling ska drivas av en nämnd. Den anser vidare, att det för modern lagstiftningsteknik hade varit naturligare, att formulera de materiella förutsättningarna för en kommunal förpliktelse, så att direkta ålägganden från regeringens sida framstår som onödiga.

Trots utredningens lagtekniska invändningar föreslås ingen ändring av BFL. Utredningen har däremot anfört att den kommunala bostadsförmedlingen är av sådan betydelse för den enskilde att den bör bedrivas av kommunala organ, dvs. av kommunala nämnder eller av kommunalförbund. KSB instämmer i den uppfattningen och anser att bostadsförmedlingens betydelse för den enskilde, stockholmsregionens enhet i bostadsförsörjningshänseende och tvånget i BFL innebär att utträdesmöjligheter ur ett kommunalförbund typ KSB bara kan bli en formell möjlighet. KSB anser inte att utredningen har löst frågan om utträdesrätt ur kommunalförbund, där det samtidigt finns en tvingande lagstiftning.

Utträde ur KSB av någon eller några kommuner skulle medföra att KSB:s hela existens skulle ifrågasättas. KSB:s existens i framtiden bör avgöras med utgångspunkt i hur en gemensam bostadsförmedling i stockholmsregionen bäst bör organiseras och inte utifrån en i och för sig lovvärd princip om frivilligt samarbete mellan kommuner.

KSB avstyrker en ovillkorlig rätt till utträde ur ett kommunalförbund av KSB:s typ. Eftersom KSB är unikt som kommunalförbund skulle särskilda regler för enbart KSB kunna vara motiverade.

Nordvästra Skånes kommunalförbund anför: NSK instämmer i utredningens grundinställning beträffande utträdesmöjligheterna men föreslår vissa modifieringar av de föreslagna bestämmelserna.

En ovillkorlig rätt till utträde skall enligt förbundets mening finnas i förbund som bildats för obestämd tid. En uppsägning skall inte behöva motiveras.

Såvida annan uppsägningstid inte bestämts i förbundsordningen skall, enligt utredningens förslag, ett kommunalförbund träda i likvidation och upplösas ett år efter det att en kommun sagt upp sitt medlemsskap. Förmodligen har utredningen inte haft tid att tillräckligt penetrera de praktiska konsekvenserna av detta förslag till huvudregel.

NSK vill bestämt hävda att huvudregeln vid en medlemskommuns utträde *inte* bör vara likvidation och upplösning. I ett förbund med många medlemmar torde en reorganisation och fortsatt verksamhet i första hand komma att eftersträvas, vilket i hög grad kan försvåras vid likvidation. Vid en förhållandevis kort uppsägningstid riskerar man att ett pågående och för övriga kommuner fungerande samarbete blir helt lamslaget under den tid likvidationsförfarandet tar och tills nya samstämmiga beslut därefter kan tas i kommunerna om ett nytt samarbetsorgan.

Huvudregeln vid utträde bör enligt förbundets mening vara att en uppgörelse eller ett särskilt avtal om utträdet i första hand bör träffas. Därvid kan förutom en ekonomisk uppgörelse troligen också överenskommelse om lämpligaste tidpunkt för utträdet träffas. Stat- kommunberedningen bör överväga hur en lagstiftning bäst utformas i enlighet med dessa utgångspunkter.

Den av utredningen föreslagna uppsägningstiden på ett år är enligt förbundets mening av praktiska skäl alltför kort. En normal uppsägningstid av lägst två år synes för de interkommunala verksamhetsformer som här är aktuella vara lämpligare. I en förbundsordning kan givetvis kortare uppsägningstid avtalas men bör inte vara huvudregel.

Beträffande utträdesreglerna föreslår förbundet sammanfattningsvis, att den ovillkorliga rätten till utträde slås fast, att avtal om utträde skall prövas innan likvidationsbestämmelserna blir aktuella, att utträde sker vid utgången av det kalenderår, som infaller 2 år efter uppsägning, såvida inte avtal träffats om annan tid.

Sydvästra Skånes kommunalförbund anför: Enligt nuvarande lagen om kommunalförbund får medlem utträda endast om samtliga medlemmar går med på det. Detta till synes hårda villkor för utträde finns helt enkelt därför att medlem inte skall kunna lämna en överenskommen samverkan hur lätt som helst. Det nya förslaget kan innebära risk för alltför lösa villkor för samarbete inom ramen för ett kommunalförbund. Man kan då i onödan välja att samverka i bolagsform i stället. I förbundsordningen kan man emellertid reglera denna fråga efter önskemål. Så torde dock sällan ha skett. Nu öppnas en möjlighet för medlem, som vill utträda, en villkorlig rätt, och i lagen föreslås därvid en uppsägningstid om ett år. Denna tid kan emellertid förlängas i förbundsordningen. Oavsett detta förefaller emellertid en uppsägningstid om ett år vara orealistiskt kort. Om man – vilket synes riktigt – inte skall få skriva bort själva uppsägningsrätten i förbundsordningen bör i vart fall den legala minimitiden vara betydligt längre. Förbundet föreslår att den likvidation som blir en följd av uppsägning, skall inträffa först efter utgången av den mandatperiod, som följer efter den under vilken utträde begärts. Detta skulle innebära en minimitid om 4–6 år.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför: Genom utredningens förslag vidgas avtalsfriheten i fråga om möjligheterna att utträda ur ett kommunalförbund. En uppmjukning av den nuvarande bestämmelsen att medlem endast får utträda om förbundets övriga medlemmar medger det kan vara motiverad. Det bör emellertid inte accepteras att en kommun kan lämna en överenskommen samverkan inom ramen för ett kommunalförbund alltför lättvindigt, vilket utredningens förslag kan komma att leda till. Den minimala uppsägningstiden på ett år förefaller orealistiskt kort, även om möjlighet finns att i förbundsordningen komma överens om annan tid. Det är vidare väsentligt att lagen möjliggör för förbundsmedlemmarna att

medge medlem utträde istället för likvidation och upplösning av förbundet.

Svenska kommunförbundet anför: Förbundet tillstyrker utredningens förslag att ge kommunerna större avtalsfrihet i fråga om möjligheterna för en kommun att utträda ur ett kommunalförbund. Däremot kan ifrågasättas om förslaget att en uppsägning skall leda till likvidation och upplösning ett år efter uppsägningen om förbundsmedlemmarna inte avtalar om annat är en lämplig huvudregel. Enligt förbundets mening bör lagen i stället utgå från att frågan om fortsatt samverkan i första hand prövas. Först om detta inte lyckas bör förbundets likvidation och upplösning bli aktuell. Stat-kommunberedningen bör från dessa utgångspunkter bedöma hur lagstiftningen kan utformas på denna punkt.

2.7 Arbetsrättsliga synpunkter

SACO/SR påpekar, som tidigare nämnts, att utredningen inte belyst vilka arbetsrättsliga konsekvenser ett genomförande av förslagen kan få för de anställda. Enligt SACO/SR:s uppfattning bör interkommunal samverkan bedrivas av personal som är särskilt anställd för verksamheten, och inte genom att de samverkande kommunerna ställer sin egen personal till förfogande genom tillfälliga anställningsformer. Det är enligt SACO/SR också väsentligt att en ökad interkommunal samverkan inte kommer att innebära några negativa konsekvenser för personalen i de samverkande kommunerna. SACO/SR menar att de arbetsrättsliga och personalpolitiska konsekvenserna av interkommunal samverkan bäst löses genom kollektivavtal mellan de berörda parterna.

2.8 Jäv

Svenska kommunförbundet anför: Det har förekommit konflikter mellan en förbundsmedlem och förbundets övriga medlemmar. Jävsreglerna i kommunalförbundsagen är emellertid inte anpassade härtill. Den ledamot i förbundsstyrelsen eller annat förbundsorgan, som representerar en viss medlemskommun blir nu inte jävig ens om rättegång pågår mellan förbundsmedlem och kommunalförbundet. I vad mån särskilda jävsregler kan behövas för dylika fall av intressekonflikter bör enligt förbundets mening övervägas ytterligare.

2.9 Arkivvård

Riksarkivet anför: I kommunallagen (1977: 179) finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och landsting att vårda och förteckna sina arkiv. I den gällande lagen om kommunalförbund (1957: 281) finns hänvisningar till dessa bestämmelser. Motsvarande hänvisningar finns i lagförslaget. Enligt förslaget skall sålunda fullmäktiges, styrelses och nämnders arkiv

vårdas och förtecknas. Fullmäktige skall dessutom meddela föreskrifter om arkivvården (9 och 19 §§). I förbund med förbundsdirektion skall enligt 30 § arkivet vårdas och förtecknas.

Enligt riksarkivets uppfattning bör bestämmelserna om arkivvården vara likartade oberoende av hur kommunalförbundet organiseras. En skyldighet att meddela föreskrifter om arkivvården bör därför även åvila kommunalförbund med förbundsdirektion. Detta kan ske genom att en hänvisning till 2 kap. 27 § kommunallagen intas i 30 § lagförslaget.

I nu gällande lag (32 §) finns bestämmelser om förvaring och vård av upplöst kommunalförbunds arkiv. Enligt dessa skall länsstyrelse förordna vilken av förbundets medlemmar som skall övertaga och vårda de till förbundets arkiv hörande handlingarna. Denna bestämmelse saknar motsvarighet i förslaget till ny lag.

Enligt riksarkivets mening bör frågan om förvaring och vård av upplöst kommunalförbunds arkiv regleras i lagen. Det finns flera skäl till att dessa arkiv bevaras och vårdas även efter det att respektive förbund upplösts. Till dessa skäl hör bl. a. hänsyn till rättssäkerheten samt till forskningens behov. Dessutom torde handlingarna i många fall ha betydelse för statliga och kommunala myndigheter. Det bör i sammanhanget observeras att regeringen beslutar om förvaringen av upphörd kommuns arkiv enligt kungörelsen (1966: 568) om överlämnande av kommunala arkiv vid ändring i kommunal indelning.

Enligt lagförslaget skall beslut av kommunalförbund att träda i likvidation inges till kammarkollegiet. Riksarkivet föreslår, att i lagen intas en föreskrift om att kommunalförbund vid likvidation skall fatta beslut om till vilken av medlemmarna arkivet skall överlämnas. Detta beslut bör inges till registreringsmyndigheten (kammarkollegiet) i likhet med de handlingar som omnämns i 42 § lagförslaget. Kammarkollegiet bör underrätta riksarkivet när sådana beslut inges.

2.10 Lagteknik

Kammarkollegiet lämnar lagtekniska synpunkter på de av utredningen föreslagna bestämmelserna i kommunalförbundslagen enligt följande:

5 § första stycket

Enligt förslaget skall förbundsordning liksom ändring i förbundsordning antas av "medlemmarna". Beslut om antagande av förbundsordning eller ändring av sådan bör ankomma på kommunfullmäktige respektive lands-ting. Detta torde i och för sig följa av huvudregeln om kompetensfördelningen i 1 kap. 5 § kommunallagen (1977: 179). För klarhetens skull, och mot bakgrund av 1 § fjärde stycket i lagförslaget, bör det dock framgå av det aktuella lagrummet att förbundsordning eller ändring i sådan skall antas av *medlemmarnas fullmäktige*.

28 §

Andra stycket i denna paragraf motsvarar bestämmelserna i 15 §. Eftersom första stycket innehåller hänvisning till bl. a. 15 §, bör andra stycket kunna utgå.

36 § andra stycket

I andra stycket föreskrivs att revisor och revisorssuppleant skall väljas för ett nybildat förbund, "innan förbundet bildas", och valet skall avse granskning av verksamheten under tiden från valet etc. Val av revisor och revisorssuppleant torde kunna ske exempelvis i samband med att förbundsordning antas av en blivande förbundsmedlem. Någon verksamhet att granska förekommer emellertid inte förrän ett förbund har bildats. Andra meningen i detta stycke kan därför i stället förslagsvis lyda. "Valet skall avse tiden från valets förrättande tills nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar." Med detta förstås att valet avser granskning av verksamheten under tiden från det kommunalförbundet bildats.

37 §

Avsnittet om besvär bör enligt kollegiets mening flyttas sist i lagen efter 46 §, eftersom besvärreglerna är tillämpliga även i fråga om beslut rörande likvidation och upplösning. Även över kammarkollegiets beslut i fråga om registrering bör besvär kunna anföras och paragrafen bör därför kompletteras i detta hänseende.

Övergångsbestämmelserna

Punkt 3

Ordet "senast" bör tilläggas före "den 1 juli 1986" och ordet "självmant" utgå.

Punkt 4

Sista meningen bör lyda: "Beslut om att anta förbundsordning enligt den nya lagen skall ges in till registreringsmyndigheten för registrering senast den 1 juli 1986."

Malmö kommun och Sydvästra Skånes kommunalförbund anför: I punkt 3 bland övergångsbestämmelserna stadgas att länsstyrelserna den 1 juli 1986 självmant skall förordna om upplösning av kommunalförbund, bildade före den 1 juli 1984, alltså enligt nuvarande lag. Man räknar i utredningen med att det stora flertalet av de nuvarande kommunalförbunden kommer att bli kvar, men reorganiserade efter den nya lagstiftningen. Kommunen anser därför att man på något sätt i övergångsbestämmelserna borde ge uttryck för att upplösningstvånget inte gäller gamla, men reorganiserade förbund. Detta kan exempelvis ske genom tillägg av orden "men som icke ombildats i enlighet med denna lag".

2.11 Övergångsbestämmelserna

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför: Utredningen föreslår att de nuvarande kommunalförbunden skall upplösas den 1 juli 1986. De förbund som skall fortleva måste därför ombildas enligt de nya bestämmelserna. Detta medför naturligtvis en stor omgång. Genom övergångsregler borde de nuvarande kommunalförbunden kunna kvarstå tills vidare i sin funktion. I vart fall bör de få fortleva under längre tid än till 1986.

Haninge kommun anför: Utredningen anser att om KFL får fortsätta att gälla för existerande kommunalförbund, uppkommer det "icke önskvärda läget" att två lagar om kommunalförbund för lång tid framöver kommer att vara i kraft samtidigt. Särskilt anses nu gällande regler för medlems utträde ur kommunalförbund vara otillfredsställande. Utredningen anser att nuvarande "avtalsförhållande av evig natur" bör rättas till utan alltför långt dröjsmål.

Utredningen föreslår därför att de kommunalförbund som inte ombildas under den nya lagen upplöses när två år förflutit från den nya lagens ikraftträdande. Utredningen räknar med att de flesta kommunalförbund, med oförändrat medlemsantal, kommer att reorganiseras i enlighet med övergångsbestämmelserna innan 1986-07-01. Haninge kommun delar inte utredningens uppfattning i denna del. Mot bakgrund av *dels* de synpunkter som framkommit vid utredningens kontakter med KSB (avsnitt 8.8) *dels* kommunens synpunkter vad gäller utredningens förslag om ovillkorlig rätt för medlem till utträde ur kommunalförbund (avsnitt 10.5), framstår föreslagna regler om övergångsbestämmelser som inkonsekventa och oacceptabla.

Den huvudsakliga orsaken till KSB:s tillkomst var att få till stånd ett samarbete för bostadsförmedling i Storstockholmsregionen. Några år efter bildandet tillkom uppgiften att utjämna medlemmarnas kostnader för bostadsbidrag. KSB:s uppgifter är lika viktiga och angelägna idag som vid dess tillkomst. Det handlar ytterst om att solidariskt utjämna regionens bördor i bostadsförsörjningshänseende.

Utredningen har konstaterat att kommuner, för vilka medlemskapet i KSB endast innebär kostnader, önskar utträda ur förbundet. Med de övergångsbestämmelser som föreslagits blir utträdet en realitet. Effekterna av detta drabbar främst de kommuner som har hög andel av regionens bostadsbidragskostnader samt segregationsproblem i bostadsområdena.

Av ovan angivna orsaker föreslår kommunen i stället att KSB fortsättningsvis verkar inom ramen för nu gällande KFL. Kommunen ställer sig i övrigt frågande till lagstiftning som till följd av övergångsbestämmelser får retroaktiv verkan

Nyköpings kommun anser att de föreslagna övergångsbestämmelserna inte ger mycket ledtråd för vilka "formalia" som måste iakttas för att en

reorganisation skall genomföras under den tid som den gamla lagen föreslås skall vara gällande för de bestående kommunalförbunden.

Göteborgs kommun anser att förslaget att befintliga förbund skall upplösas om de inte reorganiseras inom två år onödigt strängt. Lämpligheten av en sådan regel kan enligt kommunen också ifrågasättas. I varje fall anser kommunen att tiden bör förlängas.

Öckerö kommun anser att övergångstiden är något snävt tilltagen och framhåller som sin mening också att "nya" kommunalförbund bör anpassas till tidpunkten för val av mandatperioden.

Äle kommun anför: Utredningen föreslår i övergångsbestämmelser att länsstyrelsen – med visst undantag – den 1 juli 1986 självmant skall förordna om upplösning av de kommunalförbund som bildats före den 1 juli 1984. Bestämmelsen innebär att nu verksamma kommunalförbund har en tidsfrist på två år att ombilda sig enligt de nya lagbestämmelserna.

Kommunen anser att denna tid bör förlängas och att övergångsbestämmelserna bör medge att nyval till kommunernas fullmäktige hunnit genomföras och de nya fullmäktigeförsamlingarna getts erforderlig tid att ta ställning till ändrad förbundsordning. Kommunen anser att tidsfristen för ombildande av kommunalförbund som tillkommit före den 1 juli 1984 bör utsträckas till den 1 juli 1988.

Karlstads kommun ifrågasätter om övergångsreglerna skall ha den föreslagna utformningen enligt vilken kommunalförbund, som inte reorganiseras, skall vara upplösta efter två år. Det förefaller enligt kommunen möjligt att finna en bättre lösning under det fortsatta arbetet.

KSB anför: Förslaget till övergångsregler för den nya lagstiftningen kan få till följd att KSB, om förbundet inte lyckas anta nya bestämmelser enligt föreslagen lagstiftning, kommer att upplösas två år efter det den nya lagen trätt i kraft. Svårigheterna att få igenom en ny förbundsordning är uppenbara samtidigt som tidigare bestämmelser i 4 § BFL, om länsstyrelsens möjlighet att ingripa numera är borttagna.

KSB anser det orimligt att 16 års arbete med gemensam bostadsförmedling i regionen skulle kunna upplösas efter en tvåårsperiod på enbart formella grunder.

KSB anser att lydelsen av 4 § BFL medför att KSB inte kan betraktas som ett renodlat frivilligt förbund. KSB har förordat en kontinuitet och enhetlighet i bostadsförsörjningsområdet vad gäller grunderna för bostadsbidrag. Utredningen har också diskuterat innehållet i 4 § BFL och KSB anser att så länge nuvarande lydelse av 4 § BFL kvarstår är det motiverat att KSB, som enda kommunalförbund för bostadsförmedling, ges tillfälle att fortsätta sin verksamhet enligt nuvarande ordning.

Nordvästra Skånes kommunalförbund anför: De av utredningen föreslagna övergångsbestämmelserna kan enligt NSK:s mening ifrågasättas. Den nya lagen bör kunna tillämpas för befintliga kommunalförbund utan att upplösning tillgrips. Av praktiska skäl torde förbunden anta den revide-

rade förbundsordningen för tillämpning från en ny mandatperiods inträde.

Göteborgsregionens kommunalförbund anför: Utredningens förslag till övergångsbestämmelser innehåller ett par oacceptabla inslag. För det första bör man kunna finna en smidigare lösning av frågan om anpassning av nu befintliga kommunalförbund till den nya lagen i stället för det hot om upplösning två år efter lagens ikraftträdande som föreslagits. För det andra bör övergångstiden förlängas jämfört med förslaget och anpassas till gällande mandatperioder. Om den nya lagen i enlighet med förslaget träder i kraft den 1 juli 1984 – vilket i och för sig förefaller realistiskt – bör tiden för ombildning av de befintliga kommunalförbunden utgå tidigast den 31 december 1988.

Landstingsförbundet och *Svenska kommunförbundet* ifrågasätter om det är en lämplig och nödvändig lösning att föreskriva att de kommunalförbund som inte reorganiseras skall vara upplösta när två år förflutit från den dag då den nya lagen trädde i kraft. Förbunden föredrar en lösning där de nya reglerna i huvudsak blir tillämpliga på de nu befintliga kommunalförbunden. Denna fråga bör enligt förbunden övervägas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.12 Tvång att bilda kommunalförbund

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att det inte längre finns motiv för att behålla de lagliga möjligheter regeringen för närvarande har att tvinga kommuner att bilda kommunalförbund i frågor som gäller bostadsförmedling och regionplanering. Ett samarbete i kommunalförbundets form bör enligt länsstyrelsen alltid förutsätta ett frivilligt engagemang från samtliga berörda kommuners sida.

Svenska kommunförbundet Kristianstads länsavdelning och Perstorps kommun anför: Enligt speciallagstiftning har regeringen rätt att fatta beslut rörande bostadsförmedling och regionplanering, som innebär att berörda kommuner måste bilda kommunalförbund för angelägenheten.

Ett annat tvångsmoment finns i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Enligt 4 § lagen (1947: 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skall kommun anordna avgiftsfri bostadsförmedling om det behövs för bostadsförsörjningens främjande. Regeringen kan ålägga kommunerna att fullgöra denna skyldighet inom en region. Om regeringen har ålagt kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling skall de deltagande kommunerna ha hand om denna i kommunalförbund.

Enligt 128 § byggnadslagen (1947: 385) bestämmer regeringen om det skall finnas regionplan för ett område. Om regeringen meddelar förordnande härom skall de berörda kommunerna bilda ett kommunalförbund för angelägenheten (regionplaneförbund). Beträffande regionplaneförbund gäller KFL med vissa avvikelser, som närmare anges i byggnadslagen.

Eftersom förslaget till ny planlagstiftning inte är färdigt har kommunalförbundsbetänkandet icke gått in på att anpassa byggnadslagens särbestämmelser om kommunalförbund till den nya lag om kommunalförbund som betänkandet föreslår. Några förändringar i fråga om tvång att bilda regionplaneförbund lär inte vara att vänta p. g. a. det arbete som nu pågår på ny planlagstiftning.

Vi anser, att det inte längre är nödvändigt att bibehålla möjligheterna för regeringen att tvångsvis bilda kommunalförbund. Kommunerna har numera tillräcklig kompetens för att självständigt bedöma och avgöra behovet av sådana åtgärder som nu tvångsvis kan föreskrivas. Vi föreslår att nuvarande och föreslagen (PBL) lagstiftning ändras så, att kommunalförbund endast kan bildas genom frivilliga överenskommelser. Det finns av samma skäl ingen motivering att bibehålla föreslagna regionplanregler i PBL.

Skulle detta förslag inte bifallas är det enligt vår uppfattning mycket angeläget att det föreskrivs, att kommunalförbund som tvångsvis bildas endast får bedriva en klart avgränsad verksamhet, som närmare anges i regeringens beslut. En allmänt hållen formulering i förbundsstadgarna för ett kommunalförbund som bildats genom tvångsbeslut, om vilken verksamhet som förbundet skall bedriva, bör inte tillåtas. I tvångsbeslutet bör verksamheten detaljregleras.

Kommunalförbund som bildats genom tvång föreslås inte få bedriva annan verksamhet än den som närmare angivits i regeringens beslut med mindre än att varje medlemskommun frivilligt lämnat medgivande till erforderliga tillägg till förbundsstadgarna. Dessutom föreslås att varje medlem får rätt att säga upp en överenskommelse om ett sådant frivilligt tillägg till förbundsstadgarna.

Örkellunga kommun anför: Det kan med fog ifrågasättas, huruvida möjligheten för staten att med stöd av speciallagstiftning bilda kommunalförbund skall bibehållas. Kommunerna är numera kapabla att själva ombesörja de speciella uppgifter, som dylika förbund skulle omhänderha. Behövs interkommunalt samråd, kan sådant åstadkommas på andra sätt än genom kommunalförbund. Det finns ju t. ex. i varje län en länsavdelning av Svenska kommunförbundet, som säkerligen skulle kunna ta på sig den samordning, som i det särskilda fallet kunde anses behövlig. Nu ifrågasättande bestämmelser bör därför utmönstras ur lagstiftningen.

Göteborgs kommun framhåller som sin uppfattning att varje form av statliga regler som syftar till att tvångsvis åstadkomma interkommunal samverkan bör avskaffas. Samverkan med en part som inte vill samverka kan enligt kommunen inte förväntas ge något positivt resultat.

Grums kommun anför: Utredningen understryker vikten av att ett samarbete helst bör bygga på frivillighet och på en ömsesidig vilja att tillsammans lösa ett problem eller fullgöra en uppgift. Man framhåller dock att det någon gång kan vara oundvikligt för lagstiftaren att ålägga kommuner eller

landstingskommuner att ha hand om en uppgift gemensamt. Om detta skulle ske i någon omfattning undergrävs kommunernas självbestämmanderätt. Särskilt drabbas de mindre kommunerna som har betydligt större kommuner som naturliga samarbetspartners. Därför erfordras att man i särskilda bestämmelser om kommunalförbund för visst ändamål, då inte reglerna i kommunalförbundsagen skall gälla, ser till att det finns stadganden som garanterar de mindre kommunernas inflytande. Mot samna bakgrund bör man från statsmakternas sida avväga de uppgifter som tilldelas kommunerna så, att ett organiserat samarbete exempelvis i form av kommunalförbund alltid är ett andrahandsalternativ.

Karlstads kommun motsätter sig att statsmakterna tvångsvis kan kräva bildande av kommunalförbund. Som en följd härav bör enligt kommunen reglerna för kommunalförbund enligt lag om huvudmannaskap för kollektivtrafik bli föremål för en översyn, lämpligen i stat-kommunberedningens arbete. Även frågan om särskilda regler om regionplane förbund bör enligt kommunen övervägas ytterligare, bl. a. mot bakgrund av lagrådsremissen beträffande ny plan- och bygglag.

Landstingsförbundet anför: Enligt viss speciallagstiftning kan det föreligga tvång att bilda kommunalförbund. Enligt förbundets uppfattning bör statsmakterna i det längsta undvika att tvinga fram interkommunal samverkan i kommunalförbundets form. Tvångsvis bildade kommunalförbund är enligt förbundets uppfattning oförenligt med de strävanden till minskad statlig styrning och detaljreglering, som statsmakterna i olika sammanhang ger uttryck för. Utredningen har enligt sina direktiv inte gått in på bestämmelserna om kommunalförbund i 1978 års lag om huvudmannaskap för kollektivtrafik. Förbundet anser dock att stat-kommunberedningens övergripande bedömning bör omfatta också denna lag.

Svenska kommunförbundet anför: Enligt viss speciallagstiftning kan regeringen tvångsvis se till att kommunalförbund bildas, nämligen i fråga om bostadsförmedling, regionplanering och kollektivtrafik. Förbundet anser principiellt sett att alla möjligheter från statsmakternas sida att tvinga fram interkommunal samverkan i kommunalförbundets form bör avskaffas. Att behålla möjligheterna att på något område tvångsvis bilda kommunalförbund är enligt förbundet oförenligt med de strävanden till minskad statlig styrning och detaljreglering, som statsmakterna i olika sammanhang gett och ger uttryck för.

KSB anför: Utredningen har föreslagit att länsstyrelsens nuvarande befattning med fastställelse av förbundsordning och andra tillsyns- och kontrollfunktioner ska upphöra.

Före 1977 fanns en bestämmelse i 4 § BFL om att länsstyrelsen, resp. regeringen, skulle besluta om förbundsordning eller ändring därav om medlemskommunerna inte kunde enas. Denna bestämmelse togs bort i samband med 1977 års ändringar i kommunallagstiftningen.

KSB anser att så länge regeringen kan besluta om gemensam bostadsför-

medling i ett bostadsförsörjningsområde måste det finnas garantier att beslutet kan verkställas, om några/någon av medlemskommunerna skulle vägra att acceptera ett förslag till förbundsordning. KSB föreslår därför en återgång till ordningen före 1977 då länsstyrelsen, resp. regeringen, hade möjlighet att ingripa.

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till kommunalförbundslag	2
Förslag till lag om ändring i lagen (1978: 438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik	11
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 30 maj 1985	12
1 Inledning	12
2 Allmän motivering	13
2.1 Mellankommunalt samarbete	13
2.2 Kommunalförbundets organisation	18
2.3 Minskad statskontroll	19
2.4 Kommunalförbunds bildande	21
2.5 Utträde ur och upplösning av kommunalförbund	22
2.6 Övergångsbestämmelser	25
3 Upprättade lagförslag	27
4 Specialmotivering	27
4.1 Förslaget till kommunalförbundslag	27
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1978: 438) om huvudman- naskap för viss kollektiv persontrafik	59
5 Hemställan	59
6 Beslut	59
<i>Bilaga 1</i> Gällande rätt i fråga om kommunalförbund	60
<i>Bilaga 2</i> Sammanfattning av kommunalförbundsutredningens betän- kande	64
<i>Bilaga 3</i> Kommunalförbundsutredningens lagförslag	66
<i>Bilaga 4</i> Sammanställning av remissyttrandena	76

