

# Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag

En statsvetenskaplig utvärdering av 4 kap. 10a §1  
kommunallagen

Ylva Norén Bretzer

Rapport  
2006: 2



GÖTEBORGS UNIVERSITET

**CEFOS** – Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 som en del av statsmaktens långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn

**CEFOS** skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering, särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen

**CEFOS** idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö

**Författaren:**

*Ylva Norén Bretzer* är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som forskare vid CEFOS.

Rapporten *Tillämpning av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag: En statsvetenskaplig utvärdering av 4 kap. 10a§1 kommunallagen* utarbetades ursprungligen inom ramen för ett uppdrag för Justitiedepartementet 2003.

**Publikationer kan beställas hos:**

Göteborgs universitet  
CEFOS  
Box 720  
405 30 Göteborg

Tel	031-773 41 42
Fax	031-773 44 80
E-post	Office@cefos.gu.se
Hemsida	www.cefos.gu.se

## **Innehåll**

<b>Sammanfattning</b>	<b>vi</b>
<b>1 Bakgrund till problematiken kring kommunala nyval</b>	<b>1</b>
<b>2 Rättsläget</b>	<b>4</b>
<b>3 En undersökning i kommuner och landsting</b>	<b>17</b>
<b>4 Avslutande diskussion</b>	<b>33</b>
<b>Bilaga 1: Uppdraget</b>	<b>39</b>
<b>Bilaga 2: Frågeformuläret</b>	<b>42</b>
<b>Bilaga 3: Förteckning över kommunfullmäktigebeslut i ärenden om återkallande av kommunala förtroendeuppdrag (4 kap. 10a § 1KL)</b>	<b>46</b>
<b>Referenser</b>	<b>47</b>



### **Utvärderarens förord**

Denna rapport har genomförts på uppdrag av kommunenheten, tidigare Justitiedepartementet, numera överflyttad till Finansdepartementet. Huvudansvarig för rapporten är doktorand Ylva Norén Bretzer, Centrum för forskning om Offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet. I projektet har även fil. kand. Annakarin Wikström varit anställd som assistent på halvtid under fyra månader. Wikström har i första hand genomfört själva telefonundersökningen till kommunerna, men har deltagit i materialinsamlandet på flera andra sätt. Hon deltog även vid kommunbesöken. Ett stort tack riktas till Wikström såväl som till alla personer i kommunerna som på olika sätt har varit behjälpliga med att svara på frågor, medverka vid intervjuer och bidra med dokument.

Texten har lästs i flera omgångar av universitetslektor Lennart Nilsson (föreståndare, CEFOS), departementssekreterare Johan Höök och docent Folke Johansson (Statsvetenskapliga institutionen, GU). Utvärderaren är mycket tacksam för dessa insatser, men det slutgiltiga ansvaret för texten och dess tillkortakommanden åligger helt och fullt författaren själv.

## Sammanfattning

Frågorna om *kommunala nyval* eller *kommunala extraval* har tagits upp i hitintills 16 riksdagsmotioner efter att paragrafen 4 kap. 10a § första stycket infördes i kommunallagen 1994. Dessa begrepp har ofta sammanblandats, och i denna utredning görs en tydlig åtskillnad mellan å den ena sidan *kommunala nyval till nämnder och styrelser* enligt den befintliga lagparagrafen, å den andra sidan frågan om *kommunala extraval*. Med *kommunala extraval* avses möjligheten att i kommuner kunna utlysa ett allmänt extraval till fullmäktige under mandatperioden då till exempel den sittande majoriteten inte är handlingskraftig. Det sistnämnda är i dagsläget inte möjligt enligt gällande lagstiftning.

Denna utvärdering har undersökt tillämpningen av regeln om kommunala nyval till nämnder och styrelser som infördes den 1 juli 1994, och hur tillämpningen har fungerat i kommunerna. Utvärderingen har funnit tretton kommuner samt ett landsting som har tillämpat paragrafen under mandatperioderna 1994–1998 respektive 1998–2002. Utöver dessa har det förekommit problem i ytterligare omkring sju kommuner som sammanfaller med problematiken om nya majoritetsförhållanden i fullmäktige. Dessa situationer har då lösts utan tillämpning av den aktuella paragrafen, till exempel genom att ledamöter frivilligt har avsagt sig uppdrag, varefter fyllnadsval har genomförts.

### ***De förslag på förändringar som föreslås i den befintliga lagstiftningen är följande:***

- ✓ Lagstiftaren bör förtydliga hur brett tolkningsutrymme kan vara för vad som kallas 'en ny majoritet' i en kommun,
- ✓ Principerna för ersättningsansvar behöver tydliggöras i paragrafen eller i förarbete,
- ✓ Lagstiftaren bör förtydliga huruvida den befintliga paragrafen kan/bör tillämpas för att återkalla uppdragen för en enskild nämnds ledamöter, eller om alla uppdrag i samtliga nämnder och styrelser ska återkallas gemensamt,
- ✓ Lagstiftaren bör göra tydligt vad som *ej* avses som ett kommunalt förtroendeuppdrag i kommunallagens mening (till exempel revisorer och uppdrag i bolagsstyrelser).

# 1 Bakgrund till frågorna om kommunala nyval och extraval

**10a §** Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd

1. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller
2. vid förändringar i nämndorganisationen.

Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft. **Lag (1994:690)**

Från och med den 1 juli 1994 trädde ovanstående tillägg i kraft i kommunallagen (SFS 1994: 690, reg. prop. 1993/94:188, 1993/94:KU40), och det är denna regel, första punkten, som är föremål för utvärdering i föreliggande arbete. I och med detta tillägg möjliggjordes återkallande av kommunala uppdrag för förtroendevalda i kommunala nämnder. Paragrafen kan användas vid två olika slags tillfällen, dels när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige (första punkten), dels när förändringar genomförs i den kommunala nämndorganisationen (andra punkten).

Bakgrunden till regeln är att det ibland förekom att kommunala majoritetsbildningar sprack. När en kommunal majoritetskoalition spricker, och en ny bildas, kan det få problematiska konsekvenser om det föregående styret kan blockera den nya majoritetsbildningen i fullmäktige.<sup>1</sup> Detta sker i så fall främst genom att den gamla majoriteten behåller sina presidieposter i nämnder och kommunstyrelsen, och därmed ett visst inflytande över dagordningen, medan den nybildade majoriteten försöker att besluta och genomföra sin politik. Detta läge hade tidigare kunnat leda till handlingsförlamning och dödläge för i värsta fall resten av mandatperioden. Utan en handlingskraftig ledning i kommunen står ofta centrala delar av förvaltningsarbetet stilla.

I och med den nya regeln 10a § första punkten i fjärde kapitlet kommunallagen (KL), möjliggjordes att nämnduppdragen och presidieposterna kunde återkallas av fullmäktige. Det ingick också i fullmäktiges befogenhet att fördela och besluta om de nya presidieposterna (prop. 1993/94:188, s. 44-46). Då också kommunstyrelsen är en nämnd, kan

---

<sup>1</sup> Frågan aktualiseras av naturliga skäl endast i kommuner där majoriteten består av en *koalition*, det vill säga ett samarbete mellan flera partier. Om ett parti har egen majoritet så kan inte majoriteten skifta under mandatperioden, medan ett koalitions-samarbete ibland visar sig alltför instabilt för kunna fortvara mandatperioden ut.

även presidieposterna i denna återkallas.<sup>2</sup> Ytterst handlar detta om att kommunstyrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende. När denna regel tillämpas, kan det gälla endast en nämnd såväl som alla nämnder, men tolkningen härav är inte helt klar (jfr Paulsson, Riberdahl, Westerling 1997: 166f).

För att tydliggöra terminologin, används i det följande begreppet *kommunalt nyval av förtroendevalda i nämnder* för den nuvarande paragrafen i KL. Utvärderingen kommer i första hand att diskutera den nuvarande paragrafen, dess tillämpning samt tänkbara förändringar av denna. I andra hand kommer frågan om *kommunalt extraval* att diskuteras, vilket avser ett allmänt nyval där kommunmedborgarna återigen får gå till valurnorna och avgöra partifördelningen i kommunfullmäktige. De två olika begreppen har ofta sammanblandats i debatten, men fortsättningsvis görs här denna åtskillnad. Utvärderaren har tolkat uppdraget som att föreliggande undersökning avser frågan om kommunalt nyval till nämnder, enligt gällande kommunallag.

Kommunala majoritetsskiften bör rimligen bli allt vanligare i och med att lokala småpartier ökar i antal (Johansson m fl 2001:73).<sup>3</sup> Förekomsten av kommunala småpartier i lokala majoritetskoalitioner är en av orsakerna till att majoritetskoalitioner spricker och ombildas. Därmed torde även antalet spruckna majoritetskoalitioner öka i den omfattning som antalet kommunala småpartier ökar, och i sådant fall blir det allt vanligare att 4 kap. 10a § KL aktualiseras. När till exempel ett litet vågmästarparti ”hoppas av” ett koalitions-samarbete till förmån för oppositionen, uppstår den situation som 10a § KL första stycket avser.

Den regel som infördes den 1 juli 1994 i kommunallagen stadgar att kommunfullmäktige har rätt att *återkalla uppdrag* och genomföra nyval. Eftersom fördelningen av olika platser i huvudsak fördelas proportionerligt utifrån valresultatet, så är det här inte fråga om att fullmäktige skulle återkalla valresultatets fördelning. Frågans kärna gäller i stället fullmäktiges rätt att återkalla och omfördela i första hand *presidieposterna*.<sup>4</sup> För att

---

<sup>2</sup> I kommunallagens mening är även kommunstyrelsen att betrakta som en nämnd (Gustafsson 1999:191, Paulsson m fl 1997:116 ).

<sup>3</sup> Jfr äv KommunAktuellt nr. 27/2002, "*Lokala partier backar efter 25 års uppgång*". Under perioden 1973-85 fick "övriga partier" ca 1,5 procent av mandatet i samtliga fullmäktigeförsamlingar, i valet 1998 röstade 4,6 procent av väljarna på "övriga partier" i kommunvalen (Johansson 2001:104). I Uppsala Nya Tidning läser vi att det i landets kommunfullmäktigen återfanns 105 lokala partier efter valet 2002, medan det efter valet 1998 fanns 123 lokala partier (UNT 20002-09-22).

<sup>4</sup> Med *presidieposter* avses ordförande samt en eller två vice ordförandeposter i nämnderna (se 6 kap. 15 § KL. Spelet om dessa poster är här avgörande, eftersom dessa ofta har utslagsröst. Dessutom är det en allt vanligare uppfattning att ordföranden har ett visst inflytande på dagordningarna och voteringsordningarna, snarare än ren samordning av arbetet. Detta varierar dock stort från kommun till kommun. Det varierar också mellan kommunerna hur presidiet tillsätts, men det vanligaste är att majoriteten tar ordförandeposten medan oppositionen får förste vice ordförande-



detta skall vara genomförbart, krävs att en *ny majoritet* har nåtts i fullmäktige. Om någon sådan ny majoritet saknas i fullmäktige är det i princip omöjligt att återkalla uppdragen.<sup>5</sup> En ny majoritet kan även handla om att något enskilt mandat ändras, då olika former av *valteknisk samverkan* kan innebära att förhandlingar om "halva mandat" ger ett nytt utfall.<sup>6</sup>

En viktig fråga som tagits upp av enskilda motionärer i riksdagen och som har belysts av remissinstanser är möjligheten att utvidga 4 kap. 10a § KL till att även *möjliggöra allmänna kommunala extraval*. När första punkten i stadgandet har aktualiserats sedan lagändringen 1994, är det kommunfullmäktige som i praktiken genomför 'nyvalet', vilket *de facto* innebär att presidierna omväljs. Lagens syfte är att underlätta majoritetsskiftet under mandatperioden, men lagen anger inte hur man ska konstatera att förutsättningarna för majoritetsskifte föreligger.<sup>7</sup> Sådana problem kan uppstå om det politiska spelplanen exempelvis är tredelad, vilket diskuteras längre fram.

---

posten. Det finns i praktiken ett betydande spelrum i dessa avseenden, beroende på den lokala politiska kulturen. Se vidare Björnkän och Riberdahl 1997: kapitel 6.

<sup>5</sup> Minimalt måste det gå att finna en majoritet i fullmäktige för att återkalla uppdragen vid tidpunkten  $T_x$ , men som vi kommer att se längre fram, förekommer det tillämpningar där majoriteterna i fullmäktige hoppar i olika frågor efter detta beslut.

<sup>6</sup> Ett så kallat "valtekniskt samarbete" mellan två eller flera partier genomförs för att erövra ett mandat på marginalen (jfr Paulsson m fl 1997:219f). Ett sådant samarbete kan också bli uppbrutet i och med att en samarbetskoalition förändras inom kommunpolitiken.

<sup>7</sup> "Lagen anger inte hur man skall konstatera att förutsättningarna för majoritetsskifte föreligger. Finns en dokumenterad koalitionsuppställning bör detta räcka. Lagen synes inte kräva att alla nämnder omfattas av återkallelsen" skriver Paulsson m fl 1997: 166f.

## 2 Rättsläget

Rättsläget för frågan om kommunala nyval kommer i det följande att diskuteras utifrån det första rättsfallet i denna typ av ärende (Ulricehamn), och därefter följer en genomgång av de motioner som har lagts i riksdagen och vad Konstitutionsutskottet (KU) har uttalat kring dessa. Denna sammanställning åtföljs av en diskussion av de olika underliggande frågor som dolts i dessa motioner och som bör tas ställning till i anslutning till frågan om kommunala nyval och/eller extraval. Avslutningsvis diskuteras hur frågan har behandlats i Demokratiutredningen (SOU 2000:1), i dess efterföljande remisser, samt i Kommundemokratikommittén och propositionen *Demokrati inför det nya seklet*.

### Första rättsfallet i Ulricehamn

Ulricehamns kommun var först i landet att tillämpa 4 kap. 10a § KL, första punkten. En koalition bildades vid valet 1994 mellan (s - fp - kd och mp). Detta samarbete fungerade under drygt ett halvår, och därefter bildades en ny majoritet mellan (s - c). (S) och (c) trodde först på en spontan lösning, att småpartierna spontant skulle ge upp posterna som ordförande och vice ordförande i olika nämnder, men så skedde inte. Då tvingade den nya majoriteten fram ett nyval till alla nämnder, enligt den då nytillkomna regeln. Detta beslut togs i september 1995. Ärendet överklagades av m, fp, kd och mp till länsrätten i Älvsborgs län, med yrkande att kommunfullmäktiges beslut skulle upphävas. Överklagandet avslogs med bland annat följande motivering: "[f]rån dessa utgångspunkter råder det ingen tvekan om att beslutet har stöd i lag och är en korrekt tillämpning av gällande bestämmelser." Därmed fastställdes beslutet från KF (mål nr 1440-96E). Motparten överklagade då till kammarrätten i Göteborg, men denna meddelade inte prövningstillstånd. Därmed fastställdes länsrättens beslut (mål nr 3684-1996).

Anledningarna till att de valda kommunalråden utifrån den första majoriteten inte ville ge upp sina poster var två. När personer ställer in sig på att för de kommande fyra åren vara tjänstlediga på halvtid eller heltid för ett kommunalrådsuppdrag, är det svårt att frivilligt ge upp detta. En andra orsak är frågan om korrekt procedur, utifrån intervjuerna har det framkommit att förtroendevalda som försattes i denna situation önskade att förändringarna "skulle gå korrekt till". Därför förordade de personer som riskerade att "bli av" med poster att 4 kap. 10a § första punkten skulle tillämpas fullt ut, istället för genom en frivillig förhandlingslösning. På detta sätt fastställdes ett 'skolboksexempel' på vad lagstiftaren avsåg med den nya lagen om återkallande av förtroendeuppdrag.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En fördjupad redogörelse av händelserna i Ulricehamn följer i kapitel 3.

## Motioner och behandling i konstitutionsutskottet

Sedan 4 kap. 10a § KL infördes 1994, har ett flertal motioner lagts i frågan om nyval i kommuner och landsting. Dessa har sedan tagits upp till behandling i Konstitutionsutskottet. En sammanställning av dessa motioner och utskottsbedömningar görs i tabell 2.1 nedan. Direkta citat har nedan markerats med "...", medan utvärderarens sammanfattande tolkning saknar sådan markering. Horisontella dubbelstreck särskiljer enskilda utskottsbehandlingar, medan enkelstreck särskiljer enskilda motioner.

**Tabell 2.1 Sammanställning av motioner gällande kommunala nyval**

Motionär(er) och år	Yrkande	Konstitutionsutskottets bedömning
1993/94:K603 Gudrun Norberg (fp)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> Det finns inte regler för entledigande av kommunalråd som saknar det egna partiets förtroende eller för råd som saknar partianknytning. Regeringen bör överväga frågan om hur entlediganden av kommunal- och landstingsråd i olika situationer kan göras under valperiodens gång.	1993/94:KU40 <ul style="list-style-type: none"> <li>KU avstyrker motionen, med hänvisning till redan gällande regler.</li> </ul>
1994/95:K701 Bertil Persson (m)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "Det är orimligt att det är omöjligt att i kommuner eller landstingskommuner lösa en politisk krissituation genom att utlysa nyval <sup>9</sup> under pågående mandatperiod. En förändrad lagstiftning är angelägen på denna punkt."	1995/96:KU9 (jfr äv 1997/98:KU4) "Utskottet som är medvetet om att situationen i en kommun kan ändras under pågående mandatperiod är för närvarande inte berett att föreslå någon ändring i kommunallagen. Enligt utskottet bör man under ytterligare en tid avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna i kommunallagen om möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd innan någon ytterligare ändring föreslås. Utskottet avstyrker motion K701." <i>Reservation:</i> <i>Peter Eriksson (mp)</i>

<sup>9</sup> Motionären skriver "nyval", men i enlighet med utvärderarens definition av termer avses här ett *kommunalt extraval*.

<p>1996/97:K527 Birgit Friggebo Håkan Holmberg Lars Leijonborg Margitta Edgren (alla fp)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> ...har flera nya partier dykt upp på [den kommunala] spelplanen....Det finns också exempel på att företrädare i för sådana partier... lämnat fullmäktige eller bytt parti under mandatperioden. Ibland vore det därför bäst om kommunen i sådana situationer kan genomföra ett kommunalt nyval<sup>10</sup>.</p>	<p><u>1997/98: KU4</u> "I sex motioner, varav två moderata (1997/98:K202 yrkande 7, K205), två folkpartistiska (1996/97:K527 yrkande 1, 1997/98:K258 yrkande 5), en miljöpartistisk (1997/98:K509 yrkandena 2 och 3) samt en socialdemokratisk (1997/98:K527 delvis), föreslås att möjlighet införs till <i>upplösning av fullmäktige och därav följande nyval</i><sup>11</sup>. I vissa motioner föreslås också att institutet <i>misstroendeförklaring</i> införs i fullmäktige. Som skäl för förslagen anges bl a att tillväxten av lokala småpartier i många fall medför att lokalpolitiken destabiliseras eller att enskilda ledande personer eller en majoritet tappar förtroende hos allmänheten och/eller fullmäktige till följd av kriminellt eller olämpligt beteende. I fall som dessa bör det vara möjligt att förfara som på central politisk nivå, menar motionärerna, dvs uttala misstroende mot den sittande ledningen, upplösa den parlamentariska församlingen och utlysa [nyval]<sup>15</sup>. Som framgått /.../ finns det en regel i kommunallagen som infördes så sent som 1994 och som gör det möjligt för fullmäktige att återkalla samtliga uppdrag i en nämnd när den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige. Under 1995/96 års riksmöte avstyrkte utskottet en motion enligt vilken lagstiftningen borde ändras så att det skulle bli möjligt att i kommuner och landsting utlysa [nyval]<sup>16</sup> under pågående mandatperiod (1995/96:KU9). Enligt utskottet borde man, innan någon ändring av kommunallagen föreslås, under ytterligare en tid avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna i kommunallagen om möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd."</p>
<p>1997/98:K202 Carl Bildt Lars Tobisson Anders Björck Knut Billing Gun Hellsvik Inger René Per Unckel Gullan Lindblad Beatrice Ask Bierger Hagård Bo Lundgren Karl-Gösta Svenson Per Westerberg (samtliga m)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "Starka demokratiintressen talar för att en ordning med möjlighet att hålla [nyval]<sup>12</sup> på kommunal- och landstingsnivå bör bli föremål för prövning. Inte minst har senare års avslöjanden om kommunpolitikens affärer, brott och andra oegentligheter rest frågan om det bör införas en möjlighet till [nyval]<sup>13</sup> på kommunal- och landstingsnivå. Vad frågan ytterst handlar om är hur väljarnas berättigade krav och förväntningar skall kunna tillgodoses när väljarna inte längre hyser något förtroende för den sittande politiska majoriteten. Regeringen bör därför snart ta initiativ till en utredning i syfte att belysa för- och nackdelar med att införa en ordning med [nyval]<sup>14</sup> på kommunal- och landstingsnivå."</p>	<p>• "Utskottet finner ingen anledning att nu inta en annan ståndpunkt än den nyss redovisade och avstyrker därför motionerna 1996/97:K527 yrkande 1, 1997/98:K202 yrkande 7, K205, K258 yrkande 5, K509 yrkandena 2 och 3 och K527 delvis."</p>

<sup>10</sup> Det är här oklart huruvida motionären avser *kommunalt extraval* eller *nyval till nämnder och styrelser* i enlighet med den begreppsuppdelning som görs i föreliggande utvärdering.

<sup>11</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>12</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>13</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>14</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>15</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>16</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<p>1997/98:K205 Carl G Nilsson (m)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "Liksom det finns möjlighet att uttala misstroendeförklaring med eventuell åtföljande regeringsavgång och nyval<sup>17</sup> på nationell nivå borde sådan möjlighet också finnas på kommunal nivå. I flera kommuner har under de senaste åren uppstått en närmast politisk handlingsförklaring på grund av olika skeenden... I likhet med vad som föreslås i en moderat partimotion bör regeringen ta initiativ till en utredning i syfte att belysa för- och nackdelar med att införa en ordning med [nyval]<sup>18</sup> på kommunal- och landstingsnivå."</p>	<p>Avslag enligt ovan</p> <p><i>Reservationer Införande av upplösningsinstitut:</i> Birgit Friggebo (fp) Anders Björck (m) Birger Hagård (m) Jerry Martinger (m) Peter Eriksson (mp) Nils Fredrik Aurelius (m) Ann-Kristin Føsker (fp)</p>
<p>1997/98:K258 Birgit Friggebo Bo Könberg Ann-Kristin Føsker Margitta Edgren (alla fp)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "5. att riksdagen hos regeringen begär förslag om möjlighet till extraval i kommuner och landsting"</p>	<p>Avslag enligt ovan</p>
<p>1997/98:K509 Peter Eriksson Barbro Johansson Yvonne Ruwaida (alla mp)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "I riksdagen kan misstroende riktas mot regering eller enskilt statsråd. Vinner detta majoritet måste rådet - eller regeringen - avgå. Detta används endast sällan, men det är en säkerhetsventil gentemot maktmissbruk och korruption. Kommunalt finns ingen motsvarighet, vilket vi anser bör finnas." "2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att misstroendeförklaring kan riktas från kommunfullmäktige gentemot kommunstyrelse och enskilt majoritetskommunalsråd, 3. att riksdagen beslutar om</p>	<p>Avslag enligt ovan</p>

<sup>17</sup> I bemärkelsen ett extra val vid sidan av ordinarie riksdagsval.

<sup>18</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>19</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

	sådan ändring i kommunallagen att en majoritet i kommunfullmäktige kan utlysa [nyval] <sup>19</sup> enligt samma principer som gäller i riksdagen."	
1997/98:K527 Marianne Carlström Sven Hulterström Sten Östlund Claes-Göran Brandin Jan Bergqvist Inga-Britt Johansson Siw Wittgren-Ahl (samtliga s)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "För att få klara parlamentariska situationer i riksdagen finns möjligheter att upplösa riksdagen och utlysa [nyval] <sup>20</sup> . Denna möjlighet finns inte lokalt. Under fyra års tid kan en kommun få dras med en omöjlig parlamentarisk situation. Vid skiftande majoriteter finns idag enligt kommunallagen inga möjligheter att förändra besättningen i styrelser och nämnders presidier."	Avslag enligt ovan
1998/99:K296 Per Lager m fl (mp)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att misstroende-förklaring kan riktas från kommunfullmäktige gentemot kommunstyrelsen och enskilt majoritetsråd, 3. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att en majoritet i kommunfullmäktige kan utlysa [nyval] <sup>21</sup> enligt samma principer som gäller i riksdagen."	<u>1998/99:KU21</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandattiden för fullmäktige och övriga nämnder i kommuner och landsting är reglerade i 5 kap. 5§ respektive 6kap. 12 och 13§§ KL. Förtroendevaldas uppdrag kan dock återkallas i särskilda situationer enligt 4 kap. 10a§.</li> <li>• KU har avstyrkt motsvarande motioner under 1995/96 och 1997/98 års riksmöten.</li> <li>• Enligt de regler som infördes 1994, bör man ytterligare avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna</li> <li>• "Enligt utskottets mening bygger förslagen i de aktuella motionerna på föreställningen om att det finns stora likheter mellan det politiska systemet på nationell nivå (regering-riksdag) och kommunal nivå (styrelsen-fullmäktige). Denna uppfattning står enligt utskottets uppfattning i viss motsatsställning till den princip om samlingsstyre som väsentligen ligger till grund för det kommunala styrelseskicket. De problem som kan uppstå till följd av att en majoritet inte står sig under en hel mandatperiod kan lösas med hjälp av de nya bestämmelserna i kommunallagen om entledigande av ledamöter i nämnderna och val av nya ledamöter."</li> <li>• Motion K296 yrkande 2 och 3 avslås.</li> </ul>

<sup>20</sup> I bemärkelsen ett extra val mellan ordinarie val till riksdagen.

<sup>21</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<p>1998/99:K328 Helena Bargholtz (fp) Barbro Westerholm (fp)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> 4. riksdagen som sin mening ger till känna vad i motionen anförts om att det skall bli möjligt att genomföra extraval i kommuner och landsting</p>	<p>Motivering enligt ovan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motion K328 yrkande 4 avslås.</li> </ul> <p><i>Reservationer:</i> <i>Per Unckel (m)</i> <i>Jerry Martinger (m)</i> <i>Inger René (m)</i> <i>Nils Fredrik Aurelius (m)</i> <i>Helena Bargholtz (fp)</i> <i>Per Lager (mp)</i></p>
<p>1999/2000:K244 Helena Bargholtz (fp)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "5. att riksdagen som sin mening ger regeringen tillkänna vad i motionen anförts om att det skall bli möjligt att genomföra extraval i kommuner och landsting"</p>	<p><u>1999/2000:KU13</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Utskottet finner ingen anledning att frånga sin tidigare uttryckta uppfattning i frågan om möjligheten att genomföra [nyval]<sup>22</sup> i kommuner och landsting. I huvudsak anförde utskottet i detta sammanhang (bet. 1998/99:KU21 s. 14) att principen om samlingsstyre och möjligheten att i vissa situationer entlediga ledamöterna i nämnderna och välja nya talar mot införande av ett kommunalt [nyvalsinstitut]<sup>23</sup>.</li> </ul> <p><i>Motion K244 avstyrktes.</i></p> <p><i>Reservationer:</i> <i>Per Unckel (m)</i> <i>Inger René (m)</i> <i>Nils Fredrik Aurelius (m)</i> <i>Per Lager (mp)</i> <i>Helena Bargholtz (fp)</i> <i>Per-Samuel Nisser (m)</i></p>
<p>2001/02:K60 Bo Lundgren (m)</p>	<p><u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om införande av rätt till [nyval]<sup>24</sup> i kommunerna"</p>	<p><u>2001/02:KU14</u></p> <p>"Utskottet ser ingen anledning att frånga sin tidigare bedömning i frågan om extraval i kommunerna.</p> <p><i>Motionen 2001/02:K60 avstyrks.</i></p>

<sup>22</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>23</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>24</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

2001/02:K247 Carl G Nilsson (m)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om möjligheten att utlysa kommunalt [nyval] <sup>25</sup> . /.../ 3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen som anförts om avsättning av kommunalt förtroendevald."	Avslag enligt ovan.
2001/02:K368 Henrik Westman m fl (alla m, totalt 11 ledamöter)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> "7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om /.../ samt möjlighet att hålla [nyval] <sup>26</sup> ."	Avslag enligt ovan.
2001/02:K385 Johan Pehrson (fp)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att försök genomförs med möjligheten till kommunala [nyval] <sup>27</sup> i tio kommuner.	Avslag enligt ovan.
2002/03:K385 Helena Bargholtz med flera (alla fp)	<u>Förslag till riksdagsbeslut:</u> 7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om möjligheten att ordna extraval i kommuner och landsting.	2002/03:KU22  Motionen är i skrivande stund ännu ej behandlad

Sammantaget visar denna uppställning att frågorna om *kommunala nyval till nämnder* och frågan om *kommunala extraval* omfattar många olika dimensioner och underliggande problemområden. Flera motionärer är inte nöjda med nuvarande regler när de talar om politiska krissituationer i kommunerna. 4 kap 10a § KL första punkten infördes just med tanke på att kunna reglera förhållandena när majoriteten i kommunfullmäktige ombildas. Som vi kommer att se längre fram i denna utredning, finns det situationer som kan uppstå i kommunerna där man ibland kan ifrågasätta stadgandets tillämplighet så som det för närvarande är utformat. Konstitutionsutskottets inställning har dock varit att man vill vänta och se hur effekterna av regeln faller ut i praktiken (1995/96:KU9, 1997/98:KU4, 1998/99:KU21, 1999/00:KU13, 2001/02:KU14).

<sup>25</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>26</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.

<sup>27</sup> Se not 9. Här avses *kommunalt extraval*.



I grova drag kan sägas att utgångspunkten för alla motioner är kommunala politiska kriser. Som lösning på sådana kriser argumenterar motionärerna utifrån fyra olika typer av förslag avseende *oklara regler gällande ekonomisk ersättning, kommunalt misstroendevotum, ökat inslag av majoritetsstyre*, samt frågan om *tänkbar försöksverksamhet*.

### ***Oklara regler, till exempel gällande ekonomiska ersättningar***

Norbergs motion, 1993/94:K603, skulle kunna tolkas som att den efterfrågar *den rent privatekonomiska frågan* om vad som ska hända när en person som avsatt de närmaste fyra åren för ett politiskt heltidsuppdrag, efter en maktförändring hamnar i opposition och blir halvtidsarvoderad eller mindre. De regler som här efterlyses skulle kunna omfatta hur den ekonomiska regleringen bör lösas vid ett entledigande. Utifrån förarbetet till 4 kap 10a § KL är lagstiftaren medveten om de problem som kan uppkomma för särskilt de hel- eller deltidsengagerade förtroendevalda. Lagstiftaren skriver bland annat följande i prop. 1993/94:188, s. 46,

"förtida entledigande kan innebära problem, bl. a. av ekonomisk natur, främst för de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda. Detta gäller dock redan idag för de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda som antingen begär avsked av fri vilja eller som entledigas enligt kommunallagens nuvarande bestämmelser. Det får ligga på kommunerna och landstingen själva att reglera de främst ekonomiska konsekvenserna som ett återkallande eller ett entledigande kan medföra."

Rättsläget i detta avseende anger därmed att det är upp till varje kommun eller landsting att reglera detta så som man lokalt bedömer rimligast (jfr även 1993/94:KU40 s.12 samt Paulsson, Riberdahl och Westerling 1993:173). Detta framkommer dock inte av lagparagrafen i sig, vilket har påpekats av några intervjupersoner och detta borde bli föremål för ett förtydligande.

### ***Kommunalt misstroendevotum – att utkräva ansvar***

Gudrun Norberg tar också upp frågan kring regler vad gäller entledigande av kommunalråd, och frågan berör den fråga som flera efterföljande motionärer tar upp, om möjligheten till *kommunalt misstroendevotum* mot en kommunstyrelse eller en enskild ledamot. Mot bakgrund av de oegentligheter som under 1990-talet förekom i några kommuner, vill några motionärer ge fullmäktige möjlighet att begära misstroendevotum.

Frågan kring misstroendevotum är inte så enkel. Ska misstroendet riktas mot hela kommunstyrelsen som *kollektiv* eller gentemot en *enskild person*? Vilka slags orsaker är legitima för ett sådant misstroende? Då enskild ledamot har begått en brottslig handling (till exempel trolöshet mot huvudman), täcks detta in av 4 kap. 10 § KL. Däremot bör

inte en ledamot kunna skiljas från sitt uppdrag på vilka grunder som helst, exempelvis på grund av samarbetsproblem.<sup>28</sup>

Vad som skulle kunna vara en väg för att komma åt just aspekterna med maktmissbruk, och där gällande regler vad gäller kriminella gärningar osv inte är tillräckliga, skulle kunna vara möjliggörandet av misstroendevotum mot enskild ledamot i styrelse eller fullmäktige med enkel eller kvalificerad majoritet. På den nationella nivån finns möjligheten till misstroendevotum inskriven i 6 kap. 5 § RF<sup>29</sup> och enligt denna kan såväl enskild ledamots förtroende återkallas, som regeringens förtroende i sin helhet. I 3 kap. 4 § RF föreskrivs även möjligheten att utlysa extraval.<sup>30</sup>

Dessa två, misstroendevotum och extraval på den nationella nivån kan hänga samman, men kan också inträffa enskilt var för sig. I den mening att enskild fullmäktigeledamots förtroende skulle kunna ifrågasättas, skulle det vara fullt möjligt att i KL införa en kommunal motsvarighet till den regel som finns i RF. Vad gäller frågan om att införa ett kommunalt extraval, är frågan av ideologisk och konstitutionell art, och utvärderaren har bedömt att det ligger utanför detta uppdrag att ta ställning i en sådan fråga.

Misstroendevotum som riktas mot kommunstyrelsen som kollektiv är vad 4 kap. 10a § första punkten KL faktiskt innebär, i den meningen att misstroendet kan riktas från fullmäktige. Om en ny majoritet har nåtts i fullmäktige, kan denna med redan befintliga regler återkalla uppdragen för förtroendevalda i en eller flera nämnder.

### ***Ökat inslag av majoritetsstyre och handlingskraft?***

Motionärerna i riksdagen hänvisar ofta till att möjligheten finns på nationell nivå att utkräva misstroendevotum om en regeringskris uppstår. Denna ordning baseras på att regeringen tillsätts helt utifrån det stöd som kan nås i riksdagen efter ett val, och att oppositionen inte finns representerad däri. KU har vid ett flertal tillfällen avslagit dessa motioner med hänvisning till att KL vilar på en princip om *samlingsstyre*, och att detta synsätt därför inte skulle vara tillämpligt.

---

<sup>28</sup> Det är inte ovanligt att konflikter som uppkommit på grund av samarbetsproblem redan idag hanteras med befintligt regelsystem, till exempel genom att utnyttja möjligheten till omorganisation.

<sup>29</sup> 6 kap 5 § RF Förklarar riksdagen att statsministern eller annat statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet. Kan regeringen förordna om extra val till riksdagen, skall dock beslut om entledigande ej meddelas om regeringen inom en vecka från misstroendeförklaringen förordnar om extra val.

<sup>30</sup> 3 kap 4 § RF Regeringen får förordna om extra val till riksdagen mellan ordinarie val. Extra val hålles inom tre månader efter förordnandet.

På kommunal nivå handlar frågan om kommunala nyval i hög grad om *spelet om presidieposterna*. Detta spel startar vid frågan om vem eller vilka som vinner majoritet efter ett val. Då valresultatet har blivit känt, är det kännetecknande för den proportionella representationsmodellen att de olika partierna vanligen<sup>31</sup> måste samverka med varandra för att nå en funktionsduglig "kommunal regering", en kommunstyrelse (KS). I såväl KS som i alla övriga nämnder är majoriteten *och* oppositionen representerad, och alla förtroendeposter fördelas i huvudsak proportionellt.<sup>32</sup> Det får anses ligga inom ramen för den kommunala självstyrelsen huruvida presidieposterna tillfaller både majoriteten eller oppositionen, eller om majoriteten tar allt (6 kap 9 § KL). Ibland handlar återkallandet av förtroendeuppdrag om de förtroendeuppdrag som kan ha "getts bort" till ett annat parti i utbyte för politiskt stöd i en eller några frågor. Om det parti som "fått" fler mandat än vad man hade röster till senare byter sida och samverkar med en annan koalition i fullmäktige, kan ett återkallande av uppdrag innebära att ett sådant parti förlorar något mandat på marginalen.

En del motionärer efterfrågar *mer handlingskraftiga kommunala majoriteter*. Det är här svårt att tolka vad som egentligen avses med detta krav. Den enklaste åtgärden rent tekniskt sett, om handlingskraftiga majoriteter är vad man vill uppnå, är att strukturera om den kommunala konstitutionen, det vill säga frånga den proportionella principen, eller principen om samlingsstyre som KU uttrycker det, och i stället eftersträva ett tydligt majoritetsstyre, där det största partiet eller den största koalitionen uttalat koras till kommunvalets vinnare. Konstitutionsutskottet har varit tydliga i sin markering att det *inte är rimligt att göra en analogi mellan den nationella nivåns styre (regering - riksdag) och den kommunala styrelsen (kommunstyrelse - fullmäktige)*. Denna analogi skulle vara mer realistisk om kommunstyrelsen enbart skulle besättas utifrån majoriteten, vilket skulle vara ett drastiskt fränsteg från kommunallagens nuvarande bestämmelser. Några av de intervjupersoner vi har talat med menar dock att en glidning har ägt rum på senare år, där presidieposterna i en del kommuner har tilldelats allt större betydelse. Tidigare har presidieposterna enbart haft en mötesledande och administrativ funktion, medan de i allt högre grad under senare år har kommit att spela en dagordningssättande roll.<sup>33</sup> De kommuner som på frivillig väg idag har valt tillsätta presidieposterna utifrån den kommunala majoriteten, dessa kommuner har valt att inför valjarna tydliggöra vilka som sitter vid den kommunala politiska makten.<sup>34</sup> Det finns även en

---

<sup>31</sup> Så länge som inte ett parti vinner egen majoritet i fullmäktigeförsamlingen.

<sup>32</sup> Se KL 5 kap. 46 §. I praktiken äger dock en viss kohandel rum mellan partierna om de mandat som kan nås på marginalen genom de antal röster som ger "ett halvt mandat". Denna kohandel handlar ofta om att ett parti får det hela mandatet mot att det andra partiet får stöd i någon profilfråga.

<sup>33</sup> Med dagordningssättande avses kontrollen över vilka frågor som tas upp på dagordningen, i vilken ordning dessa tas upp, och vilka frågor som inte tas upp till behandling.

<sup>34</sup> Detta har till exempel gjorts i Stockholms stad, se vidare Bäck och Johansson 2000.

tendens till tydligare majoritetsstyre i större kommuner, medan mindre kommuner knappt har något politiskt spelrum över – man tvingas samarbeta över blockgränserna för att uppnå en ekonomi i balans. Det är långt ifrån en majoritet av kommunerna som eftersträvar en tydligare majoritetsordning, då den kommunala politiska kulturen i många fall vilar på ett block- och partiöverskridande samförstånd. I vilken riktning lagstiftaren ska gå i detta avseende är dock ytterst en politisk fråga och inte ett föremål för denna utvärdering.

### ***Frågan om tänkbar försöksverksamhet***

Motionen 2001/02:K385 efterfrågar en försöksmöjlighet i tio kommuner. Frågan här är på vilka grunder dessa kommuner skulle väljas ut? Problem med instabila majoriteter som redovisas inom ramen för denna utredning har under de två senaste mandatperioderna inträffat i totalt cirka 20 kommuner och en landstingskommun. Ska "försökskommuner" väljas bland dessa som redan haft problem, som eventuellt väntas få fortsätta problem, eller ska de väljas bland landets alla kommuner?

Utvärderaren efterlyser här ett tydliggörande om vad som i sådant fall exakt ska prövas inom ramen för sådan försöksverksamhet. Är det a) tydliga majoriteter, b) misstroendeförklaring av enskild ledamot, eller är det 'politiska kriser' av något slag som ska lösas genom exempelvis c) ett kommunalt extraval? Då problemet med tydliga majoriteter går hand i hand med det proportionella valsystemet, så kan en politisk kris till exempel bestå av att den politiska spelplanen är tredelad. Ett extraval är ingen garanti för att den kommunala spelplanen inte fortsatt skulle vara tredelad även efter ett sådant val. Försöksverksamhet med såväl misstroendeförklaring som kommunalt extraval är svårt att införa i endast några kommuner, utan bör i sådant fall genomföras generellt, då tillämpningen förväntas bli ovanlig. Den försöksverksamhet som förefaller mest rimlig att bedriva, är i så fall stärkta majoritetsinslag i ett antal kommuner som ansöker om att delta i sådant försök, men även detta är ytterst en politisk fråga att ta ställning till.

### ***Demokratiutredningen***

1997 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Under tre år levererades ett antal olika forskarvolymerna och småskrifter, seminarier och webbaktiviteter innan slutbetänkandet låg klart, *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Utredningen berörde frågan om kommunala extraval mycket kortfattat, men det som skrevs var följande:

”Ett annat sätt att vitalisera den kommunala demokratin är att införa kommunalt extravalinstitut. Liksom i riksdagen skulle man möjliggöra utlysande av val under mandatperioden om något avgörande inträffat som förhindrar att den kommunala (eller regionala) styrelsen fungerar tillfredsställande och nya majoriteter påkallas. Den här idén ligger helt i linje med vår argumentation för att stärka det kommunala självstyret och den representativa demokratin. *Principiellt ser vi inga skäl till att tillämpa något annat synsätt på den lokala politiken än på den nationella.*” (SOU 2000:1 s. 190, utvärderarens kursivering)

Som vi ser i citatets sista mening, går Demokratiutredningens och Konstitutionsutskottets meningar isär här, vad gäller huruvida den kommunala nivån principiellt skall betraktas med samma synsätt som den nationella, eller inte. Demokratiutredningen ser inga principiella skillnader mellan dessa två nivåer, och Demokratiutredningen delar därmed samma mening som ovan redovisade motionärer. Demokratiutredningen gör kopplingen att ett kommunalt extraval skulle befrämja *nya tillfredsställande majoriteter*, men ställningstagandet innebär samtidigt ett avsteg från gällande kommunallagstiftning.

Vad var sedan remissinstansernas meningar i denna fråga? Remissvaren på Demokratiutredningen finns samlade i Ds 2001:26. Remissvaren är splittrade, men de grupperar sig utifrån följande teman (ibid. s. 368f):

- *Extraval bör kunna utlysas även på kommunal nivå* (Götene kommun). Sveriges Kristna Socialdemokraters förbund är tveksamt positiva och menar att viss restriktivitet bör tillämpas, samt att formerna bör utredas vidare.
- *Tveksamhet, extraval innebär att partierna inte tar sitt långsiktiga ansvar* (Gnosjö och Jönköpings kommun).
- *Frågan bör analyseras och diskuteras bredare innan ställningstagande kan tas* (Härnösands och Trollhättans kommuner samt Jönköpings läns landsting och Västra Götalandsregionen). Västra Götalandsregionen framhåller också att "[d]et är märkligt om extraval skall kunna hållas till riksdagen men inte till kommunala församlingar."
- *Kostnadsfrågan* framhålls av Länsstyrelsen i Skåne län, som pekar på att en permanent organisation lär bli nödvändig om det införs ett kommunalt extravalinstitut.
- *Att stärka den lokala parlamentarismen* framhålls av Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). "Förbundet är förvånat att parlamentarism, som brukar betraktas som en självklarhet i rikets styrelse, ses som en så främmande fågel i lokalstyrelsen i Sverige."

I det sistnämnda fallet, där GR hänvisar till den lokala parlamentarismens princip, är det oklart om hänsyn tagits till den regeländring som 4 kap 10a § KL faktiskt har inneburit.

I *Kommundemokratikommitténs* arbete togs frågan om kommunala extraval inte upp, där diskuterades endast möjligheterna till kommunala folkomröstningar och folkinitiativ (SOU 2001:48). Denna fråga sammanblandas ofta med frågan om kommunala extraval.

Den demokratiproposition, *Demokrati för det nya seklet*, som följde efter Demokratiutredningen och remissförfarandet berörde inte heller i något avseende frågorna om kommunala nyval eller extraval (jfr reg prop. 2001/02:80). Däremot tillsattes föreliggande utredning genom regeringsbeslut Ju2002/6574/K (se Bilaga 1).

Vad som också kan tilläggas i sammanhanget, är att Svenska Kommunförbundet efter valet 1998 genomförde en enkätundersökning till kommunalt förtroendevalda i Sverige. Enligt denna undersökning var det 56 procent av politikerna som tyckte att det var ett *Mycket bra förslag* eller *Ganska bra förslag* att *Göra det möjligt att ha nyval i en kommun*, medan 20 procent ansåg detta vara ett *Ganska dåligt* eller *Mycket dåligt* förslag. 24 procent av politikerna hade uppfattningen att detta var ett *Varken bra eller dåligt förslag* (Hagevi 1999).<sup>35</sup> Utöver nämnda undersökning, har inga övriga undersökningar i frågan kommit till utvärderarens kännedom.

## I korthet

Det första rättsfallet efter att 4 kap 10a§ KL första punkten infördes inträffade i Ulricehamns kommun 1995. Beslutet överklagades till länsrätten och fastställdes senare av kammarrätten i Göteborg 1996. Hitintills har 16 motioner om kommunala nyval och/eller extraval lagts i riksdagen sedan 1994, och dessa problematiserar följande frågeställningar:

- reglementet kring ekonomiska ersättningar vid entledigande
- möjligheten att utkräva kommunalt misstroendevotum
- möjligheter att nå handlingskraftiga majoriteter
- frågan om försöksverksamhet kan bedrivas

Utvärderaren konstaterar att Konstitutionsutskottet hittills har avslagit motionerna, främst med hänvisning till att kommunallagen i betydande grad vilar på principen om samlingsstyre. Samtidigt har Demokratiutredningens slutbetänkande uttalat att man principiellt inte har något annat synsätt på den lokala politiken än på den nationella. Oförenligheten mellan KUs synsätt respektive Demokratiutredningens synsätt är uppenbar och ytterst är avgörandet mellan dessa två ståndpunkter av politisk natur – bör majoritetsinslagen stärkas på den kommunala nivån eller är det proportionella synsättet vad som i första hand ska eftersträvas?

<sup>35</sup> Undersökningen genomfördes våren 1999 vid CEFOS, Göteborgs universitet. Enkäten sändes ut till ett urval av 2.400 kommunalt förtroendevalda. Svarsprocenten var 75 procent (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2000: 16).

### 3 En undersökning i kommuner och landsting

Inom ramen för föreliggande uppdrag har en undersökning i landets samtliga kommuner och landstingskommuner genomförts, gällande förekomsten av tillämpningen av 4 kap. 10a § första punkten KL. Undersökningen genomfördes med telefonintervjuer till alla landets kommuner och landsting, där frågor ställdes utifrån det frågeformulär som redovisas i Bilaga 2. De personer som kontaktades var i första hand kommunsekreterare, kommunalråd, politiska sekreterare, kanslichefer eller kommunchef. När väl en representativ person för kommunen nåddes, har den genomsnittliga samtalstiden legat på ungefär 10 minuter. Så långt möjligt har även fullmäktigeprotokoll och liknande dokumentation inhämtats från de kommuner som haft de aktuella ledarskapsproblemen.

Tidsperioden som undersöktes var de två föregående mandatperioderna, alltså perioderna 1994–1998 respektive 1998–2002. Det var inte rimligt att ställa frågor om tidigare mandatperioder, eftersom den aktuella lagregeln trädde i kraft 1994, och det var heller inte realistiskt att ställa några frågor om innevarande mandatperiod då denna ej är avslutad. Undersökningen har bidragit med flera viktiga pusselbitar, och då främst a) *hur ofta* har paragrafen tillämpats eller kommit på tal, b) *vilka typer* av tillämpningar har funnits.

I tabell 3.1 redovisas ett antal kommuner som har varit nära att genomföra ett nyval enligt den aktuella paragrafen, men som av olika skäl inte tillämpade den.

**Tabell 3.1 Kommuner som övervägt att genomföra nyval enligt 4 kap 10a § 1 KL**

Hagfors (2001) <sup>36</sup>	Norrköping (1999) <sup>39</sup>	Skinnskatteberg (2001) <sup>42</sup>
Hedemora (2000) <sup>37</sup>	Ragunda (2001) <sup>40</sup>	
Kiruna (1995) <sup>38</sup>	Sala (2000) <sup>41</sup>	

<sup>36</sup> (S) samarbetade med (v) efter valet 1998, men då ett vice kommunalråd slutade ville (v) att denne skulle representeras av (v). Det gick inte (s) med på, men då bildades en ny majoritet mellan (v+fp+c+kd+m). Alla förändringar skedde frivilligt, valda representanter avsåg sig sina poster och fyllnadsval genomfördes i fullmäktige (KF 2001-04-24).

<sup>37</sup> (S) och (v) samarbetade efter valet 1998. Kommunens ekonomi var i obalans, och kommunakuten kontaktades. (V) ville ej gå med på de villkor som ställdes, så (s) valde att samarbeta med (c+m) i stället. Förändringarna genomfördes frivilligt genom att socialdemokraternas tidigare ordförande- och vice ordförandeposter nu gjordes om så att även andre viceposter inrättades. (M) och (c) fick förste viceposterna genom att nya reglementen antogs och fyllnadsval genomfördes (KF 2000-06-21).

<sup>38</sup> Vänsterpartiet i Kiruna hade hoppats på ett nyval till nämnder och styrelser, men en majoritet saknades i fullmäktige för detta förslag.

<sup>39</sup> Norrköping har inte tillämpat paragrafen, men drabbades av en komplicerad politisk kris, vilket utreds längre fram. Riksdagsmannen Gunnar Axén ställde 2001-06-05 en fråga till dåvarande deomokratiminister Britta Lejon, mot bakgrund till turbulensen i kommunen. Frågan gällde möjligheten att inrätta ett kommunalt extraval när kommunen saknar en funktionsduglig ledning.

Vid undersökningarna föreligger dock ett visst tolkningsproblem. Vad som av vissa aktörer uppfattas som ett rent "återkallande", uppfattas av andra att det som skedde var frivilligt efter att den nya majoriteten blivit uppenbar. Det finns olika orsaker till att välja att tillämpa 4 kap 10a § första punkten KL, i vissa kommuner vill man inte bli alltför konfrontatorisk när man möts i fullmäktigesalen, andra kommuner hävdar att användandet av lagregeln är ett mer "korrekt" tillvägagångssätt, medan ytterligare några kommuner har föredragit att genomföra förändringarna med stöd av andra paragrafer. Utvärderaren kan här inte säga att något tillvägagångssätt är mer riktigt än något annat, men kan konstatera att de bakomliggande problemen i både tabell 3.1 och 3.2 har varit svårigheter att nå fungerade politiska majoriteter.

**Tabell 3.2 Typer av återkallanden i kommunerna under 1994–2002 med stöd i 4 kap 10a § 1 KL<sup>43</sup>**

"Skolboksexempel"	Återkallande utan majoritetsskifte	Återkallande i minoritetsställning
Boden (2000) Jokkmokk (2001*) Karlstad (2001*) Lekeberg (2000) Mölnadal (2001*) Orust (2001*) Strängnäs (2001) Tjöm (2000*) Ulricehamn (1996*) Värmdö (2001) Åtvidaberg (2001) <b>Landsting:</b> Västra Götalandsregionen (2000*)	Enköping (2001-)	Lessebo (2000)

**Kommentar:** (-)=Återkallandet genomfördes av den borgerliga majoriteten för att återkalla mandat som tidigare getts till Fp i valteknisk samverkan. (\*)=Ett litet parti bidrog till splittringen, till exempel Miljöpartiet, Samernas väl, Kommunalt Alternativ, Folkviljan, Sveriges Pensionärs Intresseparti (SPI) eller Sjukvårdspartiet Folkets Vilja (SFV).

<sup>40</sup> I Ragunda bildades efter valet 1998 en socialdemokratisk majoritet tillsammans med vänsterpartiet, men samarbetsproblem mellan dessa ledde till att det socialdemokratiska kommunalrådet avgick våren 2001. Den turbulens som uppstod ledde till sist till att socialdemokraterna och centern inledde ett samarbete, men de formella besluten genomfördes på så sätt att kommunstyrelsens ordförande frivilligt avsåg sig sitt uppdrag med omedelbar verkan. Därefter avsåg sig även kommunfullmäktiges ordförande och övriga ordföranden sina uppdrag. Efter förhandlingar kunde till sist fyllnadsval genomföras där (s) och (c) samarbetade (Dnr 448/00 041 KF§33).

<sup>41</sup> M+fp+kd+c+Salapartiet ingick i ett samarbete efter valet 1998. Detta sprack år 2000. Ordföranden från den borgerliga sidan avsåg sig frivilligt sina uppdrag till förmån för (s) som övertog styrandet i minoritet. Hoppande majoriteter fortsatte perioden ut, men (kd) och (m) stödde ofta (s). Paragrafen tillämpades inte.

<sup>42</sup> Samarbetet mellan s+v sprack på försommaren 2001. V släppte sina poster frivilligt och (s) inledde ett nytt samarbete med (c) i stället. Förändringen skedde frivilligt.

<sup>43</sup> En förteckning över KF-beslut i respektive kommun återfinns i Bilaga 3.



Totalt är det 13 kommuner samt ett landsting som har tillämpat regeln om att återkalla förtroendeledamöters uppdrag under mandatperioderna efter valet 1994 fram till och med år 2002.<sup>44</sup> Bland landstingskommunerna är det endast Västra Götalandsregionen som har tillämpat paragrafen (2000). Majoritetsbildningarna förefaller enklare i landstingen än i kommunerna, då en större variationsrikedom i majoritetsbildningen uppvisas på den kommunala nivån.

Antalet kommuner som haft problem av den typ som lagstiftaren i detta fall har förutsett är omkring 20 kommuner under två mandatperioder. Orsakerna till att man i övriga fall inte har tillämpat 4 kap 10a § första punkten KL kan dels bero på osäkerhet eller okunskap om paragrafen, eller att man velat lösa situationen på frivillig väg genom annat tillvägagångssätt. Att tillämpningen var betydligt vanligare efter valet 1998 tyder på att kunskapen om paragrafens existens hade spridits.

Det är intressant att notera att småpartier har varit orsaken till ungefär hälften av de spruckna majoriteterna. Dessa partier har en viktig betydelse i spelet om majoritetsbildningen, men majoriteter kan skifta även av andra skäl. Instabila majoriteter orsakas därmed lika ofta när de gamla, etablerade partierna är inblandade, som när nyare lokala småpartier är inblandade.

Utifrån telefonintervjuerna såväl som fullmäktigeprotokollen är det intressant att notera att det finns en betydande oklarhet huruvida det räcker att återkalla förtroendeuppdragen i enskilda nämnder, eller om det vid nyvalet ska genomföras ett återkallande av *alla* förtroendeuppdrag i kommunen. Tolkningsproblemet som föreligger vad gäller nyval till nämnderna belyses av att i praxis har båda ytterligheterna förekommit. I exempelvis Orust kommun gjordes tolkningen att "återkallande av samtliga uppdrag" skulle gälla kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, sociala omsorgsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och valnämnden.<sup>45</sup> I Åtvidaberg däremot, gjordes tolkningen att nyvalet skulle omfatta samtliga förtroendeuppdrag i styrelser och nämnder.<sup>46</sup> Vid en

---

<sup>44</sup> Diskussioner om att tillämpa paragrafen har förekommit i betydligt fler kommuner än vad som redovisas här, och endast några av de som varit "nära" att tillämpa 4 kap. 10a§ KL redovisas i tabell 3.1. Fullmäktigeprotokoll med hänvisning till 4 kap. 10a§ är vad som här har fått definiera var tillämpning har ägt rum och inte, se vidare bilaga 3.

<sup>45</sup> Se <http://www.orust.se/gov/prot/kf/>

<sup>46</sup> Kommunalt nyval genomfördes till kommunstyrelsen, valnämnden, tekniska nämnden, personalnämnden, bygg- och räddningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, valberedning, kommunens revisorer, handikappråd, pensionärsråd, arvodeskommitté, styrelse för Åtvidabergs Bostads AB, AB Åtvidabergs Brukshotell och AB Åtvidabergs industribyggen, styrelse för Åtvidabergs fjärrvärme AB, lekmannarevisorer för Åtvidabergs bostads AB, AB Åtvidabergs brukshotell och AB Åtvidabergs industribyggen, lekmannarevisor för Åtvidabergs Fjärrvärme AB, ombud vid bolagsstämmor med Åtvidabergs bostads AB, AB Åtvidabergs brukshotell, AB Åtvidabergs industribyggen, Åtvidabergs fjärrvärme AB, ÖSTSAM, och Arena ÖSTSAM AB(-), ledamöter och ersättare i förenings-

granskning av fallen i tabell 3.2 visar det sig att något fler kommuner har genomfört nyval enligt Åtvidabergsmodellen, medan knappt hälften har följt Orustexemplet. Denna variation bottnar troligtvis i en oklarhet i vad som egentligen avses med *kommunalt förtroendeuppdrag*. Omfattas enbart valda ledamöter och ersättare till nämnder och styrelser eller ska även överförmyndare, ledamöter i kommunala företag eller företrädare i kommunalförbund ingå? Enligt 4 kap. 1 § KL avses med förtroendevalda just ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och dess ersättare. Till de kommunalt förtroendevalda räknas även ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund. Enligt Björkman och Riberdahl ska inte styrelseledamöter och revisorer i kommunala företag i form av aktieföretag eller stiftelser inräknas, medan det är mer oklart huruvida överförmyndaren ska inräknas i begreppet *kommunalt förtroendevald* (Björkman och Riberdahl 1997:31-33).<sup>47</sup> Kommunala förtroendeuppdrag ska dessutom särskiljas från statliga förtroendeuppdrag som till exempel förtroendevalda i statliga verks (lokala) styrelser eller nämndemän i domstolar. Det är förståeligt att tolkningen av lagen är så pass vid i praxis. I förarbetet talas om att "sådan återkallelse skall avse samtliga förtroendevalda och skall således inte kunna användas för att entlediga enstaka förtroendevalda" (Reg. prop. 1993/94:188, s. 45). Huruvida detta syftar på *samtliga förtroendevalda i en nämnd*, eller i *kommunens alla nämnder* är oklart. Även i konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU40, s. 13 uttalas att:

"Den möjlighet till återkallelse som regeringen föreslagit skall avse samtliga förtroendevalda, dvs. avsikten är inte att enstaka förtroendevalda skall kunna entledigas."

Lagstiftaren bör i detta avseende förtydliga hur stort tolkningsutrymmet tillåts vara. Praxis hitintills har inneburit följande ytterligheter:

- Kommunala förtroendeuppdrag i ett fåtal nämnder inklusive kommunstyrelsen återkallas
- Kommunala förtroendeuppdrag återkallas i alla nämnder, kommunstyrelsen, revisorer, kommittéer och beredningar, ledamöter i bolagsstyrelser och lekmannarrevisorer m fl.

---

stämman ÖSTSAM(-), ombud till Östergötlands kommunförbund, revisor för Åtvidabergs hemvärn, nämndemän(-) och överförmyndare(-) samt huvudmän i Åtvidabergs sparbank(-) och Valdemarsviks sparbank(-). (-)=Vid KF 2001-09-27 beslutades att förtroendevalda till alla ovan upptagna verksamheter skulle omväljas, medan man vid följande KF 2001-10-25 beslutade att återkallandet inte skulle gälla markerade verksamheter.

Se vidare <http://www.atvidaberg.se/visinform/pdf/protokoll/Kf2001-10-25.pdf> samt

<http://www.atvidaberg.se/visinform/pdf/protokoll/Kf2001-09-27.pdf>

<sup>47</sup> Det beror på om överförmyndaren är en *nämnd* eller en enskild person (Björkman och Riberdahl 1997:31).

Vad som nedan kategoriseras som "skolboksexempel" avser därmed att alla kommuner haft politiska ledarkriser i någon form och att ett återkallande av uppdrag har ägt rum.<sup>48</sup> Kategorin "skolboksexempel" kommer att beskrivas närmare strax, där det första rättsfallet i *Ulricehamn* redovisas, men fallbeskrivningarna kommer att inledas med det enda fallet som finns på landstingssidan (*Västra Götalandsregionen*). Förutom skolboksexemplen, så återfinns det flera olika specialfall. I *Enköping* bildades efter valet 1998 en borgerlig majoritet mellan (m+fp+kd+c), och dessa hade då 28 mandat av totalt 51, eller 55 procent. Efter turbulens mellan (fp) och den övriga koalitionen, valde majoriteten att tillämpa 4 kap 10a § 1 KL, för att återkalla det extra mandat som (fp) hade fått genom valteknisk samverkan. Samtidigt avbröts också samarbetet mellan koalitionen och fp, men (m+kd+c) hade fortsatt majoritet i fullmäktige. Även detta fall kommer att beskrivas mer ingående i det kommande.

I flera kommuner har åtminstone vissa partier hoppats på att kunna genomföra ett "nyval". I *Kiruna* hoppades till exempel vänsterpartiet på att kunna utlysa ett "allmänt extraval", tills man insåg att vad KL nu medger är endast ett nyval om det finns en ny majoritet i fullmäktige, och detta lyckades man inte uppnå. Även i Uppsala och Skinnskatteberg har frågan varit uppe, men har inte kommit så långt som till ett avgörande i fullmäktige. I Norrköping uppstod en ledningskris då ett kommunalråd avled och socialdemokraterna inte ville lämna kommunstyrelsens ordförandeskap vidare till oppositionen. Även detta fall kommer att redovisas mer detaljerat i det följande.

Variationen i tillämpningen av 4 kap 10a § 1 är relativt stor och det finns här ingen möjlighet att genomföra en heltäckande beskrivning. Det är ändå viktigt att gå djupare i några fall, dels för att kunna peka på principiella förhållanden som framtvingar dessa nyval, men också för att peka på kommuner eller förhållanden där dagens regler inte används som det var tänkt eller inte hjälper den uppkomna politiska krisen. Utvärderaren har därför valt att göra fördjupade fallbeskrivningar av Västra Götalandsregionen, Ulricehamn, Enköping, Norrköping och Kiruna eftersom dessa fall representerar olika av lagstiftaren förutsedda och oförutsedda skeenden.

---

<sup>48</sup> Vad gäller skillnaden mellan tillämpningen "frivillig avsägning av uppdrag" och "återkallande" kan inte alltid en glasklar tolkning göras. Ibland har det gamla presidiet i fullmäktige och kommunstyrelse "frivilligt" avsagt sig sina uppdrag, ett fyllnadsval har genomförts därefter, och sedan har ett återkallande ägt rum av övriga uppdrag genomförts utifrån den nya majoriteten. Karlstad har tolkats som ett sådant exempel.

## Landsting

Västra Götalandsregionen är det enda landsting som har tillämpat paragrafen om återkallande av förtroendeuppdrag. Kanske beror det på att socialdemokraterna generellt har en betydligt starkare ställning i landstingen, jämförelse med i kommunerna. Särskilt under den första mandatperioden efter valet 1994 hade socialdemokraterna egen majoritet i tio landsting inklusive Malmö stad (av då totalt 26 stycken).<sup>49</sup> I fallet Västra Götalandsregionen var det ett mindre parti med i spelet, Sjukvårdspartiet Folkets vilja (SFV).

## Västra Götaland

Tabell 3.3 Valresultat i Västra Götalandsregionen 1998

M	C	Fp	Kd	S	V	Mp	Övr <sup>50</sup>	TOTALT
31	10	10	18	50	17	7	6	149

Efter valet 1998 inledde (s), (v) och (mp) ett samarbete. Detta skulle dock bli i minoritet med 74 mandat, medan det krävdes 75 mandat för majoritet. (S) trodde dock inte att de borgerliga partierna skulle samverka med det regionala partiet SFV, eftersom (c) tydligt hade av sagt sig samarbete med SFV.<sup>51</sup> Regionstyrelsen, valberedningen och fullmäktiges presidium hann tillsättas, men under budgetförhandlingarna i november 1998 stod det klart att SFV fällde den socialdemokratiska budgeten och det blev uppenbart att majoriteten såg annorlunda ut än vad (s) hade tänkt sig. I och med detta, avgick de ledamöter som hade hunnit väljas, och nya ledamöter valdes till alla nämnder och styrelser i december/januari 1999 utifrån den borgerliga majoriteten tillsammans med SFV. Socialdemokraterna fick vice ordförandeposter istället för ordinarie, och tappade ett antal ledamöter i olika nämnder.<sup>52</sup>

Den borgerliga koalitionen regerade under 1999, men under budgetarbetet våren 2000 blev det svårt att hålla ihop koalitionen. Moderaterna drev kravet att inte höja skatten

<sup>49</sup> Sedan dess har ju det totala antalet landsting minskat till 21, då Västra Götalandsregionen och Region Skåne bildades inom ramen för regionförsöket.

<sup>50</sup> Sjukvårdspartiet Folkets vilja, SFV.

<sup>51</sup> Detta berodde på att SFV tidigare hade bildats genom att bryta sig ur centerpartiet.

<sup>52</sup> Socialdemokraterna hävdar här att man inte litade på att den nya koalitionen var *stadigvarande*, och de var därför tveksamma till att stiga ned från sina valda poster i styrelsen. (S) släppte dock positionerna, förutom ordförandeskapet i regionfullmäktige. Här hävdades att ordförandeskapet inte skulle politiseras.

Flera regionråd hade ställt in sig på att vara regionråd i fyra år och när detta inträffade avtalade regionen med dessa om en avgångsersättning. Denna ersättning har överklagats till länsrätt, kamrarrätt och regeringsrätt, se vidare not 28.

mycket hårt, trots att regionens budget var mycket ansträngd.<sup>53</sup> En andra konfliktlinje var frågan om organisationen av storsjukhusen. I maj 2000 började det borgerliga samarbetet att knaka, det blev allt svårare att ena (c+fp) tillsammans med (SFV+kd och m). Dåvarande regionordföranden för moderaterna menar att skattefrågan inte hade så stor betydelse egentligen som den fick rent medialt, men moderaterna hade ställt kravet att sjukhusgrupperna skulle delas upp om de skulle gå med på skattehöjning.<sup>54</sup>

Detta kunde dock inte (c och fp) acceptera. Dessa partier var också irriterade över moderaternas hårda agerande, varför det framstod som ett allt rimligare alternativ för dem att byta sida. (S) utgångspunkt var att alla skulle behålla sina poster i nämnder och styrelser, men (v) kunde inte tänka sig att stödja ett samarbete med (fp+c). De nya oppositionspartierna ställde inte upp på detta, utan ett nyval framtvingades av (kd, m och v). Ett nyval genomfördes under september 2000, och (s) gjorde upp om valteknisk samverkan med (mp) istället för med (v). Den nya koalitionen hade sammanlagt 70 mandat i regionfullmäktige, men eftersom det inte gick att nå någon majoritet emot denna "minoritetsmajoritet", så blev detta den faktiska ledningen.<sup>55</sup>

Spelplanen kan här ses som tredelad, med (s-mp-fp och c) i mitten, (v) ensam på vänsterkanten och (SFV+kd+m) på högerkanten. Nyvalet till nämnderna kunde ändå genomföras i regionfullmäktige, eftersom en majoritet kunde enas om att majoriteten hade förändrats.

När utredaren frågar den dåvarande kanslichefen hos (s) om hans åsikt i möjligheten att införa ett allmänt nyval, så svarar han att:

"...så som läget var då, så hade vi nog tyckt att ett extraval hade varit bättre, som läget var då. Men idag vill jag inte säga det, eftersom det fungerade ändå, men det visste man ju inte då... Det var ju första gången som det här skedde, att man gjorde en blocköverskridande överenskommelse i valförsamlingen. Nu fanns ju inte den här möjligheten, vi var ju piskade att nå ett samarbete. Det finns ju en fördel i det också, när inte [extra]valsalternativet föreligger, så tvingar man ju partierna att ta ansvar, då måste man ju hitta nya lösningar. Det finns ju en fördel i det också. Men jag tycker att möjligheten att genomföra ett nyval ska finnas i en sådan här situation."<sup>56</sup>

Dåvarande kanslichefen förespråkar alltså inte entydigt ett extravalsalternativ, även om han lutar åt att i huvudsak förorda detta. Han menar att till exempel enkel majoritet i valförsamlingen bör kunna räcka för att utlysa ett sådant extraval. Dåvarande regionsty-

<sup>53</sup> När regionen bildades 1/1 1998 fick man ärva ett underskott på omkring en miljard kr (sammansvägt av tidigare huvudmän).

<sup>54</sup> Intervju med dåvarande regionstyrelsens ordförande (m), 2002-12-02.

<sup>55</sup> Uppgifterna i detta stycke baseras på intervjuer med dåvarande kanslichefen (s), regionsekreterare (c), regionsekreterare (v) samt regionstyrelsens ordförande (s) efter sept-2000.

<sup>56</sup> Intervju med dåvarande kanslichefen (s) 2002-11-18. Termen "nyvalsalternativet" har här ändrats till "[extra]valsalternativet".

relsens ordförande efter nyvalet till nämnder och styrelser i september 2000 (s), är utan tvekan för införandet av ett kommunalt extraval.<sup>57</sup> Dåvarande regionsekreteraren för vänsterpartiet framhåller att införandet av en regel om extraval kanske till och med skulle få en avhållande effekt för partierna. Med en sådan regel, kanske trycket till och med skulle öka på partierna att se till att samarbeta, menar han.<sup>58</sup>

Den tidigare (m)-ordföranden tror dock inte att några problem hade lösts om ett extraval hade genomförts, även om hon generellt är för det. I ett oklart läge bör väljarna få säga sitt en gång till, menar hon. Hon tycker också att paragrafen bör utvidgas så att kommunalt misstroendevotum ska kunna utkrävas.<sup>59</sup>

Regionens chefsjurist menar att lagregeln är bra som den är idag, förutom att det bör tydliggöras hur man löser de ekonomiska konsekvenserna för enskilda ledamöter som drabbas i samband med återkallande av uppdrag. Detta skulle till exempel kunna göras genom att stycket i propositionstexten i detta avseende lyfts in i lagtexten. Chefsjuristen anser inte heller att extraval är relevant på kommunal- eller landstingsnivå, eftersom det lyfter bort fokus från verksamheten och ett sådant extraval skulle fördröja ledandet av dessa. Dessutom skulle ett sådant val "underkänna" vad väljarna redan har sagt. Ibland läggs också för mycket betoning på presidiernas politiska roll, menar hon, medan för lite vikt tillskrivs den verksamhetsledande rollen.<sup>60</sup>

Centerns regionsekreterare sedan 1999 anser att ett kommunalt extraval blir en lätt utväg för partierna, till sist så måste dom ju ändå samarbeta. Regionsekreteraren hänvisade till att man i Norge *inte* har något extravalsinstitut på nationell nivå inskrivet i konstitutionen av just denna anledning. Centern menar att paragrafen idag fungerar som ett kommunalt misstroendevotum, och är nöjda med nuvarande utformning.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Intervju 2002-12-20 med dåvarande regionsstyrelsens ordförande (s) sedan september 2000.

<sup>58</sup> Intervju 2002-12-20 med dåvarande regionsekreteraren för (v).

<sup>59</sup> Intervju 2002-12-02 med tidigare regionstyrelsens ordförande (m).

<sup>60</sup> Intervju med Västra Götalandsregionens chefsjurist 2002-12-20.

<sup>61</sup> Intervju centerns regionråd, 2002-12-20. Centern förordade redan i juni 2000 att man skulle ha löst krisen frivilligt för att inte tappa tempo. Detta förslag stötte dock på patrull från såväl övriga borgerliga partier som från vänstern.

Bland landstingen är det endast Västra Götaland som har faktisk erfarenhet av att återkalla förtroendevaldas uppdrag. Detta skedde utifrån grundmodellen eller "skolboksexeplet", där ett mindre parti har blivit vågmästare efter ett val. Partiet väljer sida (den borgerliga) och ett koalitionsarbete inleds. När någon eller några partier i koalitionen hoppar av, krävs det att en "ny majoritet" kan etableras, och i detta fallet blev det en "minoritetsmajoritet" bland mittenpartierna (s+fp+c). Återkallandet av uppdragen genomfördes av de två olika flankerna, (v) å den ena sidan, tillsammans med (kd+m+SFV) å den andra. Den politiska spelplanen var i detta avseende tredelad, där den nya majoriteten utgjordes av den största minoriteten med stöd av (mp).

### ***Kommuner***

Bland kommunerna är det totalt tretton kommuner som har genomfört ett kommunalt nyval under de två mandatperioderna 1994–1998 respektive 1998–2002. Omräknat i procent, kan man säga att sannolikheten att en kommun ska hamna i den här situationen är 3,5 procent eller en per tjugonio kommuner.<sup>62</sup> Här inleds först med "skolboksexeplet" på kommunsidan, nämligen Ulricehamn, som resulterade i landets första rättsfall med anledning av tillämpandet av 4 kap. 10a § första punkten KL.

### ***Ulricehamn***

**Tabell 3.4 Valresultat i Ulricehamn 1994**

M	C	Fp	Kd	S	V	Mp	Övr	TOTALT
9	12	3	3	17	-	5	-	49

Efter valet 1994 bildade fyra partier majoritet, socialdemokraterna, kristdemokraterna, miljöpartiet och folkpartiet. (S) hade ett heltidsanställt kommunalråd, förste vice hade arvode på 40 procent (mp), och andre vice (c) hade ett arvode på 75 procent. Ekonomin i kommunen var inte så god, och när det kom till budgetarbetet började relationerna mellan koalitionspartierna att knaka under vintern 1995/96. Detta var i en tid då man på nationell nivå hade en samverkan mellan (s) och (c) kring Sveriges ekonomi. Det blev

<sup>62</sup> Räknat på 20/(289+290) kommuner för de två perioderna. Nykvarns kommun nybildades 1999. Ungefär 20 kommuner har haft den typ av problem som lagstiftaren har förutsett (tabell 3.1 och 3.2).

logiskt att ta steget fullt ut även kommunalt för dessa partier.<sup>63</sup> Beslutet om att återkalla förtroendeuppdragen togs i fullmäktige i april 1996.<sup>64</sup>

Den nya majoriteten kom att bestå av (s) och (c), och (s) hade ju haft ordförandeposten och andre vice ordförandeposten, medan (mp) hade vice ordförandeskapet, som nu blev oppositionsposten. Inga förändringar gjordes alltså rent personellt på dessa poster, utan rokaden gjordes endast formellt. I stället för att oppositionen hade den näst största posten, så var det nu den minsta kommunalrådsposten på 40 procent som blev oppositionsposten.<sup>65</sup> Arbetet fortsatte i lugn och ro mandatperioden ut, men inför valet 1998 började (s) och (c) att dela på sig för att inför väljarna tydliggöra sina respektive politiska alternativ.

På frågan om kommunalt extraval är ett bra förslag, menar det tidigare kommunalrådet (c) att utlysa extraval är att gå lite väl långt. "Direktinflytande är väl bra, men det får ju inte ta ett år innan man kommer till valurnan. Ett sådant kan ju komma att styras kraftigt också av lokalpressen. Det är viktigare att få kommunen regeringsduglig, än att få ett allmänt extraval."<sup>66</sup> Han framhåller också att:

"Du kan också ta risken att partier har så mycket konflikter mellan sig att det sista man bör göra i den situationen är att visa upp sig offentligt. I stället bör man se till att lösa de konflikterna för att kunna gå vidare. Dessutom har man ingenting att gå till val på om man har för mycket konflikter, och tjänstemän försvinner från kommunen, och du får en jättekris – hela havet stormar. Vem vill komma till jättekriskommunen Allan?"

En tredje sak som han framhåller är "vad som händer om valdeltagandet sjunker för mycket, vad händer om valdeltagandet blir 52 procent eller lägre?" Dåvarande företrädaren för (mp) tror inte heller på kommunalt extraval, då hon tror att folk skulle bli trötta på att gå till valurnan mer än vart fjärde år.<sup>67</sup> Socialdemokraternas företrädare efterfrågar en förändring i nuvarande lagparagraf med avseende på ökad tydlighet att en

---

<sup>63</sup> Enligt intervjuerna med dåvarande KS-ordföranden (s) och dåvarande vice ordförande (c), 2002-12-12.

<sup>64</sup> Detta överklagades senare av (m, kd, fp och mp), men i och med att yrkandet om inhibition avslogs av länsrätten i Älvsborgs län, fastställdes beslutet (mål 1440-96 E). Beslutet överklagades även till Kammarrätten i Göteborg, med denna meddelade ej prövningstillstånd (mål nr 3684-1996). Därmed fastställdes länsrättens beslut.

<sup>65</sup> I Ulricehamn är det endast KS ordförande som benämns kommunalråd. Vice och andre vice avser ordföranden i KS. Majoriteten hade därmed 175 procent, medan oppositionen endast 40 procent. Denna obalans mellan majoritet och opposition korrigerades i och med att vissa förändringar genomfördes i övriga nämnder. Under intervjuerna framkom att samförståndsandan varit relativt stor, man ville till exempel inte att mp-posten skulle bytas då denna person hade ställt in sig på att vara tjänstledig från sitt ordinarie arbete med 40 procent mandatperioden ut.

<sup>66</sup> Intervju med dåvarande (c) kommunalrådet, 2002-12-12.

<sup>67</sup> Intervju med dåvarande (mp) kommunalrådet, 2002-12-12. Däremot tror hon att medborgarna orkar rösta flera gånger under en mandatperiod då det gäller exempelvis folkomröstningar i enskilda frågor, som inte kräver ett fullständigt kommunalval med framtagande av nya partilistor.



långsiktigt ny majoritet måste finnas för att ett återkallande av uppdragen ska kunna genomföras. Däremot tror han inte på ett allmänt extraval, utan menar att när folket har sagt sitt i det ordinarie valet så är det partiledarnas ansvar att få ihop det. "Det håller inte att säga att personkemin inte fungerar, så vi ber er välja partier en gång till", anser han. "I så fall får väl partierna byta ut personer i toppen och se till att dom får till det. Folket har alltid rätt, och dom har ju redan sagt sitt en gång."<sup>68</sup>

Sammantaget kan sägas att fallet Ulricehamn var relativt oproblemiskt. Majoritets-skiftet från (s+kd+fp+mp) ägde rum under en relativt hög grad av samförstånd till en (s+c)-majoritet. Man var eniga om att majoritetsförhållandena hade skiftats, och (s) och (c) var förhållandevis pragmatiska och inriktade på att uppnå en handlingskraftig kommunal regering. Ingen av de intervjuade personerna förordar ett införande av kommunalt allmänt extraval, trots de erfarenheter man har. Dagens regler skulle dock behöva förtydligas vad gäller kravet på en tydlig majoritet, enligt en intervjuperson.

### **Enköping**

**Tabell 3.5 Valresultat i Enköping 1998**

<b>M</b>	<b>C</b>	<b>Fp</b>	<b>Kd</b>	<b>S</b>	<b>V</b>	<b>Mp</b>	<b>Övr</b>	<b>TOTALT</b>
11	12	2	3	18	3	2	-	51

I valet 1998 hade de borgerliga partierna tydligt gått ut med att vara den "borgerliga fyrklövern". Efter valet bildade (m+fp+kd+c) en stark majoritet om 28 mandat eller knappt 55 procent av fullmäktigeplatserna. Valteknisk samverkan<sup>69</sup> ingicks, där framför allt folkpartiet och kristdemokraterna tjänade några poster som de inte hade förmått att få av egen kraft. Tillammans hade de fyra borgerliga partierna lagt fast ramarna för sitt samarbete under den kommande valperioden i ett politiskt dokument som bland annat innehöll skattesänkingsförslag samt utförsäljning av det kommunala bostadsbolaget.

Folkpartiet bytte ganska tidigt under perioden personer – några gamla ledamöter slutade och nya kom till. Representationen i KF och KS förändrades så till vida att de uppdrag som tidigare hade fördelats på två personer nu fördelades på fyra personer. Två av dessa var helt nya i politiken, en av de "gamla" folkpartisterna var kvar och en av de "gamla" som hade avgått ersattes av tre nya personer. Dessa personer stod delvis för en annan politik. De ställde sig varken bakom skattesänkingsförslaget eller utförsäljningen av

<sup>68</sup> Intervju med dåvarande (s) kommunalrådet, 2002-12-12.

<sup>69</sup> Se förklaring not 6.

det kommunala bostadsbolaget. Detta ledde till stora slitningar både internt inom partigruppen och externt i förhållande till de övriga majoritetspartierna.<sup>70</sup>

I KF spelade folkpartiet ingen avgörande roll för majoriteten, där hade problemen ingen större betydelse. Det hade det däremot i KS och i kommunstyrelsens arbetsutskott (KS-AU), eftersom deras röster där var avgörande. Det uppstod diskussioner mellan samarbetspartierna om hur situationen skulle lösas. (C) ansåg att det var viktigt att (fp) höll fast vid den politiska överenskommelsen, annars hotade ett uppbrott. Dessa diskussioner tog sin början vid årsskiftet 2000/01, och hårda diskussioner fortsatte under sommaren 2001. Den interna splittringen inom (fp) blev allt mer tydlig mellan "de gamla" och "de nya" folkpartisterna.<sup>71</sup>

Konflikten briserade när frågan om skattesänkningen och utförsäljningen av det kommunala bostadsbolaget var uppe i KS under hösten 2001. (Fp) gick emot och oppositionens förslag lades senare som huvudförslag i KF. I KF röstade senare en "gammal" folkpartist med det borgerliga förslaget, medan en "ny" folkpartist röstade med oppositionen. Detta utlöste sammanbrottet och KS ordförande pratade med (fp) om att majoriteten tänkte återkalla förtroendeuppdragen.<sup>72</sup> (Fp) var övertygade om att detta var olagligt, men i december 2001 valde den borgerliga majoriteten – som innehade majoriteten även utan folkpartisterna – att genomföra ett nyval där uppdragen i nämnder och styrelser återkallades. Folkpartiet förlorade de platser i KS och i KS-AU som erhållits genom valteknisk samverkan.<sup>73</sup> Beslutet i kommunfullmäktige överklagades inte. Till efterspelet hörde också att en av de två (fp)-ledamöterna blev politisk vilde och den andre blev senare centerpartist.

Enköpingsfallet är inte den typ av exempel som lagstiftaren har tänkt sig enligt förarbetet. I fallet Enköping var det snarare en samarbetskonflikt som låg i botten än att en ny stadigvarande majoritet hade tagit form – det var ju trots allt nästan samma majoritet minus folkpartiet som fortsatte att styra. Detta fall gör det påkallat för lagstiftaren att betänka att även denna typ av förändrad majoritet omfattas av dagens paragraf om kommunalt nyval till nämnder och styrelser. Kanske får lagstiftaren tolerera att regelverket även används vid samarbetskonflikter som tar sig uttryck på partiledningsnivå? Samtidigt kan ju majoriteten sägas ha förflyttats något, när mandat som har getts vid valteknisk samverkan återkallas på grund av att de principiella politiska ställningstagandena har ändrats.

<sup>70</sup> Intervjuer med dåvarande KS-ordföranden (c) och dåvarande gruppleddaren för (fp), 2003-01-10.

<sup>71</sup> Se föregående not.

<sup>72</sup> Intervju med dåvarande KS-ordförande (c), 2003-01-10.

## *Kiruna*

**Tabell 3.6 Valresultat i Kiruna 1994**

M	C	Fp	Kd	S	V	Mp	Övr <sup>74</sup>	TOTALT
4	-	1	1	14	8	2	15	45

Efter valet 1994 valde Kirunapartiet, vänsterpartierna och miljöpartiet att samarbeta om majoriteten, medan socialdemokraterna var i opposition. Under budgetförhandlingarna hösten 1995 sprack detta samarbete då (v) hoppade av. Kirunapartiet och (mp) fortsatte att regera i minoritet. (V) yrkade i fullmäktige på att styrelser och nämnder skulle upplösas och hade nog hoppats att få med sig (s) på detta yrkande.<sup>75</sup> (S) valde i stället att lägga ner sina röster, och detta kan ha berott på att Kirunapartiet hade ställt (s) inför ett ultimatum underhand, nämligen att de skulle få ta över styrandet.<sup>76</sup> Detta ville inte (s), varför de lade ner sina röster i fullmäktige.<sup>77</sup> En källa från (s) hävdar istället att det aldrig kom någon så påtaglig invit från (v) om samstyre, och att detta då var orsaken till de nedlagda rösterna.<sup>78</sup> Ytterligare en källa menar att (s) var mycket hårt åtgångna efter att ha blivit kraftigt kritiserade under valrörelsen 1994, och (s) minskade också från 23 mandat i valet 1991 till endast 14 i valet 1994.<sup>79</sup> Därför tyckte (s) att Kirunapartiet tillsammans med (mp) gott och väl kunde fortsätta att ro båten i land. Förslaget hade dock gått igenom i kommunstyrelsens arbetsutskott och i KS, men sedan ändrade (s) sin bedömning.<sup>80</sup> Någon ny, stabil och färdigförhandlad majoritet förelåg därmed inte.<sup>81</sup> Därför genomfördes heller inget nyval i Kiruna.

Sammantaget representerar fallet Kiruna en kommun bland många, där den politiska spelplanen har varit tredelad. (Kip+mp+v) stod längst till vänster, i mitten befann sig (s) och de borgerliga partierna fanns till höger (kd+fp+m). Trots att den första majoriteten tappade samarbetspartnern (v), kunde ingen ny majoritet ena sig om att återkalla förtroendeuppdragen, delvis därför att ingen annan konstellation ville ta över ledningsansvaret. I dessa situationer är dagens lagregel inte användbar.

<sup>73</sup> Även två nämnder ombildades vid samma tidpunkt. Miljönämnden och byggnadsnämnden blev en gemensam miljö- och byggnadsnämnd.

<sup>74</sup> Kirunapartiet.

<sup>75</sup> Kiruna KF 1995-12-11 §377. Se även Svenska Dagbladet 1995-11-29 sid 10.

<sup>76</sup> Enligt dåvarande ordförande i KS, intervju 2002-10-17.

<sup>77</sup> Intervju med dåvarande ordföranden, Kirunapartiet, 2002-10-17.

<sup>78</sup> Intervju med dåvarande (s)-ledamot i Kiruna, 2002-10-17.

<sup>79</sup> Intervju med dåvarande KS-ledamot (s), 2002-10-17. Minskningen motsvarade en förändring från 51 procent till 31 procent av fullmäktigemandaten för (s).

<sup>80</sup> Intervju med dåvarande (s)-ledamot i Kiruna, 2002-10-17.

<sup>81</sup> Intervju med dåvarande fullmäktigeledamot (v), 2002-10-17.

## Norrköping

Tabell 3.7 Valresultat i Norrköping 1998

M	C	Fp	Kd	S	V	Mp	Övr <sup>82</sup>	TOTALT
23	2	3	8	34	9	4	2	85

Efter valet 1998 bildade socialdemokraterna och vänsterpartiet majoritet, och mellan dessa fanns även en överenskommelse om en valteknisk samverkan. Parallellt med detta fanns det en aktuell fråga på gång om en eventuell utförsäljning av det kommunala energiverket, NME (Norrköpings Miljö & Energi). Under perioden 1994-98 hade (s) lovat att inte sälja ut mer än 49 procent av aktierna i NME. Under våren 1999 togs ändå beslutet att resterande aktier skulle säljas. I februari avled dessutom kommunstyrelsens ordföranden (s). Samma vår drev (v) en kritisk debatt i lokalpressen där man framhävde sitt missnöje med (s)-samarbetet, vilket ledde till skilsmässa mellan (s) och (v). Även (mp) och (c) var missnöjda med utförsäljningen av NME.<sup>83</sup>

Då (s)-ordföranden hade avlidit, trädde KS förste vice ordförande in i hans ställe. Denne hade dock förklarat att han inte var beredd att ta över ordförandeskapet i KS, och en annan kandidat stod heller inte att finna bland övriga valda fullmäktigeledamöter. Socialdemokraterna och arbetarekommunen inledde ett rekryteringsarbete och hösten 1999 tillsattes en ny KS-ordförande. Hon satt i två år, men blev tvungen att avgå på grund av en mindre oegentlighet.<sup>84</sup> När denna andre KS-ordföranden var avverkad, blev trycket stort på fullmäktiges ordförande att ta KS-ordförarskapet, men hon avstod. I stället rekryterades en ung socialdemokrat, som kom in i arbetet väl och som satt perioden ut, trots att inte heller han satt på något valt mandat.<sup>85</sup> Därmed deltog han heller inte i voteringarna i fullmäktige.<sup>86</sup> Under denna sista delen av mandatperioden ökade karaktären av blockpolitik. I huvudsak har det gått att finna en majoritet för de budgetförslag som har lagts i Norrköping, även om vissa tilläggsyrkanden i detaljer gjorts.

Om det hade varit möjligt, hade (s) velat ha ett allmänt extraval på hösten 1999. Företrädaren för (m) var mer tveksam, "kanske hade det gjort etter värre", menar han. "Det

<sup>82</sup> Sveriges Pensionärens Intresseparti (SPI).

<sup>83</sup> Stycket baseras på intervjuer med dåvarande kommusekreterare, respektive en dåvarande utredare från förvaltningen, samt tidigare KS-ordförande (s), alla 2003-01-09.

<sup>84</sup> Hon hade rekryterats från landstinget, men hade ingen vald plats i fullmäktigeförsamlingen.

<sup>85</sup> Både KS-ordföranden nummer två och tre valdes av kommunfullmäktige, även om de inte var valda av folket i ordinarie val.

<sup>86</sup> Däremot deltog han i alla beslut och voteringar i KS. Dessa turer beskrevs tydligast av den tidigare KS-ordföranden (s), 2003-01-09.

är tveksamt om (s) hade haft något att vinna på det, eftersom dessa i det läget befann sig i en 'svekdebatt' med (v) efter utförsäljningen av NME", uttrycker han. (S) hävdar dock att man hade mycket vind i seglen hösten 1999, bland annat efter den bortgångne ordföranden.<sup>87</sup>

Problematiken i Norrköping handlar om en tredelad spelplan, där inget parti bildar en stabil majoritet med några samarbetspartners. Därmed var 4 kap §10a KL aldrig tillämplig. Frågan är dock om ett extraval hade löst situationen? Valresultatet hösten 2002 blev om möjligt ännu värre, enligt en av intervjupersonerna. Då fick den borgerliga femklövern inklusive SPI gemensamt 39 mandat och "vänsterlaget" fick 42 mandat. Intervjupersonen ger följande tolkning av situationen:

"Den borgerliga fyrklövern och "vänsterlaget" fick spela på var sin planhalva, medan miljöpartiet sitter på läktaren. Någon gång ibland, man vet aldrig när, så springer de ner på planen och sparkar på bollen åt den ena eller andra sidan."<sup>88</sup>

(Mp) är nu vågmästare i Norrköping med 4 mandat, och varken (s) eller (m) är nöjda med den situationen. Det kan tänkas att den situationen hade uppstått redan 1999 om möjligheten till ett extraval hade funnits.

Vi frågade (m)-ledaren i Norrköping hur det kommer sig att han ställer sig mer tveksam till möjligheten till kommunalt extraval, medan samma partis riksdagsman motionerar för denna fråga i riksdagen? Svaret på den frågan var att moderaterna delar sig i två läger, en mer *nyliberal* linje som riksdagsmannen Gunnar Axén (m) tillhör, medan den kommunale (m)-ledaren i Norrköping företräder en mer *värdekonserverativ* falang.<sup>89</sup> När vi intervjuar riksdagsman Axén, menar han istället att ett parti inte kan kompromissa hur mycket som helst, till sist får man fråga väljarna istället innan man gör avkall på den egna partipolitiken alltför mycket. Axén är beredd att ta risken att det blir samma valresultat en gång till. Allra helst skulle han se att valsystemet gjordes om med tydligare majoritetslösningar, till exempel majoritetsval i enmansvalkretsar.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Intervju med den tidigare KS-ordföranden (s), 2003-01-09.

<sup>88</sup> Synpunkten kommer från den moderate företrädaren, 2003-01-09.

<sup>89</sup> Intervju med (m)-ordföranden i Norrköping, 2003-01-09.

<sup>90</sup> Intervju med Riksdagsman (m) Gunnar Axén, 2002-11-25.

Av de kommuner som haft olika 'politiska kriser', så framstår Norrköping som ett av de mest komplicerade och svårartade fallen. Ett kommunalråd avlider, en sprucken majoritet, tre KS-ordföranden på en mandatperiod – varav två inte var fullmäktigeledamöter. Vad för slags regelverk hade kunnat förebygga dessa problem som uppkom? Trots allt, framstår fallet Norrköping efter att några år har gått som att personkonflikterna inte var alltför djupa, en av intervjupersonerna menade att "vi ska ju umgås dagligen, vi ska ju ses på affär'n också, vi kan inte vara alltför osams med varann".

Det finns regler för hur man går tillväga om en ordförande avlider, och ledarskapsfrågan var här tvungen att lösas antingen genom att det största minoritetspartiet rekryterade en ny kandidat *eller* genom att ledarskapet gick över till oppositionsrådet. Nu löstes krisen på det förstnämnda sättet.

## 4 Avslutande diskussion

Frågan om kommunala *nyval av förtroendevalda till nämnder* (dagens regel) och frågan om *kommunala extraval* (att tillåta kommunalt extraval till fullmäktige under mandatperioden) rymmer många bottenar, den senare av ideologisk karaktär. Utvärderarens roll är att strukturera den diskussion som föreligger och att föreslå förbättringar inom ramen för gällande lagstiftning. Förslag till den befintliga regeln kommer att diskuteras i nedan. Hur man ska se på förslaget om kommunala extraval är förhållandevis starkt ideologiskt bundet, och avgöranden i dessa avseenden lämnas till vederbörande remissinstanser och folkvalda politiker.

Redovisningen av undersökningen i kommuner och landsting uppvisar en relativt bred variation av konflikttyper i kommunerna, vilka kan sätta kommunledningens handlingskraft ur spel. Den aktuella paragrafen har tillkommit för att lösa situationer när den kommunala politiken präglas av en förändrade maktpositioner i fullmäktige. Denna regel löser dock inte alla politiska kriser i kommunerna. Nedan ges förslag på förändringar som bör övervägas i relation till den befintliga paragrafen. Dessa förslag pekar i första hand på de varianter som infunnits vid den befintliga tillämpningen.

### 4.1 Vad kan 'en ny majoritet' innebära?

"Skolboksexemplen" i fallstudierna (Ulricehamn och Västra Götalandsregionen) visar hur regeln har använts vid majoritetsskiftet. I Ulricehamn väcktes dock frågan huruvida den nya majoriteten var att betrakta som "varaktig" eller ej, men kammarrätten fastställde fullmäktigebeslutet att genomföra ett nyval till nämnderna. Till skillnad från Ulricehamn där den nya majoriteten hade över hälften av fullmäktigeledamöternas stöd, visade sig majoriteten i Västra Götaland innebära en "minoritetsmajoritet". Vad man kunde enas kring i regionfullmäktige var att det borgerliga samarbetet inte kunde fortsätta och att man därför enades om att återkalla förtroendeuppdragen i kommunens nämnder. Den nya "minoritetsmajoriteten", eller den "relativa majoriteten", visade sig dock vara beständig perioden ut.

En något svagare variant av 'ny majoritet' inträffade i Lessebo där det var möjligt att genomföra ett nyval och få en majoritet för just denna fråga – men det var inte en majoritet som tänkte stå för ett samlat, långsiktigt ledningsansvar som röstade igenom detta återkallande. I stället fortsatta arbetet med hoppande majoriteter, eller med socialdemokraterna som det största partiet i minoritet.

Dessa fall karaktäriseras av att en ny, mer eller mindre stabil, majoritet fanns i fullmäktige, där den minsta gemensamma nämnaren var att en majoritet kunde nås i fullmäktige för att maktförhållandet hade skiftat. En sådan majoritet lyckades man inte nå i Kiruna, och därför kunde inget nyval till nämnderna genomföras där.

Det är svårt att veta var gränserna för dessa tolkningar kan eller bör ligga. I förarbetet till lagen står det att "[i] sakens natur ligger dock att rent tillfälliga opinionsyttringar inte ska leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen får sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvåras av ett förändrat politiskt läge." (reg. prop. 1993/94:188, s. 45). Hur ska detta bedömas? Förarbetet anger också att ett förslag om återkallande skall beredas av kommunstyrelsen och att det krävs majoritetsbeslut i fullmäktige, och längre än så menar utvärderaren inte att det är möjligt att komma. Det är inte rimligt att tro att KS eller för den delen kommunfullmäktige skulle rösta igenom ett "tillfälligt opinionsyttrande" utan att det i tiden skulle ha föregåtts av en reell politisk krissituation. Alla de fall som har kommit till utvärderarens kännedom har föregåtts av reella politiska ledningskriser.

Kravet på *varaktighet* för den nya majoriteten är troligen omöjligt att uppfylla – man kan aldrig så noga veta om framtiden. Paulsson m fl påpekar att "lagen anger inte hur man skall konstatera att förutsättningarna för majoritetsskifte föreligger. Finns en dokumenterad koalitionsuppbyggnad bör detta räcka", men i flera av de fall som tillämpat 4 kap. 10a § 1 KL har detta inte funnits. Ställs alltför detaljerade krav i detta avseende, löper man risk att ännu färre kommuner har möjlighet att tillämpa nuvarande regel om kommunalt nyval.

Fallet Enköping pekar på att en personkonflikt kan ligga bakom ett återkallande, och frågan är om en sådan ska lösas genom ett återkallande av uppdrag eller på annat sätt. Om återkallandet i Enköping hade överklagats, hade en domstol fått ta ställning till detta, vilket ej gjordes.

Sammantaget kan konstateras att följande slag av exempel enligt praxis kan falla inom begreppet *en ny majoritet*:

- Den majoritetskoalition som har mer än hälften av fullmäktigeplatserna förändras (Ulricehamn)
- Den största koalitionen är en minoritet, men den är fungerande och varaktig. I fullmäktige finns en majoritet för att makten har förflyttats från en majoritetskoalition till en minoritetskoalition, och denna får även fortlöpande stöd av ett parti utanför koalitionen (Västra Götalandsregionen)
- En bredare majoritetskoalition återkallar uppdrag för att återfå mandat som tidigare 'getts bort' i valtekniskt samarbete (Enköping)



- Partier i opposition bildar en tillfällig majoritet för att återkalla uppdragen, men därefter följer hoppande majoriteter i olika frågor (Lessebo)

#### **4.2 Förtydliga ansvaret vad gäller ekonomisk ersättning**

En fråga som har kommit upp vid flertalet tillfällen är hur det ekonomiska ersättningsansvaret ska lösas vid ett återkallande. Detta står relativt tydligt i förarbetet till 4 kap. 10a § 1 KL. I Ulricehamn löstes ersättningsfrågan i en lokal samförstånds lösning, och inom ramen för det kommunala självstyret är det rimligt att överlämna ersättningsansvaret till lokala förhandlingar. Det bör ändå förtydligas i lagen vilken linje som ska gälla, det tidigare förarbetet till nuvarande lag (reg. prop 1993/94:188, s. 46) eller om länsrätten i Vänersborg respektive kammarrätten i Göteborg kommer att välja en ny linje. Lagstiftaren får avvakta dessa rättsliga beslut, men författaren till denna rapport vill lyfta fram att det finns ett konkret behov av att *gällande principer för ersättningsansvaret tydliggörs*.

#### **4.3 Personkonflikter – oundvikligt i kommunal politik?**

Paragrafen om att återkalla förtroendevaldas uppdrag inte bör baseras på personkonflikter mellan enskilda individer. I den mån det är möjligt, bör konflikter av den arten inte föras upp på partiledningsnivå. Det är dock inte enkelt att undvika att såväl tillämpandet av regelverket som att den faktiskt förda politiken i kommuner och landsting färgas av de ledare och personer som leder politiken. Om inte denna regel tillämpas för att lösa personkonflikter så är det alltid någon annan regel som kan användas. För att inte förstärka sådana konflikter ytterligare, är det dock utvärderarens mening att avråda från sådan användning. *Återkallande av förtroendevaldas uppdrag bör vila på en partipolitisk principiell grund.*

I Mölndals kommun bestämde sig alla partier att genomföra ett nyval till nämnderna för att "bli av med" miljöpartiet.<sup>91</sup> Enligt en uppgörelse mellan de borgerliga och socialdemokraterna plus vänsterpartiet, skiftades nämndpresidierna i januari 2001 så att en socialdemokrat hade ordförandeskapet i varannan nämnd, och en borgerlig hade ordförandeskapet i varannan.<sup>92</sup> En uppgörelse skrevs mellan de borgerliga och (s) om valtekniskt samarbete, men samarbetet omfattade till exempel inte budgeten. Beslutet ledde till att även revisorsnämnden byttes ut, där en miljöpartist hade suttit ordförande. Kommunförbundets jurister hävdade i efterhand att beslutet var olagligt, men eftersom inget överklagande gjordes, kom beslutet att verkställas.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Göteborgs-Posten, 2001-05-27, "Olagligt beslut blev lagligt - Inte rätt att avsätta revisorerna när Mölndal fick ny majoritet".

<sup>92</sup> Mölndals kommun, KF 2001-01-31, dnr 531/00.

<sup>93</sup> Se not 50.

Frågan är var gränsen bör gå för tillämpningen av återkallande, och även om Enköpingsfallet kan passera, väcker exemplet i Mölndal frågan om paragrafen ska kunna användas för att till exempel återkalla kommunens revisorer under sittande mandatperiod. Frågan är också huruvida 9 kap. 1 § KL<sup>94</sup> står i konflikt med 4 kap. 10a § 1 KL? *Utvärderaren menar att lagstiftaren bör tydliggöra sin mening i detta avseende.*

#### **4.4 Kan återkallandet gälla såväl enskild nämnd som alla förtroendevalda?**

Ytterligare en oklarhet som har framkommit under denna utredning, är att det inte alltid är klart om man måste återkalla *alla* förtroendevaldas platser i alla nämnder och styrelser, eller om dagens skrivning innebär en möjlighet att endast återkalla förtroendeuppdrag i kommunallagens mening. Tillämpningen här är varierande, även om flertalet kommuner har tolkat paragrafen som att *alla* uppdrag måste återkallas. I förarbetet talas dels om att "återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd" och dels att "[e]n sådan återkallelse skall avse samtliga förtroendevalda och skall således inte kunna användas för att entlediga enstaka förtroendevalda." (reg. prop. 1993/94: 188). Det har även framkommit frågetecken huruvida 'alla förtroendevalda' endast skall avse förtroendevalda i politiska nämnder eller huruvida även förtroendevalda i kommunala bolagsstyrelser ska kunna avses. *Dessa oklarheter behöver redas ut och utvärderaren förordar att alla kommunala förtroendeuppdrag bör återkallas samlad. Orsakerna till detta ställningstagande är två. För det första är det svårt att definiera vad som avses med 'en ny majoritet', men denna svårighet kan uppvägas av att en grundlig beredning måste göras av alla de val som ska genomföras. För det andra har mer än hälften av de tretton kommuner som tillämpat 4 kap. 10a §1 KL redan gjort detta fullt ut för alla politiska uppdrag, så det bör inte vara otänkbart att detta statuerar exempel, givet att lagstiftaren också tydliggör vilka slags uppdrag som inte kan/bör göras till föremål för sådant nyval. Utvärderaren föreslår att revisorer undantas från denna möjlighet, liksom ledamöter i bolagsstyrelser.*

---

<sup>94</sup> 9 kap 1 § KL angående Val av revisorer och revisorsersättare: "Under de år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall nvalda fullmäktige välja revisorer och revisorsersättare för granskning av verksamheten för de fyra följande åren." Lag (1994:998)

#### **4.5 Tredelade spelplaner är också ett spel**

Det är inte alltid så lätt för den lokala politiken att nå tydliga majoriteter. Även på riksnivå är minoritetsregeringar mycket vanliga. I vissa kommuner finns det en tydlig blockpolitik, i andra kommuner samverkar alla möjliga osannolika samarbetspartners i så kallade "oheliga allianser" eller "regnbågsallianser"<sup>95</sup>, och i en tredje grupp kommuner finner vi olika former av mittensarbeten. Den svenska kommunalpolitiska traditionen tillskriver det kommunala självstyret ett viktigt egenvärde och i detta avseende är det omöjligt att från vetenskapligt håll rekommendera hur den lokala politiken bör se ut.

Även på riksnivå är minoritetsregeringar ett vanligt mönster, där den genomsnittliga ministären haft 41,5 procent av riksdagsförsamlingen bakom sig under åren 1917–2002.<sup>96</sup> Givet den konstitutionella ordning som vi har i vårt land på den nationella och den kommunala nivån, får partier och väljare relativt ofta stå ut med att inget parti, och ibland inte heller någon koalition, når egen majoritet i fullmäktige.

I Västra Götalandsregionen såg vi att den politiska spelplanen var tredelad, där det tredje styret landade på ett mittenstyre i minoritet. I Kiruna ville (v) regera tillsammans med (s), men (s) tyckte att Kirunapartiet och (mp) gott kunde få ta ansvaret efter "katastrofvalet" 1994. De borgerliga ville inte heller ta över något regeringsansvar – och då behöver det inte vara så konstigt att den största minoriteten får regera med "relativ majoritet". Det uppstår dock många olika tänkbara politiska spelmöjligheter i de kommuner där spelplanen inte följer den klassiska blockpolitikmodellen.

#### **4.6 Kommunalt misstroendevotum - att utkräva kommunalt ansvar**

Som tidigare sades i avsnitt 1, innebär dagens regel att ett kommunalt misstroendevotum förklaras *kollektivt* av (den nya majoriteten i) fullmäktige gentemot de valda ledamöterna i kommunens nämnder.

Vad gäller förslaget att införa ett kommunalt misstroendevotumsinstitut gentemot enskilda ledamöter, förefaller detta ha en låg angelägenhetsgrad hos de intervjupersoner som tillfrågats i denna undersökning. Utvärderaren menar också att detta skulle vara mycket svårt att genomföra i praktiken. För det första präglas den kommunala politiken i dagsläget av principen om samlingsstyre, där åtminstone nästan alla partier i någon mening har sina fingrar i den kommunpolitiska grytan. För det andra, regler vad gäller ekonomisk misskötsel och de skandaler som uppträdde under 1990-talets mitt i Sverige,

---

<sup>95</sup> Dessa uttryck brukar användas när till exempel alla partier enas om ett gemensamt koalitions-samarbete gentemot (s). Detta förekommer i till exempel Jokkmokk och Ätvidaberg.

<sup>96</sup> Lewin 2002, s. 23.

sådana förebyggs troligen inte av en regel om misstroendeförklaring. Korrekthet i revision och rutiner kring granskningen av sådan revision ges av ordinarie regelverk och av den lokala tillämpning som även föreskrivs av fullmäktige. *Utvärderarens uppfattning vad gäller kommunalt misstroendevotum gentemot enskild ledamot är att detta inte är tillämpligt så länge vi har en mer kollektiv princip som vägleder det kommunala arbetsättet.*

## I korthet

Förslagen om att införa kommunala nyval respektive kommunala extraval bör betraktas som två skilda förslag. Det förstnämnda förslaget handlar om den befintliga paragrafen 4 kap. 10a § 1 KL, i bemärkelsen kollektivt ansvarsutkrävande.

### ***Förslag gällande 4 kap. 10a § 1 KL***

- ✓ Lagstiftaren bör förtydliga hur brett tolkningsutrymme kan vara för vad som kallas 'en ny majoritet' i en kommun,
- ✓ Principerna för ersättningsansvar behöver tydliggöras i paragrafen eller i förarbete,
- ✓ Lagstiftaren bör förtydliga om den befintliga paragrafen kan/bör tillämpas för att återkalla uppdragen för en enskild nämnds ledamöter, eller om alla uppdrag i samtliga nämnder ska/bör återkallas gemensamt,
- ✓ Lagstiftaren bör förtydliga vad som ej avses som ett kommunalt förtroendeuppdrag i kommunallagens mening (till exempel revisor och uppdrag i bolagsstyrelser).

Det har inte ingått i utvärderingsuppgiften att överväga frågor om införandet av möjligheten att utlysa kommunala extraval i kommunerna, även om frågan har samband med tillämpningen av 4 kap. 10a § 1 KL.

Justitiedepartementet

## Bilaga 1: Utredningsuppdraget

**Uppdrag att utföra en utvärdering av tillämpningen av 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen (1991:900)**

---

### Sammanfattning av uppdraget

Enligt överenskommelse ges Göteborgs universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor, i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bestämmelsen i 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen (1991:900) om återkallelse av förtroendeuppdrag.

### Bakgrund

Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera av partierna i fullmäktige den politiska majoritet som skall leda det politiska arbetet under den nya mandatperioden. I normalfallet återspeglas den politiska majoriteten i fullmäktige även i de kommunala nämnderna. Om partierna inte kan komma överens om hur mandatet skall fördelas skall reglerna i lagen (1992:339) om proportionerligt valsätt tillämpas.

Det kan ibland förekomma att partistrukturen i fullmäktige är splittrad. Det har därför inträffat att det politiska majoritetsförhållandet skiftat under mandatperioden till följd av att ett parti, som till en början ingått i majoriteten, senare valt att i stället samarbeta med oppositionen. På detta sätt har en ny politisk majoritet i fullmäktige bildats. Detta kan medföra att majoritetsförhållandet i fullmäktige inte stämmer överens med motsvarande förhållande i styrelsen eller i övriga nämnder.

På kommunal nivå finns det inte någon möjlighet till nyval eller till misstroendeförklaring i fullmäktige. Däremot kan fullmäktige enligt 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen (1991:900) återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli

1994, infördes för att skapa möjligheter att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning så att dessa speglar den politiska majoriteten i fullmäktige då majoriteten skiftat (se prop. 1993/94:188, s. 45).

Lokaldemokratikommittén hade i sitt slutbetänkande Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90) föreslagit att det borde införas en möjlighet att välja nämnder i kommuner och landsting tills vidare. En konsekvens av detta skulle bli att möjlighet också måste finnas för fullmäktige att entlediga ledamöterna och ersättarna. Som skäl för förslaget anförde kommittén bl.a. följande. I Stockholms kommun har vid två tillfällen på senare år majoriteten skiftat under pågående mandatperiod till följd av att ett i majoritetens underlag ingående parti lämnat detta och gått samman med oppositionen. Även om sådana majoritetsskiften för närvarande torde vara ovanliga kan bl.a. det ökande antalet lokala småpartier tänkas leda till att frekvensen ökar. En orsak härtill är att dessa partier ofta kan hänföras till gruppen enfrågepartier vilka kan vara svåra att stadigvarande placera i något politiskt block. Även de försämringar som skett vad gäller den kommunala ekonomin och som troligen även kan förutses framöver kan tänkas öka benägenheten hos vissa partier att lämna majoritetsunderlaget. Även om något renodlat majoritetsstyre inte finns i dag så präglas i vart fall styrelsens och nämndernas presidier av valutgången. Att under en i sämsta fall så pass lång tid som två till tre år ha styrelse och nämnder som inte återspeglar majoritetsförhållandet i fullmäktige torde komma att innebära stora svårigheter. Riksdagspartierna har numera även kommit överens om att förlänga mandatperioderna till fyra år. Enligt vår mening innebär detta att risken för ändrade majoritetsförhållanden under löpande mandatperiod ökar ytterligare.

Konstitutionsutskottet har i betänkandet Kommunala demokratifrågor (bet. 1998/99:KU21) bl.a. behandlat motioner om att det skall bli möjligt att genomföra extraval i kommuner och landsting. Utskottet har avstyrkt motionerna och uttalat att sådana förslag bygger på föreställningen att det finns stora likheter mellan det politiska systemet på nationell nivå (regering-riksdag) och lokal nivå (styrelsen-fullmäktige). Detta skulle motivera att parlamentarismens principer, däribland möjligheten att under vissa omständigheter upplösa den högsta beslutande församlingen och utlysa nyval, tillämpas fullt ut även i kommuner och landsting. Enligt utskottet står denna uppfattning i viss motsatsställning till den princip om samlingsstyre som väsentligen ligger till grund för det kommunala styrelseskicket. De problem som kan uppstå till följd av att en majoritet inte står sig under en hel mandatperiod kan enligt utskottet lösas med hjälp av bestämmelserna i kommunallagen om entledigande av ledamöter i nämnderna och val av nya ledamöter. Vad gäller frågan om nyval har konstitutionsutskottet även uttalat att man under ytterligare en tid bör avvakta erfarenheterna av bestämmelserna i kommunallagen om möjligheten att återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd (se även bet. 1995/96:KU9, 1997/98:KU4, 1999/2000:KU13 och 2001/02:KU14).

## **Behovet av en utvärdering**

När det gäller de problem som kan uppstå när majoriteten i fullmäktige skiftar har det vid flera tillfällen, bl.a. i motioner, framförts önskemål om att det skall införas en möjlighet till upplösning av fullmäktige under en pågående mandatperiod och att nyval därefter skall kunna hållas. Det har också framförts förslag om att införa institutet mistroendeförklaring i fullmäktige. Konstitutionsutskottet har dock pekat på att man bör avvakta erfarenheterna av bestämmelsen i 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen. Någon utvärdering av tillämpningen av bestämmelsen har dock inte gjorts.

## **Uppdraget**

Enligt överenskommelse ges Göteborgs universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor, i uppdrag att utvärdera i vilken omfattning bestämmelsen i 4 kap. 10 a § 1 kommunallagen (1991:900) om återkallelse av förtroendeuppdrag tillämpats sedan den trädde i kraft den 1 juli 1994. För att få en helhetsbild skall utvärderingen innehålla en undersökning av i vilken omfattning det under de aktuella mandatperioderna, 1994 – 1998 och 1998 – 2002, förekommit att majoritetsförhållandet i en kommun eller ett landsting skiftat under mandatperioden. Fallstudier skall göras i några enskilda kommuner och landsting som använt sig av möjligheten att återkalla uppdragen för nämndledamöterna. Av särskilt intresse när det gäller dessa studier är om de nuvarande rättsliga möjligheterna till åtgärder vid ändrade majoritetsförhållanden ansetts tillräckliga. Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen skall också en översiktlig analys göras av om det finns ett behov av en ändrad lagreglering på området.

## **Tidsplan**

Utredningsuppdraget skall vara avslutat och redovisas till Regeringskansliet senast den 31 mars 2003.

## Bilaga 2: Frågeformuläret

---

### FRÅGEFORMULÄR TILL KOMMUNER & LANDSTING

### KL 4KAPITLET §10A

---

Kommunens/ landstingets namn: \_\_\_\_\_

Vilka av följande personer eller funktioner har kontaktats?

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Kommunsekreterare                 | <input type="checkbox"/> Kommunjurist        |
| <input type="checkbox"/> Kommunstyrelsens ordförande       | <input type="checkbox"/> Gruppordförande (s) |
| <input type="checkbox"/> Gruppordförande, borgerligt parti | <input type="checkbox"/>                     |
| <input type="checkbox"/> _____                             | <input type="checkbox"/> _____               |

Har [*kommunen*] under mandatperioderna 1994 - 1998 eller 1998-2002 haft en instabil majoritet?

- Nej  Ja

Har kommunallagens paragraf 4:10a§ om att återkalla ledamöters uppdrag någonsin varit aktuell i [*kommunen*]? Prop. 1993/94: 188, SFS 1994: 690

- Nej  Ja, under perioden  
1994-1998  
→ gå vidare till *sidan 2*
- Ja, under perioden  
1998-2002  
→ gå vidare till *sidan 3*



## MANDATPERIODEN 1994 - 1998

**Fråga 1. Hur såg mandatfördelningen ut mellan partierna under denna period?**

**Totalt antal fullmäktigeplatser:** \_\_\_\_\_

(v) \_\_\_\_\_ (s) \_\_\_\_\_

(c) \_\_\_\_\_ (fp) \_\_\_\_\_

(kd) \_\_\_\_\_ (m) \_\_\_\_\_

(mp) \_\_\_\_\_ (övriga) \_\_\_\_\_

(övriga) \_\_\_\_\_

**Fråga 2. Fanns det någon överenskommelse om politiskt samarbete mellan vissa partier under denna period?**

Nej → gå vidare till fråga 10  Ja

Nej, man tillämpade så kallade  
"hoppande majoriteter"

**Om JA, vilka partier ingick i detta samarbete?**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Fråga 3. Uppstod det under denna period någonsin problem kring denna majoritetsbildning?**

Ja, ett enstaka parti hoppade av, men resterande gruppering fortsatte samarbetet

Ja, hela majoritetssamarbetet sprack och en ny majoritet formades

Ja, vid enstaka tillfällen, men det hotade aldrig det övergripande samarbetet

Ja, vi hade en period av allvarliga samarbetsproblem innan en ny lösning nåddes

**Kommentar:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Fråga 4. Kom någonsin KL 4Kap §10a att återopas under dessa svårigheter?**

Nej → gå vidare till fråga 10  Ja

**Om JA, på vems initiativ kom frågan upp? \_\_\_\_\_**

**Fråga 5. När skedde sammanbrottet? Årtal: \_\_\_\_\_**

**Vilka konfliktfrågor låg bakom?**

---

---

---

---

---

---

## MANDATPERIODEN 1998 - 2002

**Fråga 6. Hur såg mandatfördelningen ut mellan partierna under denna period?**

**Totalt antal fullmäktigeplatser: \_\_\_\_\_**

(v) \_\_\_\_\_ (s) \_\_\_\_\_

(c) \_\_\_\_\_ (fp) \_\_\_\_\_

(kd) \_\_\_\_\_ (m) \_\_\_\_\_

(mp) \_\_\_\_\_ (övriga) \_\_\_\_\_

(övriga) \_\_\_\_\_

**Fråga 7. Fanns det någon överenskommelse om politiskt samarbete mellan vissa partier under denna period?**

Nej → gå vidare till fråga 10  Ja

Nej, man tillämpade så kallade  
"hoppande majoriteter"

**Om JA, vilka partier ingick i detta samarbete?**

---

---

---

**Fråga 8. Uppstod det under denna period någonsin problem kring denna majoritetsbildning?**

Ja, ett enstaka parti hoppade av, men resterande gruppering fortsatte samarbetet

Ja, hela majoritetssamarbetet sprack och en ny majoritet formades

Ja, vid enstaka tillfällen, men det hotade aldrig det övergripande samarbetet

Ja, vi hade en period av allvarliga samarbetsproblem innan en ny lösning nåddes

**Kommentar:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Fråga 9. Kom någonsin KL 4Kap §10a att åberopas under dessa svårigheter?**

Nej → gå vidare till fråga 10

Ja

**Om JA, på vems initiativ kom frågan upp?** \_\_\_\_\_

**Fråga 10. När skedde sammanbrottet? Årtal:** \_\_\_\_\_

**Vilka konfliktfrågor låg bakom?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### Bilaga 3: Förteckning över kommunfullmäktigebeslut i ärenden om återkallande av kommunala förtroendeuppdrag 4 kap 10a § 1 KL

Skolboksexempel	Referensmaterial
Boden Jokkmokk Karlstad Lekeberg Mölndal Orust Strängnäs Tjörn Ulricehamn  Värmdö Åtvidaberg <b>Landsting:</b> Västra Götalandsregionen	KF 2000-05-29 KF§ 124-144 KF 2001-03-26. Dnr 178-2001 116 §29-67 KF 2001-11-01. Dnr KS-2001-0619 KF 2000-08-03 Dnr 49/2000-001 §76 KF 2001-01-31. Dnr 531/00 KF 2001-05-31. Dnr 2001.133 102 KF 2001-02-26 Dnr 34/01-104 KF§33 KF 2000-09-25. Dnr 00.186-023 KF §113 KF 1996-04-18. Dnr 499/96 008.105. Länsrätten i Älvsborg mål nr. 1440-96, Kammarrätten i Göteborg mål nr. 3684-1996. KF 2001-05-30. Dnr 01KS/0210. KF 2001-06-20. §153 KF 2001-09-27. §166 samt KF 2001-10-25 KF§69  RF 2000-09-05 §§200-220 Överklagande gällande arvoden: LR 2777-00 KR 7043-2000 RR 83-2001
<b>Återkallande utan majoritetsskifte</b>	
Enköping	KF 2001-12-20. KF§ 170-189.
<b>Återkallande i minoritetsställning</b>	
Lessebo	KF 2000-04-17. Dnr 2000.164-10 KF 2000-05-08. Dnr 2000.212-10
<b>Frivillig avsägning av uppdrag</b>	
Hagfors Hedemora Ragunda Skinnskatteberg	KF 2001-04-24. KF 2000-06-21. Dnr KS225-00 003 KF 2001-06-07. Dnr 448/00 041, KF§33. Vt 2001
<b>Övrigt (inget återkallande)</b>	
Hedemora Kiruna Norrköping	KF 2000-06-21 KF 1995-12-11 KF§377 Fråga till statsråd, 2000/01:1349 Svar på fråga Dnr Ju2001/4318

## Referenser

### Offentligt tryck

- Ds. 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Stockholm: Fritzes.
- . 2001:21. *Politik för folkstyrelse på 2000-talet - Remissammanställning av Demokratiutredningens slutbetänkande "En uthållig demokrati" (SOU 2000.1)*. Stockholm: Fritzes.
- K202. 1997/98. "Medborgarrätt och demokrati." Motion till Riksdagen.
- K205. 1997/98. "Kommunala nyval." Motion till Riksdagen.
- K247. 2001/02. "Kommunal demokrati." Motion till Riksdagen.
- K258. 1997/98. "Lokal demokrati." Motion till Riksdagen.
- K368. 2001/02. "Lokal demokrati." Motion till Riksdagen.
- K385. 2001/02. "Kommunala nyval." Motion till Riksdagen.
- . 2002/03. "Förnyelse av demokratin." Motion till Riksdagen.
- K509. 1997/98. "Kommunal demokrati." Motion till Riksdagen.
- K527. 1996/97. "Kommunala frågor." Motion till Riksdagen.
- . 1997/87. "Förslag till förändringar i kommunallagen." Marianne Carlström m fl Motion till Riksdagen.
- K609. 1993/94. "Entledigande av kommunalråd." Motion till Riksdagen.
- . 2001/02. "Demokrati för det nya seklet." Bo Lundgren m fl (m) (med anledning av prop. 2001/02:80).
- K701. 1994/95. "Kommunala och landstingskommunala nyval." Motion till Riksdagen.
- KU9. 1995/96. "Kommunala frågor." betänkande.
- KU13. 1999/2000. "Kommunala demokratifrågor." betänkande.
- KU14. 2001:02. "Demokrati för det nya seklet." Betänkande, s. 72-74.
- KU21. 1998/99. "Kommunala demokratifrågor." betänkande.
- KU40. 1993/94. "Lokal demokrati." betänkande.
- Reg.prop. 2001/02:80. "Demokrati för det nya seklet."
- SFS. 1974:152, omtryck SFS 2002:904. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform. Regeringsformen (RF)*.
- . 1991:900. *Kommunallag (KL)*.
- . 1994:690. "Lag om återkallelse av förtroendeuppdrag i vissa fall." inskriven i kommunallagen, SFS 1991:900.

## Tryckta källor

- Björkman, Ulla, och Curt Riberdahl. 1997. *Det kommunala uppdraget - rättsliga villkor och förutsättningar*. Stockholm: Publica.
- Bohlin, Alf. 1999. *Kommunalrättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Bäck, Henry, och Folke Johansson (Red.). 2000. *Mellan samlingsregering och parlamentarism*. Stockholm: Institutet för kommunal ekonomi (IKE), företagsekonomiska institutionen.
- Gustafsson, Agne. 1999. *Kommunal självstyrelse*. (sjunde upplagan). SNS Förlag: Stockholm.
- Hagevi, Magnus. 1999. "Kommunalt förtroendevalda 1999." Göteborgs universitet.: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).
- . 2000. "Kommunpolitikern - Om demokratin." Stockholm: Landstingsförbundet - Svenska kommunförbundet.
- Holmberg, Erik, och Nils Stjernqvist. 1988. *Vår författning*. Stockholm: Norstedts.
- Höök, Johan, och Olle Lundin. 1997/98. "Något om det kommunala minoritetsskyddet." *Juridisk tidskrift* s. 685-706.
- Johansson, Folke. 2001:65. "Röstdelning - skilda valdagar." i *Skilda valdagar och vårval?*, redigerad av Henrik Oscarsson. Stockholm: Fritzes (Statens offentliga utredningar, SOU).
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson, och Lars Strömberg. 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö: Liber förlag.
- Lewin, Leif. 1996. *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes Förlag AB och Norstedts Juridik.
- . 2002. "Bråka inte!" *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS Förlag.
- Oscarsson, Henrik. 2001:65. "Mot ett lägre valdeltagande i kommunvalen?" i *Skilda valdagar och vårval?*, redigerad av Henrik Oscarsson. Stockholm: Fritzes (Statens offentliga utredningar, SOU).
- Paulsson, Ingvar, Curt Riberdahl, och Per Westerling. 1993. *Den nya kommunallagen - Kommentarer och praxis*. Älvsjö: Kommentus Förlag AB.
- . 1997. *Kommunallagen*. Stockholm: Kommentus.
- SOU 2001:65. (Henrik Oscarsson red.) *Skilda valdagar och vårval?* Stockholm: Fritzes.
- . 2001:48. "Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i landets kommuner." *Be-tänkande av Kommundemokratikommittén*.
- . 2000:1. *En uthållig demokrati*. Stockholm: Fritzes.

## **Intervjuer**

Göteborgsregionens kommunalförbund, 2003-01-20  
Svenska Kommunförbundet, jurist Håkan Thorngren, 2002-10-17.  
Föreståndaren för Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), 2002-11-07  
Riksdagsledamot Helena Bargholtz (fp), 2003-01-16  
Riksdagsledamot Peter Eriksson (språkrör miljöpartiet), 2002-12-05.  
Riksdagsledamot Gunnar Axén (m), 2002-11-25.

### ***Västra Götalandsregionen***

Regionstyrelsens ordförande efter nyval september 2000 (s), 2002-12-20.  
Chefsjuristen, Västra Götaland, 2002-12-20.  
Regionsekreterare 1 (v), 2002-12-20.  
Regionsekreterare 2 (c), 2002-12-20.  
Tidigare kanslichef (s), 2002-11-18.  
Regionstyrelsens ordförande 1999–september 2000 (m), 2002-12-02.

### ***Ulricehamn***

Kommunstyrelsens ordförande (s) 1994 -1998, 2002-12-12, 2002-10-14.  
Tidigare administrativ chef i kommunen, 2002-12-12.  
Tidigare vice kommunalråd i opposition/majoritet (c), 2002-12-12.  
Tidigare vice kommunalråd för (mp) i majoritet/opposition, 2002-12-12.  
Tidigare ledamot i KS (kd), 2002-10-07.

### ***Enköping***

Gruppledare (fp), 2003-01-10.  
Kommunjurist, 2003-01-10.  
Dåvarande KS-ordföranden (c), 2003-01-10.

### ***Kiruna***

Dåvarande ordföranden Kirunapartiet, 2002-10-17.  
Tidigare (s)-ledamot i FM, nuvarande KR i Kiruna, 2002-10-17.  
Tidigare (s)-ledamot i KS, 2002-10-17.  
Tidigare (v)-ledamot i FM, 2002-10-17.

### ***Norrköping***

Dåvarande kommunsekreterare respektive utredare från förvaltningen, 2003-01-09.  
Tidigare KS-ordförande (s), 2003-01-09.  
Dåvarande gruppledare (m), 2003-01-09.

## Tidningsartiklar m m

### *Allmänt*

Dagens Nyheter 1994-04-09 (ledare), "Myten om den lamslagna politiken".  
Dagens Nyheter 1999-01-29 (ledare), "Möjlighet för nyval även i kommunerna".  
Dagens Nyheter, 1999-11-21 (ledare), "Abdikation får inte godtas".  
Dagens Nyheter, 2000-02-16 (ledare), "En modern nostalgi".  
Göteborgs-Posten, 1998-11-23, "Röd-grön-blå röra i kommunerna" (s.10)  
Göteborgs-Posten 2001-05-02 (debatt), "Tillåt nyval på lokal nivå".  
Göteborgs-Posten 2001-05-27, "Olagligt beslut blev lagligt- inte rätt att avsätta revisorerna när Mölndal fick ny majoritet".  
Helsingborgs Dagblad, 1999-01-30, "Nyval även i kommunerna".  
Kommun-Aktuellt, 2002-09-19, nr.27, "Lokala partier backar efter 25 års uppgång".  
Uppsala Nya Tidning, 2002-09-22 (A07), "Allt färre röstar på lokala partier".

### *Västra Götalandsregionen*

Borås tidning, 2000-06-07, "Giv oss ett nyval"  
Dagens Nyheter, 2000-08-17, (A6A4)  
GT/Expressen, 2000-08-17, "Gubbvälde – Widegren skyller kaoset i Västra Götaland på männen som sty"

Svenska Dagbladet, 2000-08-19, "Nyval även lokalt"

### *Ulricehamn*

Göteborgs-Posten, 1996-02-17, "S och C vill befästa makten - Ulricehamns majoritet kräver nyval av styrelser och nämnder".  
Göteborgs-Posten, 1996-05-19, "Klartecken till nyval av nämnder".

### *Enköping*

Enköpingsposten, 2001-10-01, "Folkpartiet i Enköping isoleras".  
Enköpingsposten, 2001-10-08, "Spricka i det borgerliga blocket".  
Enköpingsposten 2001-10-05, "Odemokratiska tilltag av c och m".  
Pressmeddelanden (fp) daterade 2001-01-14.  
Uppsala Nya Tidning, 2001-10-10, "Schismen inom fp måste lösas".  
Uppsala Nya Tidning, 2001-10-06, "En ren personfråga".

### *Kiruna*

Göteborgs-Posten, 1996-05-19, "Nyval i Kiruna kan vara olagligt".  
Svenska Dagbladet, 1995-11-29, "Nyval i Kiruna kan vara olagligt".