

Politisk organisation i kommuner och regioner



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Förord

I Sverige har vi ett decentraliserat demokratiskt system som bygger på kommuner och regioners självstyre. Lokalt självstyre innebär ett brett uppdrag och ansvar för uppgifter som rör välfärden samt lokal och regional samhällsutveckling samtidigt som väl fungerande demokratiska institutioner ska upprätthållas. Självstyrelsen utövas av beslutande politiska församlingar som utses genom allmänna val av medborgarna. Fullmäktige är det högsta beslutande organet och kommuner och regioner är skyldiga att inrätta en styrelse. Förutom styrelsen finns några obligatoriska nämnder, men utöver dessa finns en stor frihet att själva bestämma hur den politiska organisationen ska organiseras. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska verka för att främja en utveckling av den lokala demokratin och har under lång tid samlat in information om den lokala demokratin. SKR sprider kunskap om dess utveckling och förutsättningar när det gäller styren, förtroendevalda och politisk organisation. Under årens lopp har SKR löpande fått frågor från medlemmar om olika typer av politisk organisation och erfarenheter från kommuner som valt olika lösningar utan att ha en samlad bild av detta. SKR har i denna kartläggning undersökt vilka olika typer av politisk organisation som förekommer bland landets kommuner och regioner. Enligt rapporten har 235 svenska kommuner valt en traditionell nämndorganisation med facknämnder medan övriga 55 har valt en annan organisation där facknämnderna ersatts av styrelseutskott. Olika kommuner har valt olika varianter på samma tema, en så kallad alternativ politisk organisation.

Rapportens sammanställning beskriver olika politiska organisationer utan att värdera dess funktionalitet. Vår förhoppning är att rapporten ska inspirera till samtal om den lokala demokratis organisering. För läsare som vill ta del av forskning och utvärderingar av olika typer av nämndorganisationer innehåller rapportens avslutande del exempel på sådana rapporter.

Texten har skrivits av Bo Per Larsson, konsult och tidigare sektionschef på SKR med ansvar för bland annat demokrati, självstyrelse och statlig styrning.

Stockholm, maj 2021

Lena Langlet

Avdelningen för ekonomi och styrning

Innehåll

Bakgrund	5
Kommunernas politiska organisation	8
Politisk organisation med facknämnder	8
Regionernas politiska organisation	16
Forskning och utvärderingar av kommunernas politiska organisation	18

Bakgrund

Kommuner och regioner är demokratiska institutioner och deras politiska organisation syftar ytterst till att folkviljan ska förverkligas. Den politiska organisationen är en viktig förutsättning för att kommuner och regioner ska fullgöra sina välfärds-, utvecklings-, demokrati- och myndighetsuppdrag.

Regeringsformen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om kommunernas och landstingens interna organisation, till exempel att den kommunala beslutanderätten utövas av valda församlingar och att det finns (bland annat) kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen. I övrigt återfinns flertalet bestämmelser om kommunernas och regionernas politiska organ i kommunallagen.

I varje kommun och region är fullmäktige det främsta beslutande organet. Därutöver har styrelsen och övriga nämnder hand om kommunens eller regionens förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. Dessa organ bereder ärenden som ska avgöras av fullmäktige och verkställer fullmäktiges beslut. Dessutom har nämnderna egen beslutanderätt i frågor som rör förvaltningen eller som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. De beslutar även i frågor som fullmäktige har delegerat till dem. Fullmäktige beslutar om nämndernas verksamhetsområden och deras inbördes förhållanden.

Kommuner och regioner är skyldiga att inrätta en styrelse. Förutom styrelsen finns några obligatoriska nämnder. Det ska finnas en valnämnd¹ i kommunerna. Om en överförmyndare inte har utsetts, ska det även finnas en överförmyndarnämnd² i varje kommun. Vidare ska det finnas en eller flera nämnder, så kallade patientnämnder, med uppgift att stödja och hjälpa patienter inom hälso- och sjukvården och tandvården³. Det ska även finnas en så kallad krisledningsnämnd för att fullgöra uppgifter under extraordinära händelser som medför

¹ 3 kap. 3 § vallagen (2005:837).

² 19 kap. 2 § föräldrabalken.

³ 1 § Lag (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därför kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting⁴. I varje kommun och region utgör också revisorer en del av den politiska organisationen.

Därutöver har kommunerna sedan 1991 en betydande frihet att utifrån lokala behov och förutsättningar själva bestämma hur nämndverksamheten ska organiseras. Fullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter. Kommuner och regioner kan dessutom samverka med andra kommuner och/eller regioner genom gemensamma nämnder och kommunalförbund.

Speciallagstiftning för olika verksamhetsområden anger att det ska finnas en eller flera nämnder som ansvarar för vissa uppgifter. Till exempel ska det enligt plan- och bygglagen finnas en byggnadsnämnd i varje kommun med vissa angivna uppgifter. Det är dock fullt möjligt att kommunstyrelsen utgör byggnadsnämnd eller att den (eller de) nämnd(er) som fullgör byggnadsnämndens uppgifter ges en annan benämning och/eller ett bredare uppdrag.

Systemet med nämnder med ett eget ansvar som dessutom leder förvaltningen för sitt ansvarsområde har flera konsekvenser. Det innebär att det finns ett relativt stort antal förtroendevalda och att dessa kan skaffa sig goda insikter om den verksamhet de ansvarar för. Det brukar framhållas att detta gör det politiska uppdraget som nämndledamot mer stimulerande och meningsfullt. Nämndorganisationen innebär även att det finns en maktindelning inom den politiska organisationen. Även om kommunstyrelsen har vissa övergripande uppgifter och ska ha uppsikt över övriga nämnder är den inte överordnad dessa och kan inte lägga sig i en facknämnds verksamhet. Det brukar å andra sidan framhållas att nämndorganisationen riskerar att leda till att ledamöterna prioriterar den egna verksamheten och att de förtroendevalda agerar utifrån nämndens intressen snarare än sin partitillhörighet. Det kan därmed bli svårare att ta ett samlat helhetsansvar för kommunen eller regionen. Detta har varit ett viktigt motiv för att ett antal kommuner utformat en politisk organisation där facknämnderna ersatts av utskott till styrelsen.

Generellt sett har den fria nämndorganisationen bidragit till färre nämnder med bredare ansvarsområden. Särskilt under 1990-talet skedde en kraftig minskning

⁴ 2 kap 2 § Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i freds-tid och höjd beredskap.

av antalet nämnder. Mellan 1989 och 1999 minskade antalet nämnder i kommunerna med 25 procent. Minskningen har därefter fortsatt men i en betydligt lugnare takt och var mellan 1999 och 2019 6 procent. I regionerna har till och med antalet nämnder ökat med 10 procent mellan 2003 och 2019.

Kommunernas politiska organisation

Politisk organisation med facknämnder

Det är tydligt att flertalet kommuner valt att ha en i huvudsak traditionell politisk organisation där facknämnder ansvarar för olika verksamhetsområden. Det gäller 235 eller 81 procent av Sveriges 290 kommuner. Däremot varierar antalet och därmed vilka nämnder man väljer att inrätta. Antalet speglar i hög grad kommunens invånarantal. Samtidigt finns ett grundläggande mönster för den politiska organisationen som återfinns i flertalet kommuner med facknämnder. Variationen är således mindre än man skulle kunna vänta sig även om det finns många olika nämndbeteckningar och även vissa skillnader på detaljnivå när det gäller ansvarsbredd och inriktning.

Antalet nämnder⁵

Varje kommun ska ha en kommunstyrelse. Vidare ska det i varje kommun finnas valnämnd, överförmyndare, revisorer och krisledningsnämnd. När vi i det följande redovisar antalet och typen av nämnder är inte dessa obligatoriska politiska organ inräknade. Vi räknar inte heller med kommunaldelsnämnder eller de gemensamma nämnder där flera kommuner samverkar, vare sig för värd-kommunen eller de övriga kommuner som ingår.

Av de 12 kommuner som har minst 10 nämnder har samtliga utom en fler än 100 000 invånare. Göteborg har 23 nämnder varav fyra geografiska social-nämnder. Stockholm har 13 nämnder förutom deras 13 stadsdelsnämnder och Örebro har 17 nämnder. 7 kommuner har 9 nämnder, 13 har 8 nämnder, 18 har 7 nämnder, 29 har 6 nämnder, 38 har 5 nämnder, 62 har 4 nämnder, 45 har 3 nämnder och 11 har 2 nämnder. Kommuner med få nämnder är antingen befolkningsmässigt små eller styr en betydande del av sin verksamhet i samverkan med andra kommuner genom gemensamma nämnder och/eller kommunalförbund.

⁵ Uppgifterna om antalet nämnder och om deras uppgifter och funktion har hämtats från kommunernas hemsidor under februari-mars 2021. I vissa fall har uppgifterna inte varit fullständiga och det har funnits utrymme för tolkningar. Exempelvis är det inte självklart att beställar-utförarinslag i den politiska organisationen redovisas. Dessutom har kommunerna olika praxis när det gäller att redovisa vilka gemensamma nämnder och kommunalförbund som de ingår i. Mot den bakgrunden bör de uppgifter som redovisas inte självklart betraktas som exakta.

Nämndernas ansvarsområden

Samtliga 235 kommuner med facknämnder har minst en nämnd med ansvar för utbildningsområdet, en för vård- och omsorgsfrågor och en för samhällsbyggnadsfrågor. Därutöver har drygt 60 procent av ”facknämndskommunerna” minst en nämnd med ansvar för kultur- och/eller fritidsfrågor och en drygt tredjedel en teknisk nämnd.

Beteckningarna för den eller de nämnder som ansvarar för utbildningsfrågor varierar – barn- och utbildningsnämnd, barn- och ungdomsnämnd, bildningsnämnd, lärandenämnd, kompetensnämnd mm. Det är relativt vanligt att en nämnd ansvarar för förskola och grundskola och en annan för gymnasie- och vuxenutbildning. Det förekommer också att gymnasieutbildningen styrs i samverkan genom en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. En del större kommuner har ytterligare delat upp ansvaret för utbildningsområdet genom en förskolenämnd. Utbildningsnämnden har ibland även ansvaret för kultur- och fritidsfrågor och i några kommuner för individ- och familjeomsorg.

Inom det sociala området är socialnämnd och vård- och omsorgsnämnd de vanligaste beteckningarna. Även här är det vanligt med en uppdelning i individ- och familjeomsorg respektive vård- och omsorg för äldre och funktionshindrade (äldrenämnd). En del kommuner har bildat en gemensam nämnd kring familjerättsfrågor och familjebehandling. I flera län har regionen och kommunerna bildat en gemensam nämnd för att hantera hjälpmedelsfrågor.

Inom samhällsbyggnadsområdet finns olika lösningar. Det stora flertalet kommuner har en samhällsbyggnadsnämnd och/eller en miljö- och byggnadsnämnd. Gränssnitten ser något olika ut. Det förekommer också att kommunstyrelsen utgör byggnadsnämnd och även att man inrättat ett särskilt utskott för denna typ av frågor. Det är relativt vanligt att framför allt mindre kommuner samverkar inom bygg- och miljöområdet.

Det är uppenbart att kultur- och fritidsfrågorna tillmäts politisk betydelse i kommunerna. I mer än hälften av alla kommuner finns en särskild kultur- och fritidsnämnd eller både en kulturnämnd och en fritidsnämnd. Ibland tilldelas denna även ansvar för teknik, tillväxt, turism eller folkhälsa. Ibland sköts istället kulturfrågor tillsammans med skolfrågorna i en utbildningsnämnd och några kommuner har valt att inrätta ett särskilt utskott under kommunstyrelsen för kultur- och/eller fritidsfrågor.

Många kommuner samlar ansvaret för kommunaltekniska frågor i en teknisk nämnd. Ibland hanteras vissa kommunaltekniska frågor genom ett kommunalt bolag eller i samverkan med andra kommuner genom ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett gemensamt bolag –till exempel för VA eller renhållning. Räddningstjänst är ytterligare ett område där närmare två tredjedelar av kommunerna samverkar - genom ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd.

I övriga kommuner har man ibland inrättat en särskild räddningsnämnd men det förekommer även att kommunstyrelsen har ansvaret för dessa frågor. Det är för övrigt vanligt att kommunstyrelsen ansvarar för en rad frågor som kanske tidigare sköttes av en särskild facknämnd – det gäller dock framför allt samhällsbyggnads- och kommunaltekniska frågor och mer sällan välfärdsfrågor.

Kommundelsnämnder

Under 1980- och 1990-talet var det relativt vanligt med kommundelsnämnder. Så småningom kom denna typ av geografiska nämnder att avvecklas och under de senaste mandatperioderna har de främst förekommit i de tre storstäderna. Sedan Malmö och Göteborg avskaffat sina stadsdelsnämnder är nu Stockholm den enda kommun som har en organisation där stadsdelsnämnderna täcker in hela kommunen. Därutöver förekommer kommundelsnämnder i enstaka delar av en kommun. Södertälje har kommundelsnämnder för fyra områden utanför centralorten medan Eskilstuna, Kalmar, Västerås och Hudiksvall har vardera en sådan nämnd. Svågadalensnämnden i Hudiksvall är för övrigt unik eftersom ledamöterna inte företräder de politiska partierna. De utses formellt av fullmäktige men efter ett särskilt nomineringsval bland invånarna i kommundelen.

Utskott under kommunstyrelsen inom ramen för en traditionell nämndorganisation

Det är sedan länge vanligt att såväl kommunstyrelse som nämnder har särskilda utskott. För nämnderna kan det handla om arbetsutskott eller utskott för vissa delar av den verksamhet man ansvarar för. Även styrelsen har ofta arbetsutskott och relativt ofta ett personalutskott (förhandlingsdelegation, arbetsgivarutskott) men det förekommer också ekonomiutskott eller planeringsutskott. Därutöver har ett antal kommuner skapat utskott under styrelsen för att ersätta en nämnd som ansvarig för en verksamhet. I vissa fall har även utskott bildats för att ta

över ansvaret från en nämnd som därmed avvecklats. Sådana verksamhetsutskott till styrelsen inom ramen för en traditionell nämndorganisation förekommer i 40 kommuner.

Det är fullt möjligt att se detta som en särskild typ av politisk organisation som avviker från såväl en traditionell nämndorganisation som en alternativ organisation utan facknämnder. I grunden handlar det om att kommunstyrelsen tar ett direkt ansvar för vissa verksamhetsområden som annars skulle hanteras av en nämnd. Det kan men behöver inte ske genom att man bildar ett utskott till styrelsen. Det förekommer också att kommunstyrelsen övertar ansvaret för olika verksamheter utan att detta synliggörs i en organisationstablå. I vissa fall kan det handla om att en verksamhet inte är tillräckligt omfattande eller politiskt intressant för att det ska finnas skäl för att inrätta vare sig en särskild nämnd eller ett utskott. I andra fall kan det handla om att man valt att organisera verksamheten i större sektorer för att bättre spegla ”helheten” än tidigare. I ytterligare andra fall är orsaken att verksamheten sköts av en annan kommun inom ramen för avtalssamverkan men att man ändå ser behovet av att kunna följa utvecklingen från ett övergripande kommunperspektiv.

Inrättandet av enskilda verksamhetsutskott under styrelsen – liksom att styrelsen även i övrigt tar över ansvaret för uppgifter som tidigare sköts av en nämnd – kan beskrivas som att mer makt koncentreras till styrelsen. Den kan också beskrivas som ett rationellt sätt att hantera den komplexitet som ryms i kommunens uppdrag eller att i en liten kommun undviker att inrätta nämnder för frågor av begränsad omfattning eller svag politisk ”laddning”. Under alla omständigheter ser vi att ett antal kommuner anpassar och modifierar den traditionella nämndorganisationen så att den fungerar utifrån deras egna förutsättningar. Här kan man möjligen beklaga att den traditionella nämndorganisationen inte fått samma uppmärksamhet inom forskningen som den ”nämndlösa” organisationen.

Alternativ politisk organisation med utskott till styrelsen

Redan i slutet av 1990-talet valde enskilda kommuner att skapa en alternativ politisk organisation där man avskaffade alla icke-obligatoriska nämnder för att istället inrätta dels utskott under kommunstyrelsen, dels fullmäktigeberedningar. Avsikten var att skapa en tydligare ekonomisk styrning och att markera behovet av ett helhetsansvar för samtliga kommunens verksamheter. Genom fullmäktigeberedningarna skulle fullmäktiges arbete vitaliseras och medborgardialogen utvecklas. Pionjärkommunerna fick efterföljare och idag har 55 kommuner en

”nämndlös” utskottsorganisation. Mindre än hälften av dessa har en fullmäktigeberedning och endast en femtedel har flera beredningar. Samtidigt har även kommuner med nämndorganisation inrättat fullmäktigeberedningar. Intresset för att gå över till denna typ av organisation förefaller lägre nu än för 10–15 år sedan. Samtidigt är det endast en handfull kommuner av de som prövat detta alternativ som valt att återgå till en traditionell nämndorganisation.

Det är alltså knappt en femtedel (19 procent) av kommunerna som tagit bort (i stort sett) samtliga facknämnder och ersatt dessa med utskott under styrelsen. Man behåller förstås de obligatoriska organen valnämnd, krisledningsnämnd, överförmyndare och revisorer. Man väljer dessutom ofta att inrätta en eller flera nämnder för att hantera myndighetsfrågor – särskilt inom bygg- och miljöområdet och socialtjänst. Ibland har man inrättat en särskild jävsnämnd för att säkerställa en rättssäker hantering till exempel vid tillsyn av kommunens egna verksamheter. Det förekommer också att man behåller miljö- och byggnämnden som då i huvudsak ansvarar för tillsyn och tillståndsgivning.

Antalet utskott varierar. Två kommuner saknar helt utskott, 8 kommuner har 2 utskott, 17 kommuner 3 utskott, 22 kommuner 4 utskott, 5 kommuner 5 utskott och en kommun 6 utskott. Flertalet kommuner (50) har ett arbetsutskott, ett allmänt utskott eller ett ledningsutskott. 42 kommuner har ett socialutskott eller ett vård- och omsorgsutskott. 40 kommuner har ett utskott för barn- och utbildningsfrågor (bildning, lärande, barn- och ungdom etcetera). 10 kommuner har ett utskott som är gemensamt för hela välfärdsområdet. I 24 kommuner finns utskott för samhällsbyggnad/samhällsutveckling. Därutöver finns utskott för till exempel tekniska frågor (3) och tillväxt och näringslivsfrågor.

Det ska också sägas att många av utskottskommunerna bedriver verksamheter i samverkan med andra kommuner inom ramen för en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund och att detta kan omfatta en relativt ansenlig del av verksamheten – dock inte andra välfärdstjänster än gymnasieutbildning och delar av vård- och omsorgsområdet (familjerätt, behandlingshem, kost, hjälpmedel).

En stor andel bland de kommuner som har en nämndlös utskottsorganisation är relativt små. 48 (87 procent) har mindre än 20 000 invånare och av dessa har 33

mindre än 10 000 invånare och 11 mindre än 5000 invånare⁶. Endast 2 kommuner har mer än 40 000 invånare. Den nämndlösa organisationen är mer vanlig i vissa län, som Västra Götaland 11 kommuner, Värmland 8 kommuner, Västerbotten 6 kommuner samt Dalarna 5 kommuner.

Fullmäktigeberedningar

När enskilda kommuner först började utveckla en politisk organisation där utskott under styrelsen ersatte facknämnderna inrättade man samtidigt särskilda beredningar under fullmäktige. Avsikten var att vitalisera den politiska debatten och göra upp med bilden av fullmäktige som ett transportkompani. Beredningarna skulle inte ersätta styrelsens uppgift att bereda ärenden inför behandlingen i fullmäktige. Det var således inte fråga om att lansera en kommunal motsvarighet till riksdagsutskotten. Det handlade inte heller om att ersätta nämnderna med dessa nya beredningar. Tanken var istället att beredningarna skulle anlägga ett mer långsiktigt, visionärt och strategiskt perspektiv på olika frågor. Parallellt med omvärldsbevakning och programarbete skulle de också utveckla dialogen med kommunernas medborgare.

I slutet av 1990-talet och under 00-talet bildade ett stort antal kommuner politiska arbetsgrupper med uppgift att utveckla den lokala demokratin. Flera av dessa arbetsgrupper permanentades så småningom som fullmäktigeberedningar – såväl i kommuner med som utan nämnder. Dessa beredningar ska inte förväxlas med fullmäktiges valberedningar och arvodesberedningar som finns i en majoritet av kommunerna och som har mer avgränsade uppgifter.

Idag återfinns fullmäktigeberedningar i 35 kommuner varav 16 i kommuner med utskottsorganisation. Därutöver har 12 kommuner angivit att de vid behov kan inrätta tillfälliga fullmäktigeberedningar.

Det i särklass vanligaste ämnesområdet för en beredning är demokrati. Flera beredningar anknyter direkt till kommunala verksamheter som utbildning, vård och omsorg, samhällsbyggnad och kultur och fritid. Ibland har man mer sektorsövergripande teman som välfärd, samhällsutveckling, tillväxt, klimat, trygghet, folkhälsa, social hållbarhet samt landsbygdsutveckling.

⁶ Den 1 november 2020 har 167 kommuner mindre än 20 000 invånare, 72 kommuner mindre än 10 000 invånare och 16 mindre än 5 000 invånare. Det betyder att den traditionella nämndorganisationen dominerar även bland mindre kommuner. Men bland de allra minsta kommunerna (<5000 invånare) har nästan 70 procent valt en alternativ politisk organisation.

Kommunal samverkan

I stort sett alla kommuner utövar den politiska styrningen av vissa verksamheter i samverkan med andra kommuner, genom kommunalförbund respektive gemensamma nämnder. För en del mindre kommuner bedrivs en relativt stor del av verksamheten i samverkan och som mest svarar den för närmare 20 procent av kommunens utgifter. För vissa verksamheter är det särskilt vanligt med samverkanslösningar:

- Räddningstjänst bedrivs genom 38 kommunalförbund där 161 kommuner ingår och 9 gemensamma nämnder med sammanlagt 24 kommuner. Dessutom samverkar åtskilliga av de 105 kommuner som har en egen räddningstjänst med andra kommuner genom avtal.
- Överförmyndarverksamheten styrs i 160 kommuner genom 42 gemensamma nämnder.
- Det är även vanligt med samverkan när det gäller miljö- och bygg, kommunalteknik och samhällsbyggnadsfrågor som i 51 kommuner styrs genom 19 gemensamma nämnder och i drygt 90 kommuner genom kommunalförbund.
- Ett annat vanligt samverkansområde rör hjälpmedel där det framför allt förekommer att regionen och länets kommuner bildar en gemensam nämnd (7 nämnder med 78 kommuner och sex regioner) men i ett fall också ett kommunalförbund.
- Andra frekventa samverkansområden är gymnasie- och vuxenutbildning, VA, familjerätt, behandlingshem och kost- och måltidsverksamhet.
- Det är mycket vanligt med gemensamma nämnder för funktioner som löner, personal- och ekonomiadministration, växel, IT-stöd, arkiv, media mm. Det handlar till stor del om funktioner där man inte självklart skulle inrätta en särskild nämnd om de skulle hanteras av en enskild kommun.

Allmänna iakttagelser

För ca 10–15 år sedan fanns en föreställning om att utskottsorganisationen skulle kunna komma att ersätta den traditionella nämndorganisationen. Så blev inte fallet och några år senare förutspåddes istället att kommuner med en alternativ organisation skulle återinföra facknämnderna. Inte heller detta har infriats annat än i enstaka fall. Det förefaller som att utskottsorganisationen har ”satt sig” i kommuner med en sådan politisk organisation. Samtidigt verkar majoriteten kommuner ha anpassat nämndernas antal och ansvarsområden efter sina

egna förutsättningar. Det har i vissa fall skett genom att man breddat styrelsens mer övergripande ansvar och stärkt dess strategiska roll - ibland men långt ifrån alltid genom särskilda styrelseutskott. Man ser dock inte någon dramatisk förändring av den politiska organisationen. Den traditionella nämndorganisationen dominerar samtidigt som en femtedel av kommunerna behåller en alternativ utskottsorganisation. Däremot verkar inte systemet med fullmäktigeberedningar ha fått något bredare gensvar. Det kan även noteras att kommun-/stadsdelsnämnder nu enbart finns kvar i Stockholm samt i enstaka kommundelar i ytterligare fem kommuner.

En viktig och betydelsefull utveckling gäller den ökade omfattningen av kommunernas samverkan och dess politiska överbyggnad. I många fall speglar den behovet av att hantera vissa verksamheter gemensamt. Ett intryck är samtidigt att man valt att inrätta gemensamma nämnder för administrativa funktioner med låg politisk laddning. Handlar det om att det finns ett större behov av politisk styrning innan samverkan är etablerad? Eller är orsaken att konkurrenslagstiftningen fortfarande begränsar möjligheterna till enklare samverkansformer genom avtal? Under alla omständigheter kommer frågan om en ändamålsenlig politisk styrning vid samverkan att med säkerhet behöva ägnas stor uppmärksamhet framöver.

Regionernas politiska organisation

Regionernas politiska organisation utformas utifrån samma bestämmelser i kommunallagen som för kommunerna. Det betyder att det i varje region ska finnas ett regionfullmäktige och en regionstyrelse. Det ska också finnas förtroendevalda revisorer samt en krisledningsnämnd och en (eller flera) patientnämnd(er). I övrigt är regionerna fria att bilda de nämnder, utskott och beredningar som man finner ändamålsenligt.

Samtliga regioner har minst en icke-obligatorisk nämnd vid sidan av regionstyrelsen. Antalet varierar från 1 till 23. Antalet speglar regionens storlek, förekomsten av särskilda drifts- eller utförarnämnder inom i första hand hälso- och sjukvårdsområdet samt i vilken utsträckning som ansvaret för politikområden har tilldelats regionstyrelsen i stället för en nämnd. Den politiska organisationen i fyra regioner, Kalmar, Halland, Västmanland och Norrbotten, skulle kunna jämföras med den ”nämndlösa” organisationen i kommunerna genom att styrelsen har en särskilt framträdande roll i dessa regioner. Den ansvarar för hela hälso- och sjukvårdsområdet och i Halland och Västmanland även för regional utveckling. I dessa regioner har man istället inrättat utskott till styrelsen för dessa områden.

Hälso- och sjukvård utgör regionernas i särklass största ansvarsområde. Flertalet regioner (16) har en hälso- och sjukvårdsnämnd medan det istället är regionstyrelsen som ansvarar för hälso- och sjukvården i övriga fem regioner. I två av dessa finns ett särskilt hälso- och sjukvårdsutskott under regionstyrelsen. I nio regioner är ansvaret för vårdområdet uppdelat på flera nämnder. Det kan handla om att en nämnd ansvarar för sjukhusvård och en för primärvård och övrig vård. Några regioner har en särskild tandvårdsnämnd. Fyra regioner har särskilda sjukhusstyrelser med lite olika profil. Det kan beskrivas som en mer eller mindre uttalad politisk beställar-utförarorganisation där en (eller flera) nämnd(er) beställer vård medan en (eller flera) nämnd(er) ansvarar för driften.

Från och med 2019 har samtliga regioner ansvar för regional utveckling. Flertalet regioner (16) har en regional utvecklingsnämnd (beteckningarna varierar något). I övriga fem regioner ansvarar regionstyrelsen för dessa frågor och har

inrättat ett särskilt utskott med uppgifter som rör regional utveckling. I 14 regioner finns därutöver en nämnd som ansvarar för kollektivtrafik och infrastrukturfrågor – ibland inom ramen för ett bredare uppdrag för hållbarhetsfrågor eller regional planering. 13 regioner har en särskild kulturnämnd som i några fall även ansvarar för utbildningsfrågor.

I sex regioner har särskilda fullmäktigeberedningar bildats med inriktning mot demokrati och medborgardialog. Det gäller Kalmar, Värmland, Västmanland, Gävleborg, Västerbotten och Norrbotten. I Västerbotten har beredningarna olika geografiska ansvarsområden. I Uppsala finns en demokrati-, jämställdhets- och integrationsberedning, men under regionstyrelsen.

Samtliga regioner ingår i olika typer av samverkan med andra regioner respektive med kommuner i det egna länet⁷. Av central betydelse är samverkansnämnderna för var och en av de sex sjukvårdsregionerna och som regleras särskilt i lag och förordning. I några sjukvårdsregioner har denna samverkan breddats och fördjupats, till exempel genom Norrlandsregionernas kommunalförbund. Alla regioner samverkar kring ambulansflyg. Ett annat exempel på samverkan gäller avancerad strålbehandling där regioner med universitetssjukhus bildat en gemensam nämnd. Förutom att regioner samverkar med varandra förekommer även samverkan mellan en region och länets kommuner. Ett vanligt samverkansområde rör hjälpmedel där det framför allt förekommer att regionen och länets kommuner bildar en gemensam nämnd och i ett fall också ett kommunalförbund. Det förekommer även att regionen samverkar med en enskild kommun. Ett omtalat exempel är Kommunalförbundet Sjukvård och omsorg i Norrtälje där regionen och kommunen genom det gemensamt ägda bolaget TioHundra AB tar ett gemensamt ansvar för hälso- och sjukvård och omsorg. Andra exempel är där en region har en gemensam kostnämnd tillsammans med kommuner där sjukhus är belägna. Alla regioner har utvecklat organiserade former för strategisk samverkan med länets kommuner såväl när det gäller hälso- och sjukvård som regional utveckling.

⁷ SOU 2018:10, s. 213–240 ger en översiktlig beskrivning av regionernas samverkansmönster.

Forskning och utvärderingar av kommunernas politiska organisation

Sammanställningen ovan har ambitionen att beskriva utan att värdera. För den som vill ta del av diskussioner om och erfarenheter av olika typer av nämndorganisation finns dock åtskilliga rapporter att tillgå.

- Kommunallagskommittén gjorde i ett delbetänkande⁸ en utvärdering av den fria kommunorganisationen. Där finns en kortfattad redogörelse för hur försöksverksamheten med fri kommunorganisation i samband med frikommunförsöket permanentades i och med 1991 års kommunallag. Där redovisas också diskussionen om och erfarenheterna av den fria kommunorganisationen och sammanfattas några av de analyser och slutsatser som gjorts. Huvudsyftet med utvärderingen var att analysera behovet av förändrad reglering inför införandet av ny kommunallag.
- Inom kommunforskningen har intresset varit särskilt stort för den politiska organisation där facknämnder ersätts med styrelseutskott och fullmäktigeberedningar och en rad fallstudier har genomförts från slutet av 1990-talet och framöver. På uppdrag av SKL tog David Karlsson, Olof Rommel och Johan Svensson vid Förvaltningshögskolan i Göteborg 2009 fram en rapport⁹ som principiellt diskuterar kommunernas politiska organisation och som särskilt studerar erfarenheterna från 14 kommuner med alternativ organisation.
- I en rapport¹⁰ från 2014 analyserar Sven Siverbo de demokratiska och ekonomiska effekterna av en nämndlös organisation. I studien jämförs 40 ”utskottskommuner” med 40 jämförbara kommuner med traditionell nämndsorganisation. Rapportens slutsats är att studien inte kan bekräfta att organisationsformen ger eftersökta ekonomiska och demokratiska effekter.

⁸ SOU 2013:53, s. 263–312

⁹ Karlsson, D., Rommel, O. & Svensson, J. (2009) Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avskaffar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott. SKL

¹⁰ Siverbo, S. *Demokrati och ekonomi i kommuner med nämndlös politisk organisation* (2014). Kommunforskning i Västsverige: KFi-rapport 129.

- Flertalet kommuner genomför mer eller mindre regelbundet en översyn av sin politiska organisation och låter utvärdera de förändringar man genomfört. Det gäller i synnerhet kommuner som genomfört mer radikala förändringar. Ibland tar man hjälp av forskare och ibland av konsulter. Ibland initieras även utvärderingar av kommunens revisorer. Ett ambitiöst exempel har genomförts av Halmstads högskola inom ramen för följeforskning om demokratiutveckling i Ängelholms kommun¹¹. Ett annat exempel på en forskningsbaserad utvärdering av den politiska organisationen i en av Sveriges minsta kommuner, Arjeplog har gjorts av Luleå tekniska universitet i samarbete med Norrbottens kommuner¹².
- Forskningen om *regionernas* politiska organisation förefaller betydligt mer knapphändig. Ett intressant exempel är dock den utvärdering som en forskargrupp vid högskolan i Borås med Rolf Solli som forskningsledare gjort av Västra Götalandsregionens politiska organisation och som redovisas i sammanlagt 13 rapporter¹³.

Det ska slutligen upprepas att de rapporter som nämns ovan inte har ambitionen att ge någon samlad bild av vare sig forskning eller utvärderingar av kommunernas politiska organisation.

¹¹ Johansson, J. 2016. *Forskningsöversikt – demokratiutveckling i kommunerna*. Högskolan i Halmstad. Karlsson, J., Holmquist, M., Johansson, J. & Severinsson, R., 2018 *Ängelholms kommuns nya organisation. Följeforskningens slutrapport*. Högskolan i Halmstad.

¹² Berglund, L, Jakobsson, En utvärdering av den förändrade politiska organisationen i Arjeplogs kommun. (2018), Luleå, FoUI Rapport 83:2018.

¹³ Solli, R. m.fl. [Utvärdering av Västra Götalandsregionens politiska organisation \(2017\)](https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/utvardering-av-den-politiska-organisationen/). Högskolan i Borås <https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/utvardering-av-den-politiska-organisationen/>

Politisk organisation i kommuner och regioner

Under årens lopp har SKR löpande fått frågor från medlemmar om olika typer av politisk organisation och erfarenheter från kommuner som valt olika lösningar utan att ha en samlad bild av detta. SKR har i denna kartläggning undersökt vilka olika typer av politisk organisation som förekommer bland landets kommuner och regioner. Enligt rapporten har 235 svenska kommuner valt en traditionell nämndorganisation med facknämnder medan övriga 55 har valt en annan organisation där facknämnderna ersatts av styrelseutskott. Olika kommuner har valt olika varianter på samma tema, en så kallad alternativ politisk organisation.

Upplysningar om innehållet

Björn Kullander, bjorn.kullander@skr.se

Martin Lidhamn, martin.lidhamn@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021

ISBN: 978-91-7585-930-9

Text: Bo Per Larsson

Produktion: SKR