



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-08-14

Diarienummer 0559/23

Handläggare

Jakob Jendeby, Nora O'Dowd

Telefon: 031-368 00 07

E-post: jakob.jendeby@stadshuset.goteborg.se

Yttrande över förslag till ny förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över förslag till ny förbundsordning, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Göteborgsregionens kommunalförbund.

Sammanfattning

Förbundsstyrelsen i Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har upprättat ett förslag till ny förbundsordning. Förslaget har remitterats till medlemskommunerna för yttrande. Remissen ska besvaras senast den 29 september. Efter politiskt ställningstagande i GR översänds därefter förslag till ny förbundsordning för fastställande i respektive medlemskommuns fullmäktige.

Huvudsyftet med förslaget till ny förbundsordning är enligt GR att ge medlemskommunerna möjlighet att i nytt beslut, efter det allmänna valet, bekräfta kommunalförbundets ändamål och uppgifter.

GR bedömer att verksamheten idag har sin grund i medlemskommunernas uppdrag och önskemål, men att den omfattande verksamheten speglas alltför lite i den nu gällande förbundsordningen som respektive medlemskommuns fullmäktige beslutat om. Det finns även i gällande förbundsordning uppgifter där GR inte bedriver någon verksamhet som föreslås tas bort. Genom föreslagen förbundsordning bedömer GR att det blir tydligare för medlemskommunerna vilka uppgifter de uppdragit åt GR att utföra.

En viktig förändring i förslaget är att förbundsstyrelsen i större utsträckning än idag kommer att företräda förbundsfullmäktige. Enligt förslaget äger förbundsstyrelsen rätt att företräda förbundsfullmäktige utom i vissa uppräknade frågor.

Stadsledningskontoret bedömer att föreslagna förändringar motsvarar GR:s nuvarande verksamhet och uppdrag.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Förslaget innehåller justeringar med syftet att GR:s befintliga verksamhet och uppdrag från medlemskommunerna ska avspeglas på ett bättre sätt i förbundsordningen. Förslaget bedöms däremot inte innehålla några förändringar som medför konsekvenser utifrån den ekonomiska, den ekologiska eller den sociala dimensionen. Stadsledningskontoret har därför inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bilagor

1. Nuvarande förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund
2. Tjänsteskrivelse och förslag till ny förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund
3. Förslag till yttrande till Göteborgsregionens kommunalförbund

Ärendet

Förbundsstyrelsen i GR har upprättat ett förslag till ny förbundsordning. Förslaget har remitterats till medlemskommunerna för yttrande. Remissen ska besvaras senast den 29 september 2023. Stadsledningskontoret har under beredningen av ärendet fört diskussioner med tjänstepersoner på förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning, förvaltningen inköp och upphandling samt grundskoleförvaltningen.

Beskrivning av ärendet

Förbundsledningen har inför den nya mandatperioden gjort en översyn av förbundsordningen. En av slutsatserna är att GR:s befintliga verksamhet och uppdrag från medlemskommunerna behöver avspeglas på ett bättre sätt i förbundsordningen. GR föreslår därför att ändamålsbestämmelsen i förbundsordningen kompletteras samt att det tydligare framgår vilka uppgifter som medlemskommunerna tilldelar GR. Vidare bedömer GR att det finns anledning att medge förbundsstyrelsen att få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige i större omfattning än i dag, eftersom förbundsfullmäktige endast sammanträder två gånger om året. Därutöver bedömer GR att det föreligger behov av ytterligare justeringar i syfte att förtydliga befintliga skrivningar och uppdrag. Samtliga ändringsförslag beskrivs mer ingående i bilaga 2.

GR:s förbundsstyrelse har upprättat ett förslag till ny förbundsordning som har remitterats till medlemskommunerna för yttrande senast den 29 september 2023. Enligt GR kommer synpunkterna att beaktas och redovisas tillsammans med ett förslag till ny förbundsordning. Efter politiskt ställningstagande i GR översänds därefter förslag till ny förbundsordning för fastställelse i respektive medlemskommuns fullmäktige.

Huvudsyftet med förslaget till ny förbundsordning är enligt GR att ge medlemskommunerna möjlighet att i nytt beslut, efter det allmänna valet, bekräfta kommunalförbundets ändamål och uppgifter.

Gällande lagstiftning om kommunalförbund

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen (KL) får kommuner bilda kommunalförbund i syfte att samverka och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. När detta sker blir kommunalförbundet huvudman och angelägenheten som överförs faller då som princip utanför medlemskommunens befogenhet. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Uppgifterna behöver inte vara gemensamma för alla medlemskommuner. Det är i princip möjligt att lämna över alla kommunala uppgifter och verksamheter, såväl frivilliga som obligatoriska, även innefattande myndighetsutövning.

Kommunalförbund regleras i 9 kap. 1-18 §§ KL. Därutöver gäller kommunallagens övriga bestämmelser i tillämpliga delar samt speciallagstiftning som kan omfatta den verksamhet som medlemskommuner överlämnat. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person och en egen myndighet, innebärande bland annat skyldighet att tillämpa förvaltningslagen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling.

Ett kommunalförbund bildas enligt 9 kap. 1 § KL genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning. I förbundsordningen ska förbundets ändamål anges. Medlemskommunerna ges stor frihet att bestämma förbundets ändamål. Det anses tillräckligt att de uppgifter som lämnas över till ett förbund faller inom den överlämnande

kommunens befogenheter, det vill säga att det avser kommunala angelägenheter. Det är dock viktigt att i möjligaste mån tydligt avgränsa de uppgifter som överlämnas till ett kommunalförbund eftersom man genom att bilda ett kommunalförbund överför uppgifterna från kommunen till förbundet. Det innebär att överlämnande kommuns kompetens och befogenhet inom området påverkas på så vis att kommunen inte längre har befogenhet att handha de överlämnade uppgifterna. I vilken mån medlemskommunerna kan fortsätta agera inom området avgörs med ledning av förbundsordningen.

Kommunalförbundets verksamhet och befogenhet avgränsas på motsvarande vis av förbundsordningen och de uppgifter som överlämnas, vilket innebär att förbundet inte får ta på sig uppgifter som inte omfattas av förbundsordningen.

Förbundsordningen är vid sidan av kommunallagen det dokument som reglerar förhållandena i ett kommunalförbund och som sätter ramarna för dess verksamhet och ansvar. Den verksamhet som bedrivs i ett kommunalförbund ska således bedrivas inom ramarna för det ändamål och de uppgifter som medlemmarna sinsemellan kommit överens om och formulerat i förbundsordningen.

I 9 kap. 6 § KL räknas en rad punkter upp som en förbundsordning ska innehålla, exempelvis förbundets ändamål, organisation och uppgifter. I förarbetena (prop. 1996/97:105) till bestämmelsen framgår att vissa saker i uppräknningen ska tas in i förbundsordning medan vissa andra saker ska regleras i de fall medlemskommunerna inte vill tillämpa de huvudregler som framgår av kommunallagen. Uppräknningen i 9 kap. 6 § KL är inte uttömmande och det står således medlemskommunerna fritt att även reglera ytterligare frågor i förbundsordningen.

En förbundsordning är att betrakta som ett avtal som enligt 9 kap. 6 § KL ska behandla en rad avtalsämnen som tar sikte på att ge uttryck för medlemskommunernas gemensamma partsvilja och ett gemensamt partsintresse. Förbundsordningen är också medlemskommunernas instrument för styrning och insyn avseende kommunalförbund. Styrningen av förbundet får anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet och medlemmarnas önskemål.

I 9 kap. 6 § p. 6 KL ges förbundsmedlem rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige vilket är en möjlighet för medlemmarna att påverka verksamheten i förbundet. Medlemskommunerna kan även ange i förbundsordningen att vissa frågor i förbundsfullmäktige ska avgöras med kvalificerad majoritet. Punkterna 8-9 syftar till att säkerställa rätt för förtroendevald hos medlemskommun som inte är ledamot i förbundets beslutande församling eller styrelse att närvara vid sammanträden. I förslaget överlämnas detta ställningstagande till förbundsfullmäktige.

Enligt 9 kap. 6 § p. 12 KL ska medlemmarna vidare i förbundsordningen ange vad som ska gälla när det gäller styrningen av förbundets verksamhet och ekonomi. Ett exempel på styrning av detta slag är att det anges att budgeten ska upprättas enligt de riktlinjer som medlemmarna enas om, och att förbundet ska följa upp verksamheten och rapportera till medlemmarna på olika sätt. Syftet är att nödvändiga garantier ska skapas för att förbundet inte ska gå sin egen väg i dessa frågor. Medlemmarnas styrning och insyn är viktig mot bakgrund av att de årligen ska bidra med ekonomiska resurser till förbundet och svarar för förbundets skulder.

Kommunalförbund kan bilda bland annat bolag och stiftelser, men medlemmarna har en möjlighet att genom förbundsordningen inskränka denna rätt. En ytterligare styrmöjlighet är att förbundet inte får fatta visa beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt utan att medlemmarna beretts tillfälle att ta ställning. Medlemmarna kan även inskränka förbundets möjligheter att ingå olika förpliktelser som att ta upp lån, ingå borgensförbindelser, förvärva fastigheter med mera (prop. 1996/97:105).

Det finns således stora möjligheter att genom förbundsordningen reglera styrningen av förbundet. Styrningen får dock anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet och medlemmarnas önskemål avseende styrningen. Då kommunstyrelsen i respektive medlemskommun har en skyldighet att utöva uppsikt över de kommunalförbund där kommunen är medlem blir styrningen en viktig del för att utöva denna uppsikt.

Grunderna för denna översyn

GR bedömer att verksamheten idag har sin grund i medlemskommunernas uppdrag och önskemål, men att den omfattande verksamheten speglas alltför lite i den nu gällande förbundsordningen som respektive medlemskommuns fullmäktige beslutat om. Det finns även i gällande förbundsordning uppgifter som ger GR mandat att driva verksamhet men där GR inte bedriver någon verksamhet. Dessa föreslås således tas bort.

GR bedömer vidare att föreliggande förslag svarar upp mot kommunallagens krav genom att inledningsvis i 3 § ange det övergripande ändamålet med samverkan inom GR med en beskrivning hur GR förväntas agera för att uppfylla ändamålet.

Kommunallagens bestämmelser om samverkan i kommunalförbund är utformade utifrån att tydligt avgränsade uppgifter överförs från medlemskommuner till kommunalförbund, exempelvis räddningstjänst. De frågor som medlemskommunerna överlämnar till ett kommunalförbund faller således efter överlämnandet utanför deras egen befogenhet (prop. 2016/17:171). Den enda uppgift som medlemskommunerna överlämnat på detta sätt till GR är ansvaret för gymnasieantagningen.

Av förarbetena framgår dock att de uppgifter som överlämnas inte behöver vara gemensamma för de olika medlemmarna. Uppgifterna som överlämnas kan vidare vara geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade. Syftet med den samverkan som sker genom GR är att tillvarata medlemskommunernas gemensamma intressen och samarbeta över kommungränserna inom en rad olika kommunala områden. GR menar att den samverkan som sker därmed inte avser en tydligt avgränsad kommunal angelägenhet som gör det möjligt att i detalj beskriva vem som ansvarar för vad. Med undantag för gymnasieantagningen, bibehåller alltså varje medlemskommun sin rätt att för egen del handha uppgifterna inom ramen för den egna verksamheten.

GR bedömer därför att det skulle vara mycket svårt och omfattande att i detalj ange gränsdragningen mellan medlemskommunernas och kommunalförbundets verksamhet. GR anger att förslaget utgår från vad förbundet bedömt vara en rimlig nivå med ambitionen att tydliggöra GR:s uppgifter och säkerställa att kommunallagens krav uppfylls. Genom den föreslagna förbundsordning bedömer GR att det blir tydligare för medlemskommunerna vilka uppgifter de uppdragit åt GR att utföra.

Förslag till ny förbundsordning

GR bedömer att bestämmelsen i 9 kap. 6 § KL är dubbeltydig i frågan om alla punkter som räknas upp måste regleras, eller om de som inte är tillämpliga kan lämnas därhän. GR:s bedömning är att punkterna som rör rätt att väcka ärenden, krav på kvalificerad majoritet för vissa beslut, samt närvaro- och yttranderätt bara behöver regleras om medlemskommunerna vill avvika från kommunallagens bakomliggande huvudregel. GR har därför i förslaget valt att inte reglera samtliga punkter som nämns i 9 kap. 6 § KL avseende vad förbundsordningen ska ange.

I nu gällande förbundsordning anges att förbundsfullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen ska få närvara vid förbundsstyrelsens sammanträden och delta vid överläggningarna, utom i vissa beslut. Sådan rätt att närvara får även innefatta att den förtroendevalda ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Den skrivningen föreslås, med viss justering, kvarstå. Skrivningen i nuvarande förbundsordning att förbundsfullmäktige får besluta att en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i förbundsfullmäktige ska ha sådan yttranderätt som anges i kommunallagen föreslås däremot utgå.

GR anger att förslaget till ny förbundsordning innebär att medlemskommunerna avstår från att reglera en rad styrningsfrågor i förbundsordningen. Medlemskommunerna tillförsäkras med andra ord inte en rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige. GR anger att en medlemskommun har rätt att göra framställning till GR, men anser att rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige är en annan fråga. GR bedömer att det inte föreligger något behov av en sådan reglering. Det uppställs vidare inte något krav på kvalificerad majoritet för vissa beslut i förbundsfullmäktige då GR anger att man inte funnit någon anledning att avvika från kommunallagens regel om att beslut i förbundsfullmäktige fattas med enkel majoritet. Vidare avstår medlemskommunerna, enligt förslaget, från att kräva rätt för andra förtroendevalda än ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige att delta i dess sammanträden, då GR inte uppfattat att det finns önskemål från medlemskommunerna att i förväg bestämma att fler förtroendevalda ska ha rätt att delta på sammanträde i förbundsfullmäktige. Frågan om vilka som får närvara vid sammanträden överlämnas därmed, enligt förslaget, helt till GR att avgöra.

Därutöver anger GR att förslaget inte heller innehåller en skrivning om allmänhetens rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde. GR:s bedömning är att förbundet inte fattar så många beslut som direkt berör medborgarna eller har någon närmare relation till dem i den egenskapen att det finns anledning att kräva att medborgarna får ställa frågor om årsredovisningen på ett sammanträde.

För det fall det finns politiskt önskemål om att reglera någon av frågorna ovan behöver detta omhändertas i förbundsordningen.

Ändamål och uppgifter

Nu gällande ändamålsbeskrivning har formulerats om, med betoning på medlemmarnas gemensamma intressen, samarbete och övergripande målsättning. Vissa språkliga justeringar har även gjorts. Nuvarande skrivning om förbundets uppgifter har kopplats till ändamålet som en beskrivning av förväntat arbetssätt.

GR menar att det beskrivna ändamålet behöver vara förhållandevis flexibelt och kunna täcka i princip all kompetensnlig kommunal verksamhet där det finns önskemål eller behov av samarbete mellan medlemskommunerna eller att tillvarata deras gemensamma

intressen. Denna flexibilitet, som GR menar bygger på tillit och förtroende, innebär att GR i dialog med medlemmarna i viss mån kan anpassa sin verksamhet till omvärldsförändringar. Dialog om sådana förändringar förs enligt GR lämpligen i GR:s politiska organ och chefsnätverken. Eventuella ändringar av ändamål och uppgifter föranleder behov av ändringar i förbundsordningen.

Ett tillägg har gjorts avseende bestämmelserna om ändamål som innebär att GR kan initiera och driva gemensamma utvecklings- och pilotprojekt även med andra aktörer än medlemskommunerna. GR samverkar redan i dag med andra regioner, universitet m.fl. offentliga aktörer i syfte att utveckla kommunal verksamhet.

GR:s syfte har varit att skapa ökad tydlighet om vilka uppgifter som medlemskommunerna tilldelar förbundet. Till dessa har i förslaget tillkommit förtydliganden att GR inom näringslivsfrågor verkar genom avtal med Business Region Göteborg AB och Göteborg & Co AB. Vidare har området kompetensförsörjning tillkommit, som bland annat avser att beskriva GR:s arbete med kompetensråd samt området omställning till digital teknik, som är ett växande område med ökande önskemål från medlemskommunerna om initiativ från GR. Området digital teknik har angetts som ett eget verksamhetsområde för samverkan, eftersom GR driver en mängd pilotprojekt för att stödja medlemskommunernas verksamhetsutveckling.

I förslaget har tillkommit skrivning om att GR utgör en regional läromedelssamordnare och inköpscentral vilket innefattar att anskaffa och leverera läresurser och läromedel till medlemskommunernas utbildningsverksamhet. GR upphandlar redan idag läromedel för medlemskommunernas skolor.

I punkten 8 i uppräknningen av uppgifter framgår att GR har till uppgift att transferera medlemskommunernas ekonomiska stöd till vissa andra organisationer i Göteborgsregionen enligt förbundets samradda budget. GR anger att anledningen till detta torde vara att GR lämpligen administrerar och följer upp de avtal och överenskommelser som finns med dessa organisationer.

Förslaget innehåller även ett tillägg om att förbundet är myndighetsutövande inom överlämnad gymnasieantagning och skolverksamhet. Anledningen till det är enligt GR främst att markera att antagningen genomförs av GR och därmed inte ska ske i medlemskommunerna. Viss antagning sker dock i medlemskommunerna vid senare tidpunkt efter antagningsprocessens avslut, vilket regleras i samverkansavtal till vilket förbundsordningen hänvisar.

I bilaga 2 på sidan 8 förtydligas vad som avses med respektive punkt i förslaget § 3.2 Uppgifter.

Förbundsfullmäktige

Bestämmelsen om förbundsfullmäktige har förändrats så att även ersättare anges när det gäller Göteborgs Stad, eftersom det i kommunallagen framgår att antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

En viktig förändring i förslaget är att förbundsstyrelsen föreslås få rätt att företräda förbundsfullmäktige. Det finns i 5 kap. 1 § kommunallagen bestämmelser om att fullmäktige ska besluta i principiella frågor och frågor av större vikt. Genom att ge styrelsen rätt att företräda fullmäktige kan medlemskommunerna göra avsteg från den

regeln. Styrelsens rätt att agera ställföreträdare för förbundsfullmäktige måste framgå av förbundsordningen.

Med hänsyn till att fullmäktige bara sammanträder två gånger om året och att alla kommuner har representanter i styrelsen, föreslår GR att möjligheten till ställföreträdarskap används. Enligt förslaget äger förbundsstyrelsen rätt att företräda förbundsfullmäktige utom i vissa uppräknade frågor. Det innebär att styrelsen kan fatta beslut i övriga principiella frågor och frågor av större vikt, till exempel större verksamhetsförändringar, under förutsättning att de ryms inom förbundsordningens bestämmelser.

Förbundsstyrelse

Nuvarande bestämmelse om möjligheten för förbundsstyrelsen att uppta lån och teckna borgen föreslås tas bort. GR anser att denna fråga bör hanteras inom GR mellan förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen, vilket också regleras i GR:s riktlinjer för medelshantering. GR har i dag inga lån och har heller inte ingått någon borgen. I nuvarande skrivning är medlemskommunerna överens om att det i förbundsstyrelsens uppgifter ingår att ta upp lån och teckna borgen (§ 4.2), i enlighet med av förbundsfullmäktige godkända styrdokumentet Medelshanteringspolicy (§ 6.1). Båda skrivningarna föreslås utgå vilket innebär att frågan om hantering av lån och borgen helt överlämnas till GR att hantera.

Förbundsstyrelsens uppgifter föreslås kompletteras med en reglering om att styrelsen ansvarar för att övervaka verksamheten i bolagen GR äger. Eftersom denna verksamhet har stor ekonomisk betydelse bedömer GR att det är rimligt att medlemskommunerna betonar detta i förbundsordningen. När det gäller regleringen om förbundsstyrelsens sammansättning har tillägg gjorts att ytterligare kommunstyrelsepolitiker ska beredas plats som ledamot eller ersättare.

Enligt gällande förbundsordning ska mandattiden för förbundsstyrelsen vara fyra år och räknas från och med den 1 januari efter allmänt val. Den verkliga mandattiden blir från det att förbundsfullmäktige utsett styrelsen tills en ny styrelse utses. Det är inte obligatoriskt att reglera mandattiden för styrelsen i förbundsordningen. Förslaget innehåller ingen reglering av mandattid utan det överlämnas därmed till förbundsfullmäktige att fastställa denna när styrelsen utses.

GR bedömer att de föreslagna skrivningarna avseende förbundsstyrelsen är de viktigaste som medlemskommunerna bör ha avgörande inflytande på. Ytterligare reglering av förbundsstyrelsens verksamhet finns i reglemente, som antas av förbundsfullmäktige.

Medlemskommunernas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

I förslaget har GR lagt till en bestämmelse som påminner om medlemskommunernas uppsiktsplikt och att GR ska tillställa kommunerna det som behövs för att uppfylla den.

GR föreslår att nuvarande skrivning om yttranderätt för förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i förbundsfullmäktige tas bort. GR menar att eftersom det redan av 5 kap. 40 § kommunallagen framgår att fullmäktige kan ge yttranderätt till andra förtroendevalda med flera så behövs inte denna bestämmelse.

Arkivbildning

Förslaget innehåller en ny bestämmelsen som innebär att det fastställs att det är förbundsstyrelsen som utgör arkivmyndighet. Därutöver regleras vilken kommun som vid likvidation ska ta hand om handlingarna. GR anser att det är lämpligast att den största medlemskommunen tar på sig detta ansvar.

Tvister

Förslaget innebär att tvist som inte kan lösas ska prövas i allmän domstol i stället för genom skiljeförfarande.

Stadsledningskontorets bedömning

Förbundsordningen ska återspegla de uppgifter som medlemskommunerna har tilldelat förbundet att utföra. Stadsledningskontoret ser positivt på den översyn som gjorts av förbundsordningen.

GR har framfört att ändamålet behöver vara förhållandevis flexibelt och kunna täcka i princip all kompetensenlig kommunal verksamhet där det finns önskemål eller behov av samarbete mellan medlemskommunerna eller att tillvarata deras gemensamma intressen.

GR bedömer som redovisats ovan att redogörelsen av de uppgifter som medlemskommunerna tilldelar förbundet att sköta har avgränsats på en rimlig nivå. Detta då GR anger att det vore mycket svårt och omfattande att i detalj ange gränsdragningen mellan medlemskommunernas och förbundets verksamhet på ett tydligare sätt.

Stadsledningskontoret delar GR:s bedömning att ändamål och uppgifter som förbundet tilldelats har konkretiserats och tydliggjorts i förhållande till den verksamhet som förbundet bedriver. Samtidigt bedömer stadsledningskontoret att det alltså finns en risk för att gränsdragningen mellan medlemskommunernas och förbundets befogenhet avseende viss verksamhet eller enskilda frågor kan anses oklar. Skulle det anses otydligt, utifrån förbundsordningen, huruvida kompetensöverföring till GR skett eller inte i någon specifik fråga, ska dock förbundsordningen tolkas och förstås utifrån den gemensamma partsviljan och partsintresset som förbundsordningen ger uttryck för, dvs utifrån vad medlemskommunerna faktiskt avsett att överlämna till förbundet.

Enligt förslaget har GR till uppgift att transferera medlemskommunernas ekonomiska stöd till vissa andra organisationer i Göteborgsregionen enligt förbundets samrätta budget. Då GR anger att anledningen till detta torde vara att förbundet lämpligen administrerar och följer upp de avtal och överenskommelser som finns med dessa organisationer, anser stadsledningskontoret att förbundsordningen tydligare borde ange det som uppdrag istället, exempelvis genom skrivning att GR har i uppdrag att administrera och följa upp avtal och överenskommelser som medlemskommunerna ingått med regionala organisationer inom Göteborgsregionen.

Avseende frågan gällande huruvida samtliga punkter i en förbundsordning som räknas upp i 9 kap. 6 § KL behöver regleras eller inte, anser stadsledningskontoret att det finns fog för den tolkning GR gör.

Som ovan framgått innebär förslaget att medlemskommunerna avstår från att reglera en rad punkter i förbundsordningen som syftar till att ge medlemskommunerna styrnings- och insynsmöjligheter i förbundet. Bland annat rätten för förbundsmedlem att väcka ärenden i förbundsfullmäktige, rätt för förtroendevald hos förbundsmedlem att delta vid

sammanträden i fullmäktige eller närvarorätt vid sammanträden i förbundsstyrelsen. Även reglering kring förbundets möjligheter att uppta lån och ingå borgen föreslås tas bort. Stadsledningskontoret konstaterar att lagstiftningen ger medlemskommunerna stor frihet att anpassa medlemmarnas möjlighet till insyn i och styrning av kommunalförbundet. GR föreslår vidare att förbundsstyrelsen ges rätt att företräda förbundsfullmäktige utom i vissa uppräknade frågor. GR bedömer att det finns ett sådant behov med hänsyn till att förbundsfullmäktige endast sammanträder två gånger om året. Stadsledningskontoret konstaterar att det finns utrymme inom ramen för lagstiftningen att besluta om huruvida förbundsstyrelsen ska ges rätt att agera ställföreträdare och i så fall i vilka frågor. Det är förbundsmedlemmarna som genom reglering i förbundsordningen bestämmer gränsen för förbundsstyrelsens befogenheter och därmed har kvar den direkta styrningen av vilka befogenheter ställföreträdarskapet ges. Stadsledningskontoret har inga formella synpunkter på de föreslagna ändringarna. Vad som är lämplig nivå avseende medlemskommunernas insyn och styrning är en politisk fråga som behöver avgöras i samråd med övriga medlemskommuner. Stadsledningskontoret gör därför inget eget ställningstagande i frågan.

När det gäller de föreslagna skrivningarna om arkivmyndighet konstaterar stadsledningskontoret att kommunalförbund kan betraktas som arkivmyndighet i den mening att förbundet, i egenskap av en kommun har tillsyn enligt arkivlagens bestämmelser. Däremot har högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att kommuners föreskriftsrätt inte kan överlåtas till ett kommunalförbund (HFD 2013 ref. 80). Det innebär att föreskrifter om arkiv ska antas av fullmäktige i samtliga ingående parter i kommunalförbundet.

Stadsledningskontoret har vidare ingenting att invända mot förslaget om Göteborg Stads ansvar att vid likvidation ta hand om förbundets handlingar.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



GÖTEBORGS
REGIONEN

Förbundsordning

Gäller fr.o.m. 2023-01-01
Göteborgsregionens
kommunalförbund

Förbundsordning

1§ Benämning och säte

Förbundet benämns Göteborgsregionens kommunalförbund och har sitt säte i Göteborgs stad.

2§ Medlemskommuner

Kommunerna Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö är sammanslutna till ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige.

Förbundet ska för sina medlemmar utgöra en sammanslutning för kommunernas gemensamma intressebevakning i Göteborgsregionen.

Medlemskommunerna är även medlemmar i Sveriges Kommuner och Regioner. Förbundet har, liksom Skaraborgs Kommunalförbund, Fyrbodals kommunalförbund och Boråsregionen/Sjuhärads kommunalförbund, också kommunförbundsuppgifter. Förbunden är medlemmar i Västsvenska kommunalförbundens samorganisation (VästKom).

3§ Ändamål och verksamhet

Förbundet har som ändamål att verka för samarbete över kommungränserna i Göteborgsregionen. Verksamheten inom förbundet ska, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, vara till kommunal nytta och skapa mervärde för medlemmarna. Verksamheten ska bidra till att stärka Göteborgsregionen regionalt, nationellt och internationellt. Det övergripande syftet är att skapa en attraktiv region med goda levnadsvillkor för alla invånare, inom ramen för en gemensamt hållbar utveckling i alla dess tre dimensioner – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Förbundet har till uppgift att:

- Medverka till att skapa en **gemensam plattform** för omvärldsorientering, debatt och förmedling av framtidsbilder samt svara för planering av regional karaktär.
- Bedriva **kompetensutveckling** och stödja kommunerna i samordnande insatser kring **kompetensförsörjning**.
- Bevaka och värna **medlemskommunernas intressen** genom opinionsbildning, remiss yttranden etc, samt representera medlemskommunerna i förhandlingar och överläggningar avseende frågor av kommunövergripande och strategisk karaktär.
- Vara en **mötesplats** för forskning och praktik, stödja kunskapsutveckling och kunskapsspridning samt vara ett stöd för kunskapsbaserad verksamhetsutveckling.
- Skapa och driva **nätverk**, sprida idéer och stimulera till erfarenhetsutbyte.
- Verka för **regionala verksamheters finansiering**.
- Erbjuder medlemskommunerna **service och samverkan** på områden där de enskilda kommunernas resurser är otillräckliga samt initiera och driva gemensamma **utvecklingsprojekt** tillsammans med medlemskommunerna.

Förbundet har två funktioner:

1. Förbundet är myndighetsutövande inom:

- Utbildning
 - Svara för antagningen till gymnasieskolan enligt skollagen och gymnasieförordningen samt inom ramen för gällande samverkansavtal avseende gymnasieskolan medlemskommunerna emellan.
 - Svara för anordnande av lärande för vuxna enligt gällande lagstiftning, bl.a. skollag och förordning om kommunal vuxenutbildning, inom ramen för gällande samverkansavtal.
 - Bedriva internationellt inriktad förskoleklass, grund och gymnasieskoleverksamhet samt verksamhet för fritidshem och annan pedagogisk verksamhet inom ramen för gällande skollag och förordning.

2. Förbundet är samverkansorgan inom följande områden:

- Arbetsmarknad
- Miljö och samhällsbyggnad
- Social välfärd inklusive hälso och sjukvård på delregional nivå
- Utbildning
- Näringsliv

Medlemskommunerna kan föreslå förbundsfullmäktige att samverka inom andra områden.

4§ Organisation och befogenheter

§ 4.1 Förbundsfullmäktige

Förbundets högsta beslutande församling utgörs av förbundsfullmäktige.

Varje medlemskommun ska utse en ledamot och en ersättare i förbundsfullmäktige. Härutöver utses – efter folkmängden vid ingången av det år val av fullmäktige förrättas – ytterligare en ledamot och en ersättare för varje fullt tal av 20 000 invånare, dock ska antalet ledamöter utsedda av Göteborgs stad begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en.

Första sammanträdet med nyvalda förbundsfullmäktige hålls i december samma år val av fullmäktige ägt rum i hela landet för förrättande av val som ankommer på de nyvalda förbundsfullmäktige.

§ 4.2 Förbundsstyrelse och antagningsnämnd

I förbundet ska finnas en förbundsstyrelse

I förbundsstyrelsens uppgifter ingår, utöver vad som följer av lag, att:

- Övervaka att av förbundsfullmäktige fastställda mål och fastställd inriktning för förbundets verksamhet följs och att förbundets löpande förvaltning handhas på ett rationellt och ekonomiskt sätt.
- På ett betryggande sätt handha förbundets medelsförvaltning.
- Ta upp lån och teckna borgen för lån.

- Avge yttranden som ankommer på förbundet samt underrätta förbundsfullmäktige och förbundets medlemmar om yttranden som avgivits i viktiga frågor.

Antalet ledamöter i förbundets styrelse, som benämns Göteborgsregionens förbundsstyrelse, ska vara minst 24, jämte minst 13 ersättare. Denna sammansättning görs utifrån det samlade valresultatet för de 13 kommunerna och mandaten fördelas med hjälp av den jämkade uddatalsmetoden. Alla kommunernas styrelseordförande ska beredas plats som ledamöter. Ytterligare kommunstyrelsepolitiker från varje kommun (oppositionsråd eller motsvarande) ska beredas plats som ersättare. Antal ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utökas vid behov så att detta kan säkras. Av ledamöterna och ersättarna bör cirka hälften vara bosatta i Göteborgs stad. Återstående ledamöter och ersättare bör vara bosatta utanför Göteborgs stad men inom förbundets medlemskommuner.

Förbundsstyrelsen kan för beredning och beslut i vissa frågor tillsätta ett arbetsutskott. Förbundsstyrelsen ska för arbetsutskottet upprätta ett regelverk vari de grupper av ärenden som arbetsutskottet kan besluta i omnämns.

I förbundet ska finnas en antagningsnämnd (Utbildningsgruppen) som svarar för antagningen till gymnasieskolan enligt vad som beskrivs i ändamålsparagrafen, § 3.

Mandattiden för förbundsstyrelsen och antagningsnämnden ska vara fyra år och räknas från och med den 1 januari året efter det då val av kommunfullmäktige har ägt rum i hela landet.

Förbundsstyrelsen får vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige vid myndighetsutövning som överlämnats till förbundet av medlemskommunerna.

Lag om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till styrelse, nämnder, utskott och revisionsgrupp (se KL 9 kap 8 §).

§ 4.3 Styrelsens beredningsgrupper

Förbundsstyrelsen kan för ärendens beredning utse politiskt sammansatta beredningsgrupper knutna till de arbetsområden som beskrivs i ändamålsparagrafen, § 3.

Den av förbundsfullmäktige utsedda antagningsnämnden har även i uppgift att bereda ärenden till styrelsen utifrån sitt arbetsområde.

Lag om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till beredningsgrupper (se KL 9 kap 8 §).

§ 4.4 Till förbundet anknutna bolag, stiftelser och andra organisationer

Förbundet får efter beslut av förbundsfullmäktige lämna över vården av en sådan särskild angelägenhet som anges i § 3 och som inte innefattar myndighetsutövning till ett aktiebolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse.

Förbundsfullmäktige får även tillsätta andra organ som behövs för att fullgöra förbundets ändamål enligt § 3.

Förbundsfullmäktige har möjlighet att pröva förändrat huvudmannaskap för områden inom § 3.

Förbundet har intressen i ett antal bolag och organisationer som ägare, stiftare, medlem eller i andra former av samverkan med internationella, nationella, regionala och lokala organ och aktörer.

Förbundsfullmäktige ska få tillfälle att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas inom av förbundet hel- eller delägda bolag beträffande bolagens verksamhet.

§ 4.5 Förbundssekretariat

Förbundet ska ha ett sekretariat med uppgift att under förbundsstyrelsen handha förbundets administration och ombesörja dess löpande verksamhet. Sekretariatet leds av en förbundsdirektör som inför styrelsen svarar för förbundets löpande förvaltning.

§ 4.6 Tillkännagivanden

Tillkännagivanden om justering av protokoll från förbundsfullmäktiges och förbundsstyrelsens sammanträden samt andra tillkännagivanden ska ske på Göteborgs stads anslagstavla.

5§ Medlemskommunernas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

Förbundet ska löpande förse medlemskommunerna med en rapport om dess ekonomi och verksamhet.

Förbundsfullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen ska få närvara vid förbundsstyrelsens sammanträden och delta i överläggningarna, dock inte i beslut enligt 9 kap. 6 § och 4 kap. 28 § KL. Beslutet om närvaro vid sammanträdet får även innefatta att den förtroendevalde ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

Förbundsfullmäktige får besluta att en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i förbundsfullmäktige ska ha sådan yttranderätt som anges i 9 kap. 6 § samt 5 kap. 39 och 40 §§ KL.

6§ Finansiering

§ 6.1 Lån och borgen

Förbundets upptagna lån och/eller ingångna borgensförbindelser regleras i det av förbundsfullmäktige godkända styrdokumentet Medelshanteringspolicy.

§ 6.2 Fördelning av förbundets kostnader

Den del av förbundets kostnader som täcks av medlemskommunerna enligt fastställd budget för delas mellan kommunerna i förhållande till deras befolkningsunderlag. Härvid ska invånarantalet vid utgången av andra året före verksamhetsåret användas.

Resterande del av förbundets kostnader täcks utifrån medlemkommunernas efterfrågan (enligt § 3) samt av andra aktörers efterfrågan enligt gällande lagstiftning och på ett sådant sätt att det skapar mervärde för medlemskommunerna.

§ 6.3 Medlemskommunernas andel i tillgångar och skulder

Medlemskommunerna har vid varje tidpunkt andel i förbundets tillgångar och skulder i för-

hållande till deras årsavgift till förbundets verksamhet under den senaste femårsperioden.

Vid skifte av förbundets behållna tillgångar ska motsvarande bestämmelser ligga till grund för beräkning av medlemmarnas andelar.

§ 6.4 Budgetprocess

Förbundsstyrelsen ska upprätta samrådsunderlag till budget för förbundets verksamhet nästföljande år samt bereda medlemskommunerna tillfälle att yttra sig häröver.

Förbundsstyrelsen ska lägga fram förslag till budget för förbundsfullmäktige, som har att fastställa förbundets budget för nästföljande år senast den 30 september. Förbundsfullmäktige ska samti digt besluta om de årsavgifter som medlemskommunerna har att utge till förbundet. Besked om årsavgifternas storlek ska omgående tillställas medlemskommunerna.

§ 6.5 Ekonomisk ersättning till förtroendevalda

Förbundsfullmäktige bestämmer om ersättning till förtroendevalda inom förbundet.

7§ Revision

§ 7.1 Revisorer

De nyvalda förbundsfullmäktige väljer fem revisorer för granskning av förbundets verksamhet. Revisorer utses för en period om fyra år.

§ 7.2 Tid för avlämnande av revisorernas berättelser

Det åligger revisorerna att före maj månads utgång till förbundsfullmäktige avge sin berättelse om granskning av verksamheten under det föregående året. Fullmäktige ska bevilja eller neka an svarsfrihet. Beslutet ska motiveras.

8§ Tvister

Uppkommer tvist mellan förbundet, å ena sidan, samt en eller flera medlemskommuner, å andra sidan, ska parterna söka lösa tvisten genom överläggningar. Part har skyldighet att ingå i överläggningar inom 30 dagar efter det att överläggningar påkallats. Försummar part detta eller leder överläggningen inte till överenskommelse, har part som begärt överläggningarna rätt att påkalla skiljeförfarande med en skiljeman. Kan parterna inte enas om val av skiljeman, ska utseendet av skiljeman hänskjutas till ordföranden i Sveriges Kommuner och Regioners styrelse.

9§ Utträde

En medlemskommun har rätt att utträda ur förbundet. Uppsägning ska ske skriftligen. Uppsägningstiden ska löpa ut när förbundsfullmäktiges mandattid löper ut. Uppsägningstiden ska inte vara längre än tre år eller kortare än ett år.

Efter uppsägning ska kvarvarande medlemskommuner söka träffa överenskommelse om ny förbundsordning. Uppnås inte enighet om ny förbundsordning, ska förbundet träda i likvidation vid uppsägningstidens utgång.

10§ Likvidation

Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem av förbundet i fortsättningen ska vara bunden av sitt medlemskap i förbundet samt att medlemmarna är eniga om denna bedömning, ska på begäran av medlemskommunen förbundet omedelbart träda i likvidation.

Att likvidation kan bli följden av medlemskommuns utträde framgår av § 9. Likvidationen verkställs av förbundsstyrelsen eller den som förbundsstyrelsen utser att vara likvidator.

Om förfarandet i övrigt vid genomförande av likvidationen gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om likvidation i lagen 1987:667 om ekonomiska föreningar med undantag för reglerna om kallelse på okända borgenärer.



Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.



GÖTEBORGS
REGIONEN

www.goteborgsregionen.se



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund
Handläggare: Jan Persson, jurist
Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

Förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)

Förslag till beslut

Förbundsstyrelsen föreslås remittera förslag till ny förbundsordning och upprättad tjänsteskrivelse till medlemskommunerna för yttrande, med svar senast den 29 september 2023.

Sammanfattning av ärendet

GR:s befintliga verksamhet och uppdrag från medlemskommunerna behöver avspeglas på ett bättre sätt i förbundsordningen. En genomförd översyn har utmynnat i ett behov av att komplettera främst ändamålsbestämmelsen i 3 §. Vidare finns det anledning att medge förbundsstyrelsen att få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige i större omfattning än i dag, eftersom förbundsfullmäktige endast sammanträder två gånger om året. Därutöver föreligger behov av ytterligare justeringar. Ett förslag till ny förbundsordning (remissutgåva) har upprättats för att inhämta medlemskommunernas synpunkter. Efter medlemskommunernas svar kommer synpunkterna att beaktas och redovisas tillsammans med ett förslag till ny förbundsordning. Efter politiskt ställningstagande i GR översänds därefter förslag till ny förbundsordning för fastställelse i respektive medlemskommuns fullmäktige.

Beslutsunderlag

- Förslag till ny förbundsordning
- [Nu gällande förbundsordning](#)

BESKRIVNING AV ÄRENDET

Bakgrund och syfte

Förbundsfullmäktige beslutade den 15 juni 2021, § 100, att godkänna ny förbundsordning och översända den till medlemskommunerna för fastställande. Förändringarna avsåg i huvudsak ändringar i den politiska organisationen. Medlemskommunernas fullmäktige godkände därefter förslaget.

Förbundsledningen har inför ny mandatperiod gjort en översyn av övriga delar i förbundsordningen. Härvid har framkommit att GR:s befintliga verksamhet



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

och uppdrag från medlemskommunerna behöver avspeglas på ett bättre sätt i förbundsordningen. Översynen har utmynnat i ett behov av att komplettera främst ändamålsbestämmelsen 3 §. Vidare finns det anledning att medge förbundsstyrelsen att få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige i större omfattning än i dag, eftersom förbundsfullmäktige endast sammanträder två gånger om året. Därutöver föreligger behov av ytterligare justeringar.

GR har upprättat ett förslag till ny förbundsordning (remissutgåva) för att inhämta medlemskommunernas synpunkter. Efter medlemskommunernas svar kommer synpunkterna att beaktas och redovisas tillsammans med ett förslag till ny förbundsordning. Efter politiskt ställningstagande i GR översänds därefter förslag till ny förbundsordning för fastställelse i respektive medlemskommuns fullmäktige.

Huvudsyftet med förslaget till ny förbundsordning är att ge medlemskommunerna möjlighet att i nytt beslut, efter det allmänna valet, bekräfta kommunalförbundets ändamål och uppgifter. Därigenom blir GR:s mandat också tydligare, vilket minskar risken för upphävda beslut i laglighetsprövningar.

Gällande lagstiftning om kommunalförbund

Enligt 3 kap. 8 § kommunallagen får kommuner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. När detta sker blir kommunalförbundet huvudman och angelägenheten som överförs faller då som princip utanför medlemskommunens befogenhet. Ett kommunalförbund får ha hand om hela verksamheter eller geografiskt, funktionellt eller på annat sätt avgränsade uppgifter. Uppgifterna behöver inte vara gemensamma för alla medlemskommuner. Det är i princip möjligt att lämna över alla kommunala uppgifter och verksamheter, såväl frivilliga som obligatoriska, även innefattande myndighetsutövning.

För kommunalförbund gäller primärt 9 kap. 1-18 §§ kommunallagen. Därutöver gäller kommunallagens övriga bestämmelser i tillämpliga delar samt den speciallag som kan omfatta den verksamhet som medlemskommuner överlämnat. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person och en egen myndighet, innebärande bland annat skyldighet att tillämpa förvaltningslagen, offentlighetsprincipen och lagen om offentlig upphandling. Ett kommunalförbund är en samverkansform för dess medlemskommuner.

Ett kommunalförbund bildas enligt 9 kap. 1 § kommunallagen genom att förbundsmedlemmarnas fullmäktige antar en förbundsordning. I denna ska kommunalförbundets ändamål anges. Något krav på att närmare i



förbundsordningen ange vilka angelägenheter som överlämnas finns inte i lagtexten.

Enligt SKR:s kommentarer till kommunallagen (sjätte upplagan 2021) ska det av förbundsordningen tydligt framgå vad kommunalförbundet ska syssla med. Utgångspunkten är att de uppgifter och verksamheter som kommuner enligt förbundsordningen överför till kommunalförbund inte längre ska hanteras i kommunerna. Omvänt gäller att kommunalförbundet inte får ta sig an uppgifter och verksamheter som inte omfattas av förbundsordningen. Detta ställer ganska stora krav på att formulera ett kommunalförbunds uppgifter.

I förarbetena till kommunallagen anges att medlemskommunerna har stor frihet att bestämma ett förbunds ändamål och att det är tillräckligt att de uppgifter som lämnas över till ett förbund faller inom den överlämnande kommunens befogenheter, dvs. är kommunala angelägenheter.

Förbundsordningen är vid sidan av kommunallagen det dokument som reglerar förhållandena i ett kommunalförbund och som sätter ramarna för dess verksamhet och ansvar. Den verksamhet som bedrivs i ett kommunalförbund bör således bedrivas inom ramarna för det ändamål och de uppgifter som medlemmarna sinsemellan kommit överens om och formulerat i förbundsordningen.

Utifrån detta och GR:s befintliga verksamhet är bedömningen att förbundsordningen bör innehålla ändamål (syfte) med en beskrivning av hur GR förväntas arbeta, områden där GR svarar för regional och kommunal samverkan samt vissa större verksamhetsinriktade uppgifter.

Förändringar i ett befintligt kommunalförbunds förbundsordning kräver beslut i samtliga medlemmars kommunfullmäktige.

Enligt 9 kap. 6 § kommunallagen ska förbundsordningen ange;

1. kommunalförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte samt förbundets medlemmar och ändamål,
2. förbundets organisation, organens uppgifter och inbördes förhållanden samt om interimsgörande får inrättas och om förbundsstyrelsen ska få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,
3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna ska vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 4 §,
4. antalet revisorer och deras mandattid,
5. i fråga om förbund med förbundsledning, på vilket sätt som revisorer ska utses,



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

6. om en förbundsmedlem ska ha rätt att väcka ärenden i den beslutade församlingen,
7. om det för beslut ska krävas kvalificerad majoritet i den beslutade församlingen och för vilka ärenden detta ska gälla,
8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen ska ha rätt att delta vid sammanträden enligt 5 kap. 40 §,
9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd ska ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 28 §,
10. på vilken webbplats förbundets anslagstavla ska finnas,
11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,
12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,
13. riktlinjer om förbundets budgetprocess,
14. om allmänheten ska ha rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde och i så fall förutsättningarna för detta,
15. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
16. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,
17. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, och
18. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i den beslutande församlingen samt, i fråga om förbund med förbundsdirektion, till revisorerna.

Uppräkningen ovan innehåller de frågor som behöver övervägas inför beslut om förbundsordning. Uppräkningen hindrar inte att medlemskommunerna bestämmer sig för att reglera ytterligare frågor i förbundsordningen.

Bestämmelsen är dubbeltydig i frågan om alla punkter måste regleras, eller om de som inte är tillämpliga kan lämnas därhän. Vår bedömning är att punkterna 5-9 och 14 bara behöver regleras om medlemskommunerna vill avvika från kommunallagens bakomliggande huvudregel. Om så inte är fallet behövs ingen skrivning om dessa i förbundsordningen.

Tidigare förändringar i förbundsordningen

Förbundsordningen för GR har sedan förbundets bildande 1995 genomgått olika revideringar. År 2016 godkände medlemskommunerna ett förtydligande i förbundsordningen under ändamålsparagrafen 3, punkt 2, avseende social välfärd. Tillägget som gjordes var: "inklusive hälso- och sjukvård på delregional nivå". År 2019 godkändes revidering avseende förbundets förändrade roll



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

genom att regionplaneuppdraget upphörde, men innefattade även uppdateringar på grund av den nya kommunallagen samt en smärre revidering rörande hantering av medelhanteringspolicy.

Nuvarande förbundsordning fastställdes av medlemskommunerna 2021. Här fanns revideringar som en följd av beslut om ändrad politisk organisation för GR och det handlade bland annat om nya principer för sammansättning och val till förbundsfullmäktige. Dessutom tydliggjordes att lagen om proportionellt valsätt inte ska tillämpas vid val till styrelse, nämnder, utskott, revisionsgrupp och beredningsgrupper.

Grunderna för denna översyn

GR:s verksamhet har utvecklats tillsammans med medlemskommunerna, ofta utifrån behov av samverkan som framkommit inom politiska grupperingar eller de nätverk som GR administrerar och leder. Medlemskommunernas önskemål har därvid inneburit åtagande från GR att fullgöra vissa uppgifter. Behoven har också uppstått i samband med omvärldsförändringar samt i relation till regionala eller statliga krav och önskemål. Vår bedömning är att GR:s verksamhet även i dag har sin grund i medlemskommunernas uppdrag och önskemål, men att den omfattande verksamheten speglas alltför lite i den nu gällande förbundsordningen som respektive medlemskommuns fullmäktige beslutat om.

Kommunallagens regler om samverkan i kommunalförbund utgår från att det är avgränsade uppgifter som överförs från kommuner, t.ex. räddningstjänst. Den enda på detta sätt tydligt överlämnade uppgiften inom GR är ansvaret för gymnasieantagningen. Enligt förarbetena till kommunallagen är det emellertid möjligt att avgränsa relationen mellan medlemskommun och kommunalförbund även på andra sätt.

Medlemskommunerna i Göteborgsregionen har valt att samverka genom att bilda kommunalförbundet GR. Syftet med samverkan är att tillvarata medlemskommunernas gemensamma intressen och samarbeta över kommungränserna inom många kommunala områden. Samverkan avser därmed inte en tydligt avgränsad kommunal angelägenhet som gör det möjligt att i detalj beskriva vem som ansvarar för vad. Med undantag från gymnasieantagningen, har varje medlemskommun kvar sin rätt att för egen del handha sin kommunala angelägenhet och verka på det sätt den tycker är bäst.

Gällande förbundsordning, se bilaga 2, innehåller i 3 § ändamål, diverse uppgifter av samverkanskaraktär, funktioner inom utbildningsområdet samt uppgifter som samverkansorgan inom vissa områden. När det gäller funktionerna är delen om anordnande av lärande för vuxna och internationellt

inriktad gymnasieskoleverksamhet inte någon verksamhet som GR bedriver. Detta behöver tas bort från förbundsordningen.

Föreliggande förslag avser svara upp mot kommunallagens krav genom att inledningsvis i 3 § ange det övergripande ändamålet med samverkan inom GR med en beskrivning hur GR förväntas agera för att uppfylla ändamålet. Därefter anges inom vilka områden GR ska bedriva kommunal och regional samverkan och avslutningsvis viktigare verksamhetsuppgifter. Därefter upplyses att gymnasieantagningen är en överlämnad angelägenhet och att GR för vissa uppgifter har en myndighetsutövande roll.

Det skulle vara mycket svårt och omfattande att i detalj ange gränsdragningen mellan medlemskommunernas och kommunalförbundets verksamhet, men förslaget utgår från vad som bedömts vara en rimlig nivå med ambitionen att tydliggöra GR:s uppgifter och säkerställa att kommunallagens krav uppfylls. Genom den utvidgade texten blir det tydligare för medlemskommunerna vilka uppgifter de uppdragit åt GR att utföra.

Uppfyllandet av kommunallagens krav enligt 9 kap. 6 §

Förslaget förutsätter ett politiskt ställningstagande i några frågor som nämns i kommunallagens uppräkningslista vad förbundsordningen ska ange. Dessa innehåller att medlemskommunerna avstår från att skriva in en rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige (punkt 6), att det inte uppställs något krav på kvalificerad majoritet för vissa beslut i förbundsfullmäktige (punkt 7), att medlemskommunerna inte kräver någon rätt för andra förtroendevalda än ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige att delta i detta organs sammanträden (punkt 8) och att medlemskommunerna inte anser att allmänheten ska ha rätt att ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde (punkt 14). Finns politiskt önskemål att införa sådan reglering behöver det skrivas in i förbundsordningen.

Gällande förbundsordning har en reglering avseende punkten 8, men inte övriga. Förändringen gällande denna punkt kommenteras nedan. Vad gäller punkten 6 har naturligtvis en medlemskommun rätt att göra framställning till GR och kommer att få den behandlad av frågans rätta politiska instans. Men rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige är en lite annan fråga och vi bedömer inte att det föreligger något behov av en sådan reglering. Vi har inte heller funnit någon anledning avvika från kommunallagens regel om att beslut i förbundsfullmäktige fattas med enkel majoritet (punkt 7). Vi har inte uppfattat att det finns önskemål från medlemskommunerna att i förväg bestämma att fler förtroendevalda ska ha rätt att delta på sammanträde i förbundsfullmäktige, utan överlämnat denna fråga till GR (punkt 8). Eftersom GR inte fattar så många beslut som direkt berör medborgarna eller har någon



närmare relation till dem i den egenskapen, har vi bedömt att det inte finns anledning kräva att medborgarna får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde (punkt 14).

Kommentarer till föreslagna ändringar

1 § Benämning och säte

Bestämmelsen är oförändrad.

2 § Medlemskommuner

Texten i gällande förbundsordning att "Förbundet ska för sina medlemmar utgöra en sammanslutning för kommunernas gemensamma intressebevakning i Göteborgsregionen" har tagits bort. Texten hör inte hemma under denna rubrik och uppgiften får anses framgå av 3 § nedan. Vidare har ordet "sammanslutna" i första stycket ändrats till samverkar, som bättre ansluter till kommunallagens språkbruk. Uppgiften om att GR även har kommunförbundsuppgifter har tagits bort, eftersom den inte behövs och kan skapa oklarhet.

Vidare har uppgifterna om att medlemskommunerna är medlemmar i SKR och vilka övriga kommunalförbund som ingår i Västkom tagits bort, eftersom det är rena upplysningar som egentligen saknar betydelse i förbundsordningen.

3 § Ändamål och uppgifter

Tidigare rubrik om Ändamål och verksamhet har ändrats till Ändamål och uppgifter. Anledningen är att medlemskommunerna avses tilldela förbundet uppgifter som sedan resulterar i verksamhet som förbundet beslutar genomföra. För att öka tydligheten har paragrafen fått två underrubriker.

3.1 Ändamål

Gällande ändamål kvarstår i allt väsentligt men tidigare inledning av ändamålet har omarbetats något, med betoning på medlemmarnas gemensamma intressen och samarbete samt övergripande målsättning. En viss språklig förändring har gjorts i förslaget.

Gällande text om förbundets uppgifter har kopplats till ändamålet som en beskrivning av förväntat arbetssätt. Innehållet är i princip detsamma, men uppgiften att svara för planering av regional karaktär har flyttats till punkten 11 nedan och uppgiften att verka för regionala verksamheters finansiering har flyttats till punkt 8 nedan.

Ett tillägg har gjorts i § 3.1 sista punkten om att GR kan initiera och driva



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

gemensamma utvecklings- och pilotprojekt även med andra aktörer än medlemskommunerna. GR samverkar redan i dag med andra regioner, universitet m.fl. offentliga aktörer i syfte att utveckla kommunal verksamhet. Detta sker exempelvis när det gäller praktksamordning och Yrkesresan.

Det beskrivna ändamålet avses, liksom texten i gällande förbundsordning, vara förhållandevis flexibelt och kunna täcka i princip all kompetensenlig kommunal verksamhet där det finns önskemål eller behov av samarbete mellan medlemskommunerna eller att tillvarata deras gemensamma intressen. Denna flexibilitet, som bygger på tillit och förtroende, innebär att GR i dialog med medlemmarna i viss mån kan anpassa sin verksamhet till omvärldsförändringar. Dialog om sådana förändringar förs lämpligen i GR:s politiska organ och chefsnätverken. Större förändringar föranleder behov av ändringar i förbundsordningen.

Som angetts tidigare hindrar inte detta varje enskild medlemskommun att agera på det sätt kommunen finner bäst.

3.2 Uppgifter

För att skapa ökad tydlighet om vilka angelägenheter (uppgifter) som medlemskommunerna tilldelar GR beskrivs först de områden som GR förväntas verka inom. Dessa områden beskrivs i gällande förbundsordning som områden där GR är samverkansorgan. Till dessa har i förslaget tillkommit förtydliganden att GR inom näringslivsfrågor verkar genom avtal med BRG och Göteborg & Co. Vidare har området kompetensförsörjning tillkommit, som bl.a. avser att beskriva GR:s arbete med kompetensråd samt området omställning till digital teknik, som är ett växande område med ökande önskemål från medlemskommunerna om initiativ från GR.

Området digital teknik har angetts som ett eget verksamhetsområde för samverkan, eftersom GR driver en mängd pilotprojekt för att stödja medlemskommunernas verksamhetsutveckling. Det svarar också upp till den kraftsamling runt digitalisering som beskrivs i VGR:s regionala utvecklingsstrategi RUS.

Inom dessa områden föreslås att förbundsordningen därutöver anger viktigare uppgifter som medfört större verksamheter inom GR. Nedan följer kommentarer eller en lite utförligare beskrivning vad som inryms under respektive punkt. Jämfört med gällande förbundsordning innehåller förslaget avgående delar (lärande för vuxna och internationellt inriktad gymnasieutbildning) och en hel del tillkommande, som egentligen bara är en beskrivning av dagens verksamhet inom GR.



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

Punkt 1 GR sköter och beslutar om antagningen till gymnasieskolan för samtliga medlemskommuner, innebärande att beslutanderätten därmed överlämnats. Hänvisning har skett till gällande samverkansavtal där det framgår att beslut om antagning övergår till skolhuvudman vid reservantagningens avslut.

Punkt 2 och punkt 3

GR bedriver den internationella skolan i Göteborgsregionen, ISGR, i bolagsform genom det helägda bolaget Göteborgsregionens Internationella skola AB. Skolan startade sin verksamhet 1997. Skolan har en viktig funktion för etablering av internationella företag i Göteborgsregionen.

Skolan bedrivs i två sektioner, en sektion följer internationell läroplan och en sektion följer svensk läroplan. Det visade sig nämligen efterhand att bolaget inte lagligen kunde bedriva den sektion som följer svensk läroplan. I anledning härav tecknades entreprenadavtal mellan GR och bolaget, att bolaget skulle utföra verksamheten. Entreprenadavtalet är godkänt i regeringsbeslut. GR är därmed huvudman för den svenska sektionen och ansvaret har lagts på GR:s skolnämnd.

Hemkommun för de elever som är placerade på skolan är den kommun där eleverna är folkbokförda eller stadigvarande vistas, utifrån skollagens reglering.

Punkt 4 GR äger Gryning Vård AB, tillsammans med övriga kommunalförbund i Västra Götalandsregionen. GR:s andel är 54 %. Bolaget tillhandhåller institutioner inom socialtjänstens område men det är fritt för medlemskommunerna i kommunalförbunden att anlita tjänsterna. Uppgiften som beskrivs är enligt gällande bolagsordning med tillägget att det är ett komplement till medlemskommunernas egen verksamhet.

Punkt 5 GR samordnar planering och dimensionering av det gymnasiala utbildningsutbudet och de avtalsutbildningarna som utförs i enlighet med det samverkansavtal kring vuxnas lärande i Göteborgsregionen som medlemskommunerna ingått.

Punkt 6 Läromedelshanteringen är en verksamhet av stor ekonomisk omfattning på GR och omsätter årligen mer än 100 Mkr. GR upphandlar läromedel för medlemskommunernas skolor som sedan beställer efter sina behov. I praktiken uppträder GR som en inköpscentral enligt lagen om offentlig upphandling.

Punkt 7 GR har under årens lopp utvecklat och driver olika IT-system som underlättar medlemskommunernas arbete, oftast på initiativ från medlemskommunerna eller inom GR:s nätverk. Ett exempel är



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

Praktikplatsen.se.

Punkt 8 GR transfererar i dag stöd från medlemskommunerna till främst BRG men även andra regionala organisationer såsom Urban Futures, Västkom, Västkoststiftelsen och Göteborg & Co. Anledningen till det torde vara att organisationerna har regionala uppdrag och att GR lämpligen administrerar och följer upp de avtal och överenskommelser som finns.

Punkt 9 En ganska stor del av GR:s verksamhet finansieras genom bidrag från staten, VGR, EU m.fl för att användas för den kommunala verksamheten inom Göteborgsregionen. Ansökningarna om bidrag görs i samverkan eller på uppdrag från medlemskommunerna. Till detta kommer intäkter för försäljning av läromedel, kurs- och konferensverksamhet samt för diverse sålda tjänster. För närmare beskrivning hänvisas till GR:s årsredovisning.

Punkt 10 GR bedriver sedan länge verksamhetsinriktad forskning och utveckling för medlemskommunerna genom FoU Väst.

Punkt 11 GR samordnar den fysiska planeringen inom Göteborgsregionen genom att ta fram förslag till planer och planeringsunderlag och representerar medlemskommunerna när de har gemensamma intressen.

Punkt 12 har sin grund i förbundsstyrelsens beslut 2021-11-19 § 332 om att införliva det befintliga nätverket för kultur- och fritidschefer i GR. Det har inneburit att nätverkets processledare har anställts inom GR.

Avslutningsvis innehåller förslaget ett tillägg om att förbundet är myndighetsutövande inom överlämnad gymnasieantagning och skolverksamhet. Anledningen till det är främst att markera att antagningen genomförs av GR och därmed inte ska ske i medlemskommunerna. Viss antagning sker dock i medlemskommunerna vid senare tidpunkt efter antagningsprocessens avslut, vilket regleras i samverkansavtal till vilket förbundsordningen hänvisar.

Skrivningen i gällande förbundsordning att medlemskommunerna kan föreslå samverkan inom andra områden är självklar och behöver inte anges. Den har därför tagits bort i förslaget.

4 § Organisation och befogenheter

4.1 Förbundsfullmäktige

Bestämmelsens andra stycket har förändrats så att även ersättare anges när det gäller Göteborgs Stad, eftersom kommunallagen (9 kap 3 §) kräver att antalet



ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter.

I gällande förbundsordning anges att första sammanträdet med nyvalda förbundsfullmäktige ska hållas i december, vilket inte genomfördes förrän i januari månad efter senaste valet, eftersom mandattiden började då. Det finns inget krav i kommunallagen att denna fråga måste regleras i förbundsordningen och den har därmed tagits bort i förslaget. Senast utsåg avgående förbundsfullmäktige tillfällig ordförande som svarade för att kallelse utgick till nyvalda fullmäktiges första sammanträde, enligt gällande arbetsordning för förbundsfullmäktige.

Mandattiden för förbundsfullmäktige är enligt 9 kap. 4 § kommunallagen fyra år och räknas från 1 januari efter allmänt val, om inte annat anges i förbundsordningen. Förslaget anger att kommunallagens huvudregel följs. Det behöver egentligen inte anges men har tagits med i förtydligande syfte.

Enligt gällande förbundsordning, § 4.2 sista stycket, ska lagen om proportionellt valsätt inte tillämpas vid val till styrelse, nämnder, utskott och revisionsgrupp. Enligt 9 kap. 8 § kommunallagen kan i förbundsordningen göras undantag från lagen om proportionellt valsätt "när den beslutande församlingen väljer ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, andra nämnder och de beslutande organens beredningar samt revisorer". I förslaget har en anpassning gjorts till lagtextens formulering. Förslaget avser omfatta alla politiska organ som väljs i förbundsfullmäktige.

4.2 Förbundsstyrelse

En viktig förändring i förslaget är att förbundsstyrelsen äger företräda förbundsfullmäktige. Det finns i 5 kap. 1 § kommunallagen bestämmelser om att fullmäktige ska besluta i principiella frågor och frågor av större vikt. Genom att ge styrelsen rätt att företräda fullmäktige kan medlemskommunerna göra avsteg från den regeln. Med hänsyn till att fullmäktige bara sammanträder två gånger om året och att alla kommuner har representanter i styrelsen, föreslås att använda denna möjlighet. Förslagsvis beskrivs den som att förbundsstyrelsen äger företräda förbundsfullmäktige i alla frågor utom vissa. Det innebär att styrelsen kan fatta beslut i övriga principiella frågor och frågor av större vikt, t.ex. större verksamhetsförändringar, under förutsättning att de inte påverkar förbundsordningen.

Bestämmelsen i gällande förbundsordning om att förbundsstyrelsen får företräda förbundsfullmäktige vid myndighetsutövning, § 4.2 näst sista stycket, har därmed tagits bort i förslaget.

Tidigare bestämmelse om möjligheten att uppta lån och teckna borgen har tagits bort. Denna fråga bör hanteras inom GR mellan förbundsfullmäktige och



förbundsstyrelsen, vilket också regleras i riktlinjer för medelshantering. GR har i dag inga lån och har heller inte ingått någon borgen. Vidare bör beaktas att medlemskommunernas årsavgift endast uppgår till 16 procent av GR:s omsättning (år 2022).

Förbundsstyrelsens uppgifter har kompletterats med en reglering om att övervaka verksamheten i bolagen GR äger. Eftersom denna verksamhet har stor ekonomisk betydelse är det rimligt att medlemskommunerna betonar detta i förbundsordningen.

När det gäller regleringen om förbundsstyrelsens sammansättning har tillägg gjorts att ytterligare kommunstyrelsepolitiker ska beredas plats som "ledamot eller" ersättare. När det gäller arbetsutskott öppnar förslaget för att kunna tillsätta flera utskott.

Dessa bestämmelser har bedömts vara de viktigaste och som medlemskommunerna bör ha avgörande inflytande på. Ytterligare reglering av förbundsstyrelsens verksamhet finns i reglemente, som antas av förbundsfullmäktige.

Enligt gällande förbundsordning ska mandattiden för förbundsstyrelsen vara fyra år och räknas från och med den 1 januari efter allmänt val. Den verkliga mandattiden blir från det att förbundsfullmäktige utsett styrelsen tills en ny styrelse utses. Det är inte obligatoriskt att reglera mandattiden för styrelsen i förbundsordningen. Förslaget innehåller ingen reglering av mandattid utan det överlämnas därmed till förbundsfullmäktige att fastställa denna när styrelsen utses. Detsamma gäller antagningsnämnd och skolnämnd nedan.

4.3 Antagningsnämnd och 4.4 Skolnämnd

Punkterna 4.3 och 4.4 innebär att varje befintlig nämnd får en egen punkt. I tidigare förbundsordning angavs inte skolnämnden. Varje nämnds ansvarsområde beskrivs översiktligt utifrån deras huvuduppgift. Ytterligare reglering av nämndernas verksamhet finns i reglementen, som antas av förbundsfullmäktige.

4.5 Beredningsgrupper

I gällande förbundsordning anges att lagen om proportionellt valsätt inte ska tillämpas vid val till beredningsgrupper. Eftersom beredningsgrupperna tillsätts av styrelsen är de att betrakta som nämndberedningar och därmed är inte lagen om proportionellt valsätt tillämplig. Men för att undvika att frågan kan uppstå kan det ändå vara lämpligt att gällande bestämmelse finns kvar. I gällande förbundsordning anges att antagningsnämnden har i uppdrag att bereda ärenden till styrelsen. Denna bestämmelse har tagits bort, eftersom det närmast är en fråga för GR och bör regleras i nämndens reglemente i stället.



4.6 Till förbundet anknutna bolag och andra organ

Bestämmelsen har i viss mån skrivits om. Första stycket har formulerats mera i enlighet med 10 kap. 1 § kommunallagen och att endast aktiebolag eller annan juridisk person anges.

Enligt denna bestämmelse i kommunallagen får angelägenhet som innefattar myndighetsutövning överlämnas om det finns stöd i lag. Så har också skett när det gäller de internationella skolan. Texten i gällande förbundsordning är därmed missvisande. Eftersom det som gäller följer av lag har den aktuella texten tagits bort.

Gällande bestämmelse om att pröva förändrat huvudmannaskap är otydlig och får anses ingå i de möjligheter förbundet har enligt första stycket. Vidare har stycket om att förbundet har intressen i andra organisationer tagits bort, eftersom det endast är en upplysning.

4.7 Förbundsförvaltning

Sekretariat har bytts ut mot förvaltning. Anledningen är att kommunallagen använder terminologin förvaltning, även om det inte hindrar andra benämningar. Vidare anses sekretariat i dagligt tal syfta på en mindre del av en förvaltning.

4.8 Anslagstavla

Innehållet är ändrat så att tillkännagivanden ska ske på förbundets anslagstavla och hemsida i stället för hos Göteborgs Stad. Kravet gäller även protokoll från nämndernas sammanträden.

5 § Medlemskommunernas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

I första stycket har lagts till en bestämmelse som påminner om medlemskommunernas uppsiktsplikt och att GR ska tillställa kommunerna det som behövs för att uppfylla den.

Enligt gällande förbundsordning överlämnar medlemskommunerna åt förbundsfullmäktige att besluta om ytterligare förtroendevald ska få delta i förbundsstyrelsens sammanträde med yttranderätt m.m. Lagstiftarens tanke med denna bestämmelse är närmast att ge medlemskommunerna s.k. insynsplats och att medlemskommunerna därmed själva ska bestämma vem eller vilka som får sådan plats. Det finns dock inget lagligt hinder mot att överlämna frågan till förbundsfullmäktige, så förslaget innehåller ingen förändring.

Hänvisningen till 9 kap. 6 § och 4 kap 28 § kommunallagen har tagit bort, eftersom den syftar på beslutsfattande enligt dessa paragrafer och därmed är missvisande.



Enligt gällande förbundsordning kan förbundsfullmäktige besluta att förtroendevald i medlemskommun får yttranderätt vid förbundsfullmäktiges sammanträden. Bestämmelsen verkar skriven utifrån regeln i 9 kap. 6 § punkt 8 kommunallagen som anger att förbundsordningen ska ange om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen ska ha rätt att delta vid sammanträden i förbundsfullmäktige. Bestämmelsen åsyftar närmast att medlemskommunerna bestämmer vilka som i så fall ska få delta och är främst inriktad mot kommunalförbund med direktion, när alla medlemskommuner inte får plats. Eftersom det redan av 5 kap. 40 § kommunallagen framgår att fullmäktige kan ge yttranderätt till andra förtroendevalda m.fl. så behövs inte denna bestämmelse.

6 § Finansiering

Bestämmelsen i nuvarande förbundsordning om att lån och borgensförbindelser ska regleras i det av förbundsfullmäktige godkända styrdokumentet Medelshanteringspolicy har tagits bort. Bakgrunden är att kommunalförbundet idag inte har några lån eller ingångna borgensåtaganden och att det inte heller finns någon av förbundsfullmäktige antagen medelshanteringspolicy. Däremot finns riktlinjer antagna av fullmäktige. Förslaget har därför inte med någon skrivning om lån eller borgen. Det bör överlämnas till kommunalförbundet att fatta beslut om enligt gällande lagstiftning.

6.1 Fördelning av förbundets kostnader

Bestämmelsens text har i viss mån ändrats i förtydligande syfte. Förutom årsavgiften består GR:s intäkter av EU-bidrag, andra bidrag och övriga intäkter. Övriga intäkter består bl.a. av deltagaravgifter, konsultationer och försäljning av läromedel

6.2 Medlemskommunernas andel i tillgångar och skulder

Bestämmelsen är oförändrad.

6.3 Budgetprocess

Bestämmelsen är i huvudsak oförändrad men en tidpunkt har lagts till när samrådsunderlag till budget senast ska vara upprättad. Förbundsfullmäktige antar vanligtvis rambudget på junimötet och därefter detaljbudget i december.

6.4 Ekonomisk ersättning till förtroendevalda

Bestämmelsen är oförändrad.

7 § Revision



7.1 Revisorer

Enligt kommunallagen är förbundsmedlemmarna fria att bestämma antalet revisorer och mandattiden. Enligt kommunallagen 9 kap. 12 § gäller inte 12 kap 4-5 §§ där det anges att det ska vara fem. Förslaget ändrar inte antalet revisorer.

Mandattiden har förtydligats något. Granskningstiden är fyra år och det innebär att revisorernas uppdrag är slutfört först sedan de under det femte året efter valet har granskat det fjärde årets verksamhet.

7.2 Tid för avlämnande av revisorernas berättelser

Enligt förslaget har ett tillägg gjorts som innebär att beslut om ansvarsfrihet inte behöver motiveras om det är uppenbart obehövligt, vilket framgår av 5 kap 24 § kommunallagen.

8 § Tvister

Förslaget innebär att tvist som inte kan lösas ska prövas i allmän domstol i stället för genom skiljeförfarande.

En tvist kan ytterst avgöras antingen i allmän domstol eller genom skiljeförfarande. Processen i allmän domstol är offentlig, tar ofta lång tid, men är avsevärt billigare än ett skiljeförfarande. Skiljeförfarande är snabbt, hemligt men kan bli dyrt. Hemligheten begränsas av att inlagor ändå blir offentliga hos avsändaren. Övervägande skäl talar för att övergå till sedvanlig domstolsprövning.

9 § Utträde

En reglering i 10 § har flyttats till denna bestämmelse för att den hör bättre hemma här. Den har också justerats så att så långt möjligt kvarvarande medlemmar ska kunna komma överens om ny förbundsordning så att GR kan finnas kvar.

10 § Likvidation

Bestämmelsen har ändrats genom att lagnumret tagits bort. Lagen om ekonomiska föreningar har ändrats och fått nytt nummer. Det är bättre bara ange lagen vid namn, eftersom lagar kan ändras och då få nytt nummer.

11 § Arkivbildning

Bestämmelsen är ny och innehåller att det fastställs att det är förbundsstyrelsen som utgör arkivmyndighet, med analog tillämpning av arkivlagen. Därutöver regleras vilken kommun som vid likvidation ska ta hand om handlingarna. Det anses lämpligast att den största medlemskommunen tar på sig detta ansvar.



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Jan Persson, jurist

Datum: 2023-04-12, Diarienummer: FS2023-00121

12 § Ändringar av förbundsordningen

Förarbetena till kommunallagen anger att medlemmarna kan anta särskilda förfaranderegler för ändring av förbundsordningen, annars gäller att alla ändringar kräver samstämmiga beslut i alla medlemmarnas fullmäktige. Någon närmare beskrivning hur detta skulle kunna regleras lämnas inte. Förslaget innehåller ingen ändring från huvudprincipen att ändringar och tillägg ska antas av samtliga medlemskommuners fullmäktige.

Vidare föreslås att medlemskommunerna uppdrar åt GR att varje mandatperiod genomföra en översyn av förbundsordningen, så att den hålls aktuell och att nya förtroendevalda i medlemskommunerna efter allmänna val får ta ställning till GR:s ändamål och uppgifter.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av en arbetsgrupp inom GR. Förslag till ändringar har stämts av med företrädare för de olika verksamheterna som berörs. En dialog har förts med tjänstepersoner hos medlemskommunerna om innehållet vid tre tillfällen på GR och synpunkter har även inkommit därefter.

Bedömning

Vi bedömer att GR:s befintliga verksamhet och uppdrag från medlemskommunerna behöver avspeglas på ett bättre sätt i förbundsordningen. Genomförd översyn har utmynnat i ett behov att komplettera främst ändamålsbestämmelsen i 3 §.

Vidare finns det ett behov av att medge förbundsstyrelsen att få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige i större omfattning än i dag, eftersom förbundsfullmäktige endast sammanträder två gånger om året. Därutöver föreligger behov av ytterligare justeringar enligt beskrivningen ovan.

Gitte Caous
Förbundsdirektör

Jan Persson
Jurist

Skickas till

Medlemskommunerna



GÖTEBORGS
REGIONEN

Förbundsordning

Remissutgåva 2023-04-12
Göteborgsregionens kommunalförbund

Förbundsordning

1 § Benämning och säte

Förbundet benämns Göteborgsregionens kommunalförbund och har sitt säte i Göteborgs Stad.

2 § Medlemskommuner

Kommunerna Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö samverkar i detta kommunalförbund med förbundsfullmäktige, i fortsättningen benämnt förbundet.

Förbundet är medlem i Västsvenska kommunalförbundens samorganisation (VästKom).

3 § Ändamål och uppgifter

§ 3.1 Ändamål

Förbundets ändamål är att tillvarata medlemskommunernas gemensamma intressen och verka för samarbete över kommungränserna i Göteborgsregionen. Verksamheten inom förbundet ska, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, vara till kommunal nytta och skapa mervärde för medlemmarna. Verksamheten ska bidra till att stärka Göteborgsregionen regionalt, nationellt och internationellt. Det övergripande syftet är att skapa en attraktiv region med goda levnadsvillkor för alla invånare, inom ramen för en gemensamt hållbar utveckling i alla dess tre dimensioner – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Förbundet ska därvid bl.a;

- Medverka till att skapa en gemensam plattform för medlemskommunernas omvärldsorientering, debatt och förmedling av framtidsbilder.
- Bedriva kompetensutveckling och stödja kommunerna i samordnande insatser kring kompetensförsörjning.
- Bevaka och värna medlemskommunernas intressen genom opinionsbildning, remissyttranden etc. samt representera medlemskommunerna i förhandlingar och överläggningar avseende frågor av kommunövergripande och strategisk karaktär.
- Vara en mötesplats för forskning och praktik, stödja kunskapsutveckling och kunskapsspridning samt vara ett stöd för kunskapsbaserad kommunal verksamhetsutveckling.
- Skapa och driva nätverk, sprida idéer och stimulera till erfarenhetsutbyte.
- Erbjuder medlemskommunerna service och samverkan på områden där de enskilda kommunernas resurser är otillräckliga samt därvid initiera och driva

gemensamma utvecklings- och pilotprojekt tillsammans med medlemskommunerna och andra relevanta aktörer.

§ 3.2 Uppgifter

Förbundets uppgift är att bedriva regional och kommunal samverkan inom områdena arbetsmarknad, miljö och samhällsbyggnad, social välfärd inklusive hälso- och sjukvård på delregional nivå, utbildning, näringslivsutveckling genom avtal med Business Region Göteborg AB och Göteborg & Co AB, kompetensförsörjning för offentlig sektor och näringsliv samt stöd i omställning till digital teknik.

Inom dessa områden tilldelas förbundet följande särskilda uppgifter;

1. Besluta om och genomföra antagning till gymnasieskolan enligt skollagen och gymnasieförordningen samt inom ramen för gällande samverkansavtal avseende gymnasieskolan.
2. Bedriva grundskoleverksamhet enligt internationell läroplan, årskurs 0-9, och fritidshem inom ramen för gällande skollag och förordning, genom helägt aktiebolag (Göteborgsregionens Internationella Skola AB, ISGR).
3. Bedriva förskoleklass, grundskola och fritidshem enligt svensk läroplan med möjlighet till delvis undervisning på engelska inom ramen för gällande skollag och förordning på ISGR med stöd av regeringsbeslut.
4. Utveckla och tillhandahålla vård-, omsorgs-, behandlings-, utrednings- och rådgivningsresurser genom delägt aktiebolag (Gryning Vård AB) som komplement till medlemskommunernas egen verksamhet.
5. Samordna planering och dimensionering av gymnasialt utbildningsutbud och regionala utbildningar för vuxna i Göteborgsregionen inom ramen för gällande samverkansavtal.
6. Utgöra en regional läromedelssamordnare och inköpscentral, vilket innefattar att anskaffa och leverera läresurser och läromedel till medlemskommunernas utbildningsverksamheter.
7. Utveckla och tillhandahålla vissa kommungemensamma IT-system för medlemskommunernas behov.
8. Transferera medlemskommunernas ekonomiska stöd till vissa andra organisationer i Göteborgsregionen enligt förbundets samradda budget.
9. Ansöka om bidrag för finansiering av projekt och andra satsningar inom kommunalförbundets kompetensområden.
10. Bedriva forskning och utveckling inom kommunala verksamhetsområden.
11. Upprätta förslag till planer och planeringsunderlag av regional karaktär inom området fysisk planering.
12. Samordna nätverk för kulturchefer.

Förbundet är myndighetsutövande inom överlämnad gymnasieantagning enligt punkt 1 och inom skolverksamhet enligt punkterna 2-3 ovan.

4 § Organisation och befogenheter

§ 4.1 Förbundsfullmäktige

Förbundets högsta beslutande församling utgörs av förbundsfullmäktige.

Varje medlemskommun ska utse en ledamot och en ersättare i förbundsfullmäktige. Härutöver utses – efter folkmängden vid ingången av det år val av fullmäktige förrättas – ytterligare en ledamot och en ersättare för varje fullt tal av 20 000 invånare, dock ska antalet ledamöter och ersättare utsedda av Göteborgs Stad begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en.

Mandattiden är enligt kommunallagens huvudregel för kommunalförbund.

Lagen om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid förbundsfullmäktiges val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, nämnderna, beredningar samt revisorer.

§ 4.2 Förbundsstyrelse

I förbundet ska finnas en förbundsstyrelse.

Förbundsstyrelsen får vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige och fatta beslut i alla fullmäktigefrågor utom följande;

- Övergripande mål och inriktning.
- Budget.
- Nämndernas organisation
- Val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, nämnder, valberedningen och revisorer.
- Grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda.
- Årsredovisning och ansvarsfrihet.
- Bildande av aktiebolag, antagande av bolagsordning samt val av styrelseledamöter, suppleanter och revisorer i aktiebolag och stiftelser.

I förbundsstyrelsens uppgifter ingår, utöver vad som följer av lag, att;

- Övervaka att av förbundsfullmäktige fastställda mål och inriktning för förbundets verksamhet följs och att förbundets löpande förvaltning handhas på ett rationellt och ekonomiskt sätt.
- På ett betryggande sätt handha förbundets medelsförvaltning.
- Avge yttranden som ankommer på förbundet samt underrätta förbundsfullmäktige och förbundets medlemmar om yttranden som avgivits i viktiga frågor.
- Övervaka verksamheten i de bolag förbundet äger.

Antalet ledamöter i förbundets styrelse, som benämns Göteborgsregionens förbundsstyrelse, ska vara minst 24, jämte minst 13 ersättare. Denna sammansättning görs utifrån det samlade valresultatet för de 13 kommunerna och mandatet fördelas med hjälp av den jämkade uddatalsmetoden. Alla kommunernas styrelseordförande ska beredas plats som ledamöter. Ytterligare kommunstyrelsepolitiker från varje kommun (oppositionsråd eller motsvarande) ska beredas plats som ledamot eller ersättare. Antal ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen utökas vid behov så att detta kan säkras. Av ledamöterna och ersättarna bör cirka hälften vara bosatta i Göteborgs Stad. Återstående ledamöter och ersättare bör vara bosatta utanför Göteborgs Stad men inom förbundets medlemskommuner.

Förbundsstyrelsen kan för beredning och beslut i vissa frågor tillsätta ett eller flera utskott. Förbundsstyrelsen ska för utskott upprätta ett regelverk vari de grupper av ärenden som utskottet kan besluta i omnämns.

§ 4.3 Antagningsnämnd

I förbundet ska finnas en antagningsnämnd som svarar för antagningen till gymnasieskolan enligt vad som beskrivs i ändamålsparagrafen, § 3.2 punkt 1.

§ 4.4 Skolnämnd

I förbundet ska finnas en skolnämnd som bedriver förskoleklass, grundskola och fritidshem enligt vad som beskrivs i ändamålsparagrafen, § 3.2 punkt 3.

§ 4.5 Beredningsgrupper

Förbundsstyrelsen kan för ärendens beredning utse politiskt sammansatta beredningsgrupper knutna till de områden som beskrivs i ändamålsparagrafen, 3 §. Lagen om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till beredningsgrupper.

§ 4.6 Till förbundet anknutna bolag och andra organ

Förbundet får efter beslut av förbundsfullmäktige lämna över vården av en sådan särskild uppgift som anges i 3 § till ett aktiebolag eller annan juridisk person.

Förbundsfullmäktige får även tillsätta andra organ som behövs för att fullgöra förbundets ändamål enligt 3 §.

Förbundsfullmäktige ska få tillfälle att ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas inom av förbundet hel- eller delägda bolag beträffande bolagens verksamhet.

§ 4.7 Förbundsförvaltning

Förbundet ska ha en förvaltning med uppgift att under förbundsstyrelsen handha förbundets administration och ombesörja dess löpande verksamhet. Förvaltningen leds av en förbundsdirektör, som inför styrelsen svarar för förbundets löpande förvaltning.

§ 4.8 Anslagstavla

Tillkännagivanden om justering av protokoll från förbundsfullmäktiges, förbundsstyrelsens och nämndernas sammanträden samt andra tillkännagivanden enligt lag ska ske på förbundets anslagstavla på goteborgsregionen.se.

5 § Medlemskommunernas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet

Förbundet ska löpande förse medlemskommunerna med en rapport om dess ekonomi och verksamhet. Förbundet ska därutöver tillställa medlemskommunernas styrelser de uppgifter som behövs för att dessa ska kunna utöva sin uppsikt över förbundets verksamhet.

Förbundsfullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen ska få närvara vid förbundsstyrelsens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i beslutet. Beslutet om närvaro vid sammanträdet får även innefatta att den förtroendevalde ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

6 § Finansiering

§ 6.1 Fördelning av förbundets kostnader

Den del av förbundets kostnader som finansieras av medlemskommunernas årsavgifter enligt fastställd budget fördelas mellan kommunerna i förhållande till deras befolkningsunderlag. Härvid ska invånarantalet vid utgången av andra året före verksamhetsåret användas.

Resterande del av förbundets verksamhet finansieras utifrån medlemskommunernas efterfrågan och genom externa intäkter och bidrag för verksamhet enligt förbundets ändamål.

§ 6.2 Medlemskommunernas andel i tillgångar och skulder

Medlemskommunerna har vid varje tidpunkt andel i förbundets tillgångar och skulder i förhållande till deras årsavgift till förbundets verksamhet under den senaste femårsperioden.

Vid skifte av förbundets behållna tillgångar ska motsvarande bestämmelse ligga till grund för beräkning av medlemmarnas andelar.

§ 6.3 Budgetprocess

Förbundsstyrelsen ska senast den 31 mars varje år upprätta samrådsunderlag till budget för förbundets verksamhet nästföljande år samt bereda medlemskommunerna tillfälle att yttra sig häröver.

Förbundsstyrelsen ska lägga fram förslag till budget för förbundsfullmäktige, som har att fastställa förbundets rambudget för nästföljande år senast den 30 september.

Förbundsfullmäktige ska samtidigt besluta om de årsavgifter som medlemskommunerna har att utge till förbundet. Besked om årsavgifternas storlek ska omgående tillställas medlemskommunerna.

§ 6.4 Ekonomisk ersättning till förtroendevalda

Förbundsfullmäktige bestämmer om ersättning till förtroendevalda inom förbundet.

7 § Revision

§ 7.1 Revisorer

De nyvalda förbundsfullmäktige väljer fem revisorer för granskning av förbundets verksamhet under fyra år, motsvarande förbundsfullmäktiges mandattid.

§ 7.2 Tid för avlämnande av revisorernas berättelser

Det åligger revisorerna att före maj månads utgång till förbundsfullmäktige avge sin berättelse om granskning av verksamheten under det föregående året. Fullmäktige ska bevilja eller neka ansvarsfrihet. Beslutet ska motiveras om det inte är uppenbart obehövligt.

8 § Tvister

Uppkommer tvist mellan förbundet, å ena sidan, samt en eller flera medlemskommuner, å andra sidan, ska parterna söka lösa tvisten genom överläggningar. Part har skyldighet att ingå i överläggningar inom 30 dagar efter det att överläggningar påkallats. Försummar part detta eller leder överläggningen inte till överenskommelse, har part som begärt överläggningarna rätt att väcka talan vid allmän domstol i Göteborg.

9 § Utträde

En medlemskommun har rätt att utträda ur förbundet. Uppsägning ska ske skriftligen. Uppsägningstiden ska löpa ut när förbundsfullmäktiges mandattid löper ut. Uppsägningstiden ska inte vara längre än tre år eller kortare än ett år.

Efter uppsägning ska kvarvarande medlemskommuner söka träffa överenskommelse om ny förbundsordning. Uppnås inte enighet om ny förbundsordning, ska förbundet träda i likvidation vid uppsägningstidens utgång.

Har sådana ändrade förhållanden inträtt, att det vid en samlad bedömning framstår som oskäligt att en medlem av förbundet i fortsättningen ska vara bunden av sitt medlemskap i förbundet samt att medlemmarna är eniga om denna bedömning, ska kvarvarande medlemskommuner söka ny överenskommelse om ny förbundsordning.

Uppnås inte enighet om ny förbundsordning ska på begäran av medlemskommun förbundet omedelbart träda i likvidation.

10 § Likvidation

Att likvidation kan bli följden av medlemskommuns utträde framgår av 9 §. Likvidationen verkställs av förbundsstyrelsen eller den som förbundsstyrelsen utser att vara likvidator.

Om förfarandet i övrigt vid genomförande av likvidationen gäller i tillämpliga delar vad som föreskrivs om likvidation i lagen om ekonomiska föreningar med undantag för reglerna om kallelse på okända borgenärer.

11 § Arkivbildning

Förbundsstyrelsen är arkivmyndighet enligt arkivlagen. Om förbundet likvideras ska Göteborgs stad, genom Regionarkivet, ta över vården av de handlingar som tillhört förbundets arkiv.

12 § Ändring av förbundsordningen

Ändringar och tillägg till förbundsordningen ska antas av samtliga medlemskommuners fullmäktige.

Förbundet ska vid behov och minst en gång per mandatperiod genomföra en översyn av förbundsordningen och därefter tillställa medlemskommunerna förslag till förbundsordning för fastställande.

2023-09-06

Diarienummer 0559/23

Göteborgsregionens Kommunalförbund (GR)

Box 5073

402 22 Göteborg

Göteborgs Stads yttrande över ny förbundsordning

Göteborgs Stad ser positivt på den översyn som gjorts av förbundsordningen. Förbundsordningen ska återspegla de uppgifter som medlemskommunerna har tilldelat förbundet att utföra. Göteborgs Stad har inga formella synpunkter på de föreslagna ändringarna.

Göteborgs Stad delar GR:s bedömning att ändamål och uppgifter som förbundet tilldelats har konkretiserats och tydliggjorts i förhållande till den verksamhet som förbundet bedriver. Samtidigt bedömer Göteborgs Stad att det alltjämt finns en risk för att gränsdragningen mellan medlemskommunernas och förbundets befogenhet avseende viss verksamhet eller enskilda frågor kan anses oklar.

Enligt förslaget har GR till uppgift att transferera medlemskommunernas ekonomiska stöd till vissa andra organisationer i Göteborgsregionen enligt förbundets samrådade budget. Då GR anger att anledningen till detta torde vara att förbundet lämpligen administrerar och följer upp de avtal och överenskommelser som finns med dessa organisationer, anser Göteborgs Stad att förbundsordningen tydligare borde ange det som uppdrag istället, exempelvis genom skrivning att GR har i uppdrag att administrera och följa upp avtal och överenskommelser som medlemskommunerna ingått med regionala organisationer inom Göteborgsregionen.

När det gäller de föreslagna skrivningarna om arkivmyndighet konstaterar Göteborgs Stad att kommunalförbund kan betraktas som arkivmyndighet enligt arkivlagens bestämmelser. Däremot har högsta förvaltningsdomstolen slagit fast att kommuners föreskriftsrätt inte kan överlåtas till ett kommunalförbund (HFD 2013 ref. 80). Det innebär att föreskrifter om arkiv ska antas av fullmäktige i samtliga ingående parter i kommunalförbundet.

Göteborgs Stad har vidare ingenting att invända mot förslaget om Göteborg Stads ansvar att vid likvidation ta hand om förbundets handlingar.