



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2022-05-30

Diarienummer 1043/21

Handläggare

Christina Hofmann

Telefon: 031-368 04 11

E-post: christina.hofmann@stadshuset.goteborg.se

Yttrande till förvaltningsrätten med anledning av beslut om reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund - nu fråga om fullmakt

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Förste stadsjurist Erica Farberger, eller den hon sätter i sitt ställe, får fullmakt att företräda Göteborgs Stad i alla domstolar i ärendet angående överklaganden av kommunfullmäktiges beslut 2022-04-28, § 19, att fastställa reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund.

Sammanfattning

Kommunfullmäktiges beslut den 28 april 2022, § 19, att fastställa reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund har överklagats till förvaltningsrätten.

Göteborgs Stad har den 25 maj 2022 förelagts att inkomma med kompletterande handlingar i ärendet. Ett föreläggande från förvaltningsrätten att inkomma med yttrande i målet förväntas efter det att domstolen fått del av fullmäktiges beslutsunderlag med tillhörande handlingar. Med hänsyn tagen till att kommunstyrelsens sista sammanträde innan sommaruppehållet är den 15 juni 2022 föreslås kommunstyrelsen besluta om att utse ombud att föra Göteborgs talan i målet med den inriktningen att den av kommunfullmäktige fastställa förbundsordningen för Göteborgsregionens kommunalförbund ska ligga fast.

Bedömning ur ekonomisk, ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret bedömer att ärendet inte har någon påverkan på dessa dimensioner.

Bilagor

1. Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2022-04-28, § 19.
2. Överklagandet

Ärendet

Kommunfullmäktiges beslut den 28 april 2022, § 19, om att fastställa reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund har överklagats.

Med hänsyn till kommande sommaruppehåll för kommunstyrelsens sammanträden föreslår stadsledningskontoret att kommunstyrelsen utser ett ombud som ges i uppdrag att föra stadens talan i målet med inriktningen att den av kommunfullmäktige fastställda förbundsordningen för Göteborgsregionens kommunalförbund ska ligga fast.

Beskrivning av ärendet

Göteborgsregionens förbundsfullmäktige godkände förslaget till ny förbundsordning, den 15 juni 2021, § 100, som är en följd av att förbundsfullmäktige samtidigt godkänt ett förslag till reviderad politisk organisation för Göteborgsregionens kommunalförbund. Denna förändring innebär bland annat att mandatfördelningen beräknas på ett nytt sätt, att kommunstyrelsens ordförande respektive vice ordförande ingår i förbundsstyrelsen, som därmed blir större, samt att mandatfördelningen till förbundsfullmäktige fördelas enligt ett högre nyckeltal än tidigare och därmed blir mindre. De politiska styrgrupperna ombildas till beredningsgrupper som arbetar på uppdrag av förbundsstyrelsen. Beslutet i Göteborgsregionens förbundsfullmäktige 2021-06-15 § 100, att godkänna revidering av förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund, har överklagats till förvaltningsrätten. Göteborgsregionens kommunalförbund har 2022-02-16 kontaktat medlemskommunerna och konstaterat att då förvaltningsrättens slutliga avgörande i ärendet dröjer, gett klartecken till behandling av ärendet i respektive fullmäktigeförsamling.

Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträde den 28 april, 2022, § 19, att fastställa reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund.

Kommunfullmäktiges beslut har överklagats till förvaltningsrätten.

Stadsledningskontorets bedömning

Förvaltningsrätten har den 27 maj 2022 förelagt Göteborgs Stad att inkomma med kompletterande handlingar i målet. Ett föreläggande om yttrande förväntas inkomma inom kort. Med hänsyn till kommande sommaruppehåll för kommunstyrelsens sammanträden föreslår stadsledningskontoret att kommunstyrelsen utser ett ombud som ges i uppdrag att föra stadens talan i målet med inriktningen att den av kommunfullmäktige fastställda förbundsordningen för Göteborgsregionens kommunalförbund ska ligga fast. Beslutsförslaget formuleras så att det även gäller vid ett eventuellt överklagande till kammarrätten om det skulle bli aktuellt.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund

§ 19, 1043/21

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

Reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs.

Handling

2022 nr 57.

Protokollsutdrag skickas till

Göteborgsregionens kommunalförbund
Styrande dokument

Dag för justering

2022-05-09

Vid protokollet

Sekreterare

Lina Isaksson

Ordförande

Anneli Rhedin

Justerande

Pär Gustafsson

Justerande

Håkan Eriksson



Göteborgs kommun

§19, 1043/21

Parter: ██████████ ./ Göteborgs kommun

Målet gäller: laglighetsprövning enligt kommunallagen

Det bifogade överklagandet har kommit in till domstolen.

Målet behöver kompletteras

Ni ska ge in följande handlingar:

- det överklagade beslutet med eventuella bilagor.
- de handlingar som utgjort underlag för det överklagade beslutet
- anslagsbevis, med uppgift om vilken dag anslaget om protokolljustering sattes upp på anslagstavlan och vilken dag det togs ned.

Detta gäller även i de fall tiden för överklagande inte har gått ut.

Kompletteringen ska ges in till domstolen snarast men **senast den 30 maj 2022**

När ni skickar in kompletteringen

Uppge namn, målnummer 5878-22 och mobilnummer eller annat telefonnummer ni kan nås på. Lämna också e-postadress, så att vi kan skicka handlingar i målet via e-post.

Skicka gärna in handlingarna med e-post, helst i PDF-format. De behöver då inte lämnas på annat sätt. För högre säkerhet än vanlig e-post, använd www.domstol.se/kontaktformular. För handlingar som ska signeras, använd istället www.domstol.se/digitalhandling.

Har ni frågor?

På webbplatsen finns information om domstolen och om handläggningen. Kontakta oss gärna vid frågor – ni når oss enklast per telefon 031-732 70 00.

Gunilla Falk

Bifogade handlingar: aktbilaga 1 (mål 5878-22)

Sida 1 (av 1)

Om domstolens behandling av personuppgifter, se www.domstol.se/personuppgifter. Kontakta oss för information på annat sätt.

Besöksadress
Sten Sturegatan 14

Telefon
031 - 732 70 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–16:00

Postadress
Box 53197
400 15 Göteborg

E-post
forvaltningsrattenigoteborg@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsrattenigoteborg.domstol.se

24 maj 2022

Förvaltningsrätten i Göteborg

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG
Avd. 5INKOM: 2022-05-24
MÅLNR: 5878-22
AKTBIL: 1**ÖVERKLAGANDE**

Klagande:



Motpart:

Göteborgs kommun

Överklagat avgörande: Fullmäktige i Göteborgs kommuns beslut den 28 april 2022 om reviderad förbundsordning för Göteborgsregionens kommunalförbund, § 19 dnr 1043/21

Saken

Laglighetsprövning enligt kommunlagen, förkortad KL

Yrkanden

1. Fullmäktige att fastställa den beslutade förbundsordningen som antogs av Göteborgsregionens kommunalförbund den 15 juni 2021, eftersom beslutet är en nullitet och beslutet strider därför mot lag, beslutet har inte tillkommit på ett lagligt sätt.
2. Tills domstolen slutligt prövar målet att domstolen beslutar om verkställighetsförbud (inhibition).

Grunder

1. Förvaltningsrätten har den 16 juli 2021 i mål 8284-21, beslutat om inhibition av punkterna § 88, § 90 - § 99 och § 101 - § 105 tills vidare inte ska gälla gällande Göteborgsregionen kommunalförbunds fullmäktige (nedan förbundsfullmäktige) som ägde rum den 15 juni 2021.
2. I skälen till inhibitionsbeslutet anger domstolen att det finns särskilda skäl att beslutet som fattas under sammanträdet inte kommit till i laga ordning eftersom de som deltagit på distans vid mötet inte kan anses ha varit närvarande på det sättet som förskrivs i 5 kap. 16 § först stycket KL och därmed har förbundsfullmäktige inte varit beslutsmässiga enligt 5 kap. 45 § KL.
3. Förbundsfullmäktige har vid sitt extra sammanträde den 14 september 2021, beslutat om att upphäva samtliga de inberade besluteten utom 88 § och beslutade på nytt om den nya politiska organisationen, se domstolens mål. 11434-21.

4. Verkställighetsförbudet gäller i skrivande stund för § 88 – justeringen av protokollet. Eftersom beslutet om justering är inhiberat får besluteten som fattats inte verkställas och därmed strider även Göteborg kommuns fullmäktige beslut mot ett av domstolen meddelat verkställighetsförbud för protokollet som även får effekter på de beslut som ännu inte beslutas på nytt av förbundsfullmäktige gällande verkställigheten. Detta särskilt då det inte finns tillräcklig många närvarande ledamöter vid förbundsfullmäktiges sammanträde den 15 juni 2021 för att vara beslutsmässiga eller ens tillräckliga för att enligt arbetsordningen kunna justera protokollet. I denna del åberopar jag överklagandet i mål 8284-21, AB 1 punkterna 1.1.-1.8, yttrandet från den 19 september 2021, aktbilaga 32 punkterna 1-5 och hela yttrandet från den 28 november 2021 aktbilaga 48 punkterna 2-2.3.
5. Beslutet om den nya förbundsordningen togs vid sammanträdet den 15 juni 2021 vilket styrks av beslutshandlingen till kommunfullmäktige handling 2022 nr 57.
6. Eftersom förbundsfullmäktige inte var beslutsmässiga vid sitt beslut om den nya förbundsordningen, får beslutet från den 15 juni 2021 bedömas vara en nullitet för att beslutet inte har fattats i laga ordning. Vilket domstolen vid sin preliminära bedömning har ansetts vara sannolikt vid prövningen av inhibitionsfrågan i mål 8284-21, jfr Högsta förvaltningsdomstolens referatdomar i mål RÅ 1983 2:43 och RÅ 1986 ref 7.
7. Av Kommunfullmäktiges beslut framgår att de fastställer det beslut som Göteborgs regionensfullmäktige har tagit – dvs de fastställer ett nullitetsbeslut. Det bör inte vara möjligt att besluta om att fastställa ett nullitetsbeslut då ett sådant beslut i sig får anses strida mot rättsordningen och de allmänna rättsgrundsatser och därför har beslutet inte tillkommit på ett godtagbart sätt vilket gör att beslutet strider mot lag.
8. Det framgår inte i beslutsunderlaget att övriga punkter vid förbundsfullmäktige sammanträde den 15 juni 2021 har varit inhiberade för bristande beslutskompetens och därmed har beslutsunderlaget så allvarliga brister att även på denna grund strider mot det krav på god beredning av ett ärende som finns i kommunallagen.
9. Eftersom förbundsordningen är det centrala styrdokumentet för kommunalförbundet som även reglerar dess behörigheter, sammansättningar m.m. finns det ett stort allmänt intresse av att beslutet tillsvidare inte får verkställas då övriga medlemskommuner har fastställt och genom att beslutet vinner lagakraft kommer den nya förbundsordningen bli gällande, utifrån att alla förbunds-kommuner då

har antagit den nya förbundsordningen. Det finns därmed särskilda skäl att besluta om verkställighetsförbud.



Bilagor

Utdrag ur tidigare lämnade överklaganden.

8 juli 2021

Till
Förvaltningsrätten i Göteborg
forvaltningsrattenigoteborg@dom.se

ÖVERKLAGAN

Klagande:



Överklagade beslut: §§ 88, 90-105 Fullmäktige vid Göteborgsregionens kommunalförbunds beslut den 15 juni 2021.

Saken: Laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725), förkortad KL

YRKANDEN

1. Jag anser att besluten under §§ 88,90-99, 101-105 har kommit inte har kommit till på lagligt sätt enligt 13 kap. 8 § 1 KL.
2. Jag anser att beslutet under § 91 har till kommit på ett felaktigt sätt då fullmäktige inte har beskrivit skolnämnden i förbundsstadgan och att den saknar grundläggande kompetens i frågan om att bedriva för- grund och gymnasieskola.
3. Jag anser att beslutet under § 100, förändringar i förbundsstadgan strider mot lag.
4. Jag yrkar att Förvaltningsrätten beslutar om inhibition på samtliga beslut som överklagandet avser.
5. Jag yrkar att förvaltningsrätten överväger att överlämna målet till någon av förvaltningsrätterna i Malmö eller Karlstad, alt till en annan förvaltningsrätt utanför kammarrätten i Göteborgs domkrets utifrån yrkandet i § 100 och där merparten av domstolens särskilda ledamöter har eller har haft en koppling till frågan som tidigare eller nuvarande kommunjurister i Västra Götalands län.

UTVECKLANDE AV TALAN

- 1 YRKANDE 1 – Besluten har inte kommit till på lagligt sätt, bristande beslutsförhet och ogiltighetsförklarande av distansdeltagande.
- 1.1 Jag anser att besluten som fattats under §§ 89,90-99,101-105 inte har tillkommit på lagligt sätt enligt 13 kap. 8 § 1 KL eftersom de ledamöter som deltog i sammanträdet på distans inte har haft på sina videokameror och därmed kan inte kravet som finns i 5 kap. 16 § första stycket KL anses vara uppfyllt. De ledamöter som närvarande med sina avstängda videokameror på distans ska därför inte ses närvarande enligt 5 kap. 16 § andra stycket KL. Då endast 2 av 109 ledamöter var närvarande vid fullmäktiges sammanträde har sammanträdet genomförts med färre än de 55 ledamöter som krävs för att fullmäktige ska vara beslutsfört enligt 5 kap. 45 § KL. Eftersom besluten tar tagits när fullmäktige inte varit beslutsfört. Besluten har således tillkommit på ett otillåtet sätt och därför ska besluten undanröjas.
- 1.2 Av fullmäktiges arbetsordning och kommunallagen framgår följande om möjligheten för ledamöter att närvara på distans:
- § 14 Närvaro på distans**
Fullmäktige får, om särskilda skäl föreligger, sammanträda med ledamöter och ersättare närvarande på distans, i enlighet med vad som anges i 5 kap 16 § och 6 kap 24 § Kl. Ordföranden avgör om närvaro får ske på distans vid det enskilda mötet.¹
- Av 5 kap. 16 § första stycket KL**
Ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans om fullmäktige har beslutat det. Deltagandet ska i sådant fall ske genom ljud- och **bildöverföring i realtid** samt på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor.
- 1.3 I tjänsteskrivelsen den 9 juni 2020, inför beslutet om inrättande av § 14 i arbetsordningen för fullmäktige, om att tillåta distansdeltagande framgår bl.a. följande:
- ”Deltagande på distans får enligt kommunallagen endast ske om ljud-och bildöverföring kan ske i realtid och samtliga deltagare **kan se och höra varandra och delta på lika villkor.**”²

¹ Göteborgsregionens kommunalförbunds arbetsordning, beslutad den 9 juni 2020, dnr 2019-00408.
<https://goteborgsregionen.se/download/18.4bc4a05217409821bf041770/1598020780088/Arbetsordning%20fullm%C3%A4ktige%202020-06-09.pdf>

² Tjänsteskrivelse, ärende 13 - Förslag till reviderad arbetsordning för förbundsfullmäktige, upprättad den 8 april 2020, dnr 2019-00408,

- 1.4 Under punkten 87 vid fullmäktigemötet den 15 juni 2020, redogjorde ordförande för de ordningsregler som skulle gälla för sammanträdet. Hon lämnade bl.a. följande instruktion till de ledamöter som närvarande på distans:

*”Vi vädjar också till alla om att avstå från voteringar vid dagens möte. För att ett möte med så stort antal personer ska fungera behöver alla **stänga av så väl video- som mikrofon, om man inte har ordet**. Vi ber er att inte använda chatten för att begära ordet under mötet, utan använd istället den funktionen handuppräckning i teams. När ni sedan talar sätter ni på såväl video som mikrofon, och sedan **stänger ni av bild och ljud igen** när ni har talat klart.”* Ordförande Pernilla Övermark³

- 1.5 Det framgår inte av protokollet vilka av ledamöterna och ersättarna som var deltagande på distans eller i vilken omfattning som ordförande hade medgivit distansdeltagande för de ledamöter som inte var på plats på Anders personsgatan 8. Av bifogad ljudfil och bild var det endast ordförande och vice ordförande som var ledamöter på plats på Anders Persongatan 8, övriga var med i mötet på distans. Av bilden framgår att samtliga övriga ledamöter åttlydde ordförandens instruktion och hade sin kamera avstängd under hela mötet, med undantag för när de inte talade. Detta innebar att ordförande inte har kunnat säkerställa att samtliga ledamöter varit närvarande under samtliga beslutade punkter. Vidare har ledamöterna inte kunnat se varandra i realtid eller att vi åhörare har kunnat se ledamöterna under sammanträdet. Detta strider direkt mot den beslutade arbetsordningen och kommunallagen.
- 1.6 Jag som medborgare har således inte kunnat se om de ledamöter som ropades upp har varit delaktiga under hela mötet eller om de efter uppropet har gjort andra saker än närvarat på mötet. Detta har en praktisk effekt kopplat till om bestämmelsen i 5 kap. 20 § KL om när en ledamot har ansetts avbrutits sin tjänstgöring. Det senare hade kunnat vara angeläget vid en laglighetsprövning. Se bilaga 1, bild på vad som åhörare kunde se.
- 1.7 Kammarrätten i Sundsvall har den 14 juni 2021, i mål nr 276-277-21 bedömt kravet om distansdeltagande. Domstolen skriver bl.a. följande:

”Enligt kammarrättens mening skiljer sig dock situationerna åt på så sätt att en fysiskt närvarande deltagare själv kan påverka vad han eller hon kan se medan en distansdeltagare är begränsad till vad de uppkopplade kamerorna visar. En fysiskt närvarande person kan förflytta blicken, vända på sig eller på andra sätt förflytta sig i salen för att kunna identifiera vilka som är närvarande.”

<https://goteborgsregionen.se/download/18.48cea76817258eb831e32aed/1591553956005/Fullm%C3%A4ktige%C3%A4renden%202020-06-09.pdf>.

³ Till stöd för detta åberopas den ljudfil som lämnats in som bevisning, citatet avser tiden 05:48 - 06:24 i ljudfilen.

- 1.8 De deltagande på distans har inte genom kamerorna kunnat se åhörarna i rummet på samma sätt som de närvarande ledamöterna i rummet. Vidare har de inte haft möjlighet att se varandra i realtid då ordförande aktivt har bitt samtliga ledamöter att stänga av sin bildöverföring i direkt motsats till kravet som finns i 5 kap. 16 § KL och fullmäktiges egna arbetsordning § 14. Detta sammantaget gör detta att samtliga ledamöter som var med på distans inte kan anses ha varit närvarande på det sätt som kommunallagen föreskriver. De ledamöterna och ersättarna kan därför inte anses ha varit närvarande och därmed har mötet inte varit beslutsfört. Detta innebär sammantaget att besluten inte har kommit till på lagligt sätt.

2 YRKANDE 2 – Utseende av ledamot i skolnämnden för ISGR, samt adjungera ledamot till samma nämnd.

- 2.1 I förstahand anförs att beslutet att utse ledamöter till nämnden för ISGR strider mot förbundsstadgan då det inte i den finns någon skolnämnd angiven i stadgan och dess inbördes relation till de andra organen; Styrelsen, antagningsnämnden och de beredningar som införs genom beslutet, på det sätt som anges i 9 kap. 6 § punkten 2 KL.
- 2.2 Även om § 4.4 andra stycket i stadgan ger fullmäktige rätt att utse andra organ för att uppnå ändamålen som anges i § 3 stadgan, så bör stadgandet läsas mot rubriken, dvs bolag, stiftelser och andra organisationer som kommunalförbundet har ett intresse i. När det gäller skolnämnden är det såldes fråga om inrättande av ett organ inom kommunalförbundet som enligt kommunallagen ska vara beskriven såsom styrelsen och antagningsnämnden. Frågan aktualiserar även kompetensfrågan om GR har fått i uppgift att bedriva skolverksamhet inom för- grund- och gymnasieskola som samtliga kommuners fullmäktige har i reglementen fördelat inom den egna organisationen. Därför finns det ingen uppgift som överförs till GR och som GR har blivit huvudman för.
- 2.3 I GR:s årsredovisning för 2012 som även årsredovisningen för 2020 delvis hänvisar till framgår att verksamheten inom skolan grundar sig på följande grunder:
- ”ISGR inrymmer idag följande verksamheter:
- en fristående skola som motsvarar grundskolan årskurserna 1-9 enligt 10 kap. 35§ skollagen,
 - en fristående internationell skola enligt 25 kap. 2§ skollagen,
 - en fristående förskola enligt 8 kap. 18§ skollagen.”⁴
- 2.4 Av årsredovisningen framgår att den verksamhets som bedrivs sker inom ramen som friskola när det gäller grundskola och förskola. Detta bör innebära att detta sker inom ramen för kommunförbundsuppgifterna som anges i förbundsordningen. Detta eftersom om någon av medlemskommunerna

⁴ GRs årsredovisning för 2012 s. 37

YTTRANDE

Mål 8284-21, avd 3.

Önskar lämna följande kommentarer med anledning av Göteborgsregionens kommunalförbunds svar daterat den 20 augusti 2020.

Yrkande 1 – om beslutsförheten

1. Myndigheten tillstyrker de faktiska omständigheterna om att ordförande ombad samtliga ledamöter som deltog Teams att stänga av sina kameror. Det innebär att någon överföring av bild av ledamöten inte har skett som vilket är kravet både i kommunallagen och arbetsordningen för fullmäktige.
2. Den omständighet att myndigheten inte har kunnat säkerställa att det kommunikationsverktyg klarar av att hantera alla tjänstgörande ledamöter är en brist som endast kan lastas kommunalförbundet. Kravet på överföring i bild och ljud har varit ett krav sedan nuvarande kommunallagen trädde i kraft 1 juli 2018. Oaktat motiven har myndigheten inte förmått att anskaffa en teknisk lösning som ordförande ansåg skulle klara av belastningen om alla tjänstgörande skulle ha sina kameror på samtidigt, dvs upp till 109 stycken.
3. Om kamerorna hade varit på hade det varit möjligt för de tjänstgörande ledamöterna att i Teams kunnat klicka på personer som för närvarande inte visades på storbilden för att se om ledamöten satt framför sin dator. Genom det nu aktuella förfarandet har den möjligheten inte varit möjlig för ledamöterna eller ordförande.
4. Jag vill även framföra att det i kommunallagen och fullmäktiges arbetsordning föreskrivs att det ska finnas särskilda skäl att kunna deltaga på distans. I yttrandet framgår att ledamöterna valde att deltaga via Teams. Det finns heller inget beslut antecknat i protokollet om att ordförande medgivit detta. Det framgår inte heller av protokollet vilka av ledamöterna som var närvarande på distans. Vilket försvårar för en efterkontroll som nu aktuella laglighetsprövning innebär.
5. Det tydligt att det praktiska genomförande strider direkt emot ordalydelsen i kommunallagen och fullmäktiges egna arbetsordning. I detta fall har det givits en uttrycklig uppmaning att inte ha kamerorna på. Det finns således inga oklarheter som myndigheten beskriver i just detta fall och den analys som har bifogats och domstolen bör inte tillämpa möjligheten i 13 kap. 9 § KL i det fall den finner att ledamöterna som närvarande via teams anser inte ha varit deltagande på det sätt som föreskrivs i 5 kap. 16 § KL. Detta då majoriteten av de beslutande då har bedömts inte varit närvarande och därmed är inte de formella kraven för beslutsförhet uppfyllda.

Yrkande 2

6. Av sista stycke på sidan fyra i yttrandet anger myndigheten att det är Göteborgsregionens kommunalförbund som är huvudman för utbildningen med hänvisning till 3 kap. 22 § kommunallagen. Senare i yttrandet sidan fem gör myndigheten hänvisningar till uttalanden i propositionen om inrättandet av kommunal avtalssamverkan som inte fanns före 1 juli 2018. Det är oklart om myndigheten menar att verksamheten bedrivs inom ramen för att den är huvudman och att uppgiften har överlämnats av kommunerna till GR, eller om den bygger på kommunalavtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL.
7. Beroende på vilken grund, uppkommer frågan dels om kommunalförbund kan ingå kommunal avtalssamverkan eftersom det inte framgår av kommunallagen, men SKR har gjort tolkningen att det är möjligt. Den andra frågan är kan ett kommunalförbund ingå kommunalsamverkan utanför de uppgifter som de har blivit tilldelade sig?
8. Jag noterar att fullmäktige inte under något av de sammanträden som inträffat efter den 1 juli 2018, har redovisat någon kommunal avtalssamverkan som förbundet skulle utföra och därmed ha ingått och som är ett krav enligt bestämmelsen i 9 kap. 38 § KL. Därmed går det att ifrågasätta GRs skrivningar i denna delen.
9. Frågan bör även sättas i ljuset av likabehandlingsprincipen och den praxis som utvecklats kring hanteringen av skolpeng. Om GR är huvudman och offentligt ansvarig enligt bestämmelserna i 10 kap. 24-34 §§ skollagen är man även skyldig att utge skolpeng för den verksamheten som överförts till förbundet. Därtill är man skyldig att kompensera fristående skolor som bedriver motsvarande utbildning när GR skjuter till mer pengar till den egna verksamheten vilket har skett under både 2019-2020 med en miljon vardera år (se HFD 2015 ref. 53, i linje med 14 kap. 2 § skolförordningen).
10. I rambudgeten för 2022 anges att fullmäktige 2021 tillsköt ytterligare en (1) miljon i transfereringar som således får anses ha inneburit en förstärkning av skolnämndens egna budget och bör således påverka den skolpeng som GR enligt sitt egna synsätt vara en kommun och huvudman till flertalet fristående skolor i de 13 kommunerna som GR då motsvarar.
11. Denna frågeställning om skolnämndens verksamhet är en friskola har således bärling på frågan om GR är ett kommunalförbund som en ideell förening, för då finns inte motsvarande skyldighet att utge kompensationsersättning utifrån likabehandlingsprincipen. I det fallet skulle ISGR enbart vara nettomottagare. (mer om frågan om ideell förening, nedan)
12. Av bilaga 11, reglemente bildningsnämnden Lilla Edets kommun, som beslutats av Lilla Edets fullmäktige räknas nämndens ansvarsområden upp. Eftersom det inte framgår att någon annan fullgör uppgifter inom skolområdet får stadgandet om ansvarsområde om grundskola och förskola innebära att det är nämndens ansvar och inte skolnämnden på GR:s ansvar. Reglementet är antaget efter att nu gällande

förbundsordning för GR har antagits och därför bör det senaste beslutet ha företräde, då det de facto behandlar samma sak. Därmed kan det inte anses att GR fått samtliga kommuners uppdrag att bedriva i linje med ändamålet i § 3 om utbildning i förbundsordningen.

13. Följande kommuner har respektive kommuns fullmäktige fattat beslut om reglementen som fördelar ansvaret för uppgiften som följer av skolförfattningarna och som pekar ut den egna kommunen, och inte GR. De nedan uppräknade reglementena är beslutade efter senaste antagna förbundsordningen för GR:

1. Tjörn kommun, bilaga 6
2. Stenungsunds kommun, bilaga 9
3. Partille kommun, bilaga 13
4. Lerums kommun, bilaga 14
5. Öckerö kommun, bilaga 16
6. Göteborgs kommun, bilaga 22

14. Jag noterar även att GR anger att en av medlemskommunerna, Göteborgs kommun bedriver verksamhet som enligt förbundsordningen är överlämnad på GR, avseende Göteborgs kommuns arrangerande av gymnasieutbildning inom det område som kommunen enligt förbundsordningen, och GRs inställning är huvudman för enligt tanken bakom att överföra en uppgift till ett kommunalförbund. Därmed kan det ifrågasättas det rättsliga mandatet för gymnasieskolans verksamhet i Göteborg om det inte är så att Göteborgs kommun har justerat i sina reglementen och givit uppdraget till utbildningsnämnden.

Yrkande 3

15. Förbundsordningen är det yttersta dokumentet som konstituerar Göteborgsregionen. När det i nuvarande stadgan står att förbundet är ett kommunförbund kan det inte ses som en nullitet eller för den delen ett missförstånd. Det nu aktuella stadgandet har en rättslig innebörd.

16. Den nu aktuella skrivningen om att GR är ett kommunförbund har åtminstone funnits sedan GRs fullmäktiges beslut i december 2014 § 104 den 16 december 2014.¹ Det betyder att stadgandet har funnits i mer än fem år. Den nu aktuella justeringen skulle kunna ses som ett beslut att upplösa den ideella föreningen.

17. Frågan om GR utöver att vara kommunalförbund även är ett kommunalförbund (ideell förening) har bäring på att GR koncernen bedriver friskolor enligt årsredovisningen för 2012. En skola som har ett tillstånd som bygger på att skolan är en friskola, dvs att huvudmannaskapet inte är en offentlig juridisk person.

1

18. Om domstolen uppfattar det som en ändring i en ideell förenings stadga så bör domstolen avvisa min överklagan i denna del grundat på bristande klagorätt då jag inte är medlem i kommunförbundet, men i kommunalförbundet.
19. Förbundsordningens stadganden är viktiga för att bl.a. avgöra vart huvudmannskapet för vissa frågor ligger mellan å ena sidan kommunerna som bildar och äger att acceptera de förändringar i förbundsordningen som GR:s fullmäktige beslutar om. I lagkommentaren Lexino till 3 kap. 8 § skriver Höök följande:
- Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egen kompetens.
20. Det innebär att ingen av de medverkande kommunerna då kan befattas sig med de frågor som de genom förbundsordningen har överlämnat. Därför blir det av vikt att det framgår tydligt i förbundsordningen vilka frågor som har överlämnats eller inte, och om oklarheter finns bör det tolkas restriktivt i förhållande till om GR fått kompetensen överlämnad för att ge kommunerna största handlingsutrymme.
21. Ett kommunalförbund är som GR framhäver en egen juridisk person. Den ska ombesörja de uppgifter som kommunerna överlämnat till förbundet. I det läget framstår det som svårt att se att GR som en självständig aktör ska skapa mervärde för dess skapare och dessutom erbjuda dem service som inte har med de aktuella uppgifterna att göra. Men någon allmän förmedling av arbetskraft eller liknande kan inte ha varit avsätt.
22. När det gäller finansieringen bör det enligt god offentlighetsrättslig sed vara så att om en uppgift överlämnas följer även finansieringen med, utifrån att alla kommuner som ingår i förbundet är ansvariga för dess tillgångar och skulder. Undantaget för de avgifter som respektive kommuns fullmäktige har bemyndigat GR att ta ut för sina uppgifter (se HFD 2013 ref. 80).
23. Den nu aktuella ordningen att endast 14 procent av ekonomin är anslagsfinansierat bör vara en tydlig indikation av att ekonomin är driven av andra ekonomiska aktiviteter. T.ex. förbundets agerande som inköpscentral för läromedel.
24. Oaktat så framgår att den verksamhet som GR enligt förbundsordningen ska genomföra enligt yttrandet också genomförs i kommunerna. Därmed innebär det praktiska agerandet att dels frågan om huvudmannskapet har gått över och frågan om kompetensenlighet. Detta kan t.ex. ha bäring på rätten att behandla personuppgifter utifrån den lagliga grunden i

6.1.e. EU:s dataskyddsförordning² och se även regeringens uttalanden om grunden allmänt intresse i prop. 2017/18:105 ny dataskyddslag, avsnitt 8.4 s. 55-61.

Kommunalavtalssamverkan och SKR

25. Av sid 10 framgår att GRs bedömning är att de kan ingå kommunal avtalssamverkan med SKR. Sveriges kommuner och regioner, org 222000-0315, är en ideell förening som är en medlemsorganisation och arbetstagarorganisation för kommunerna och regionerna i Sverige. SKR är således inte en kommun, ett kommunalförbund eller en region. Därför kan inte reglerna om kommunalavtalssamverkan i 9 kap. 37 § KL vara tillämpliga på förhållandet mellan SKR och GR.
26. Relationen bör även beskrivas som att SKR även är skyldig att följa reglerna om offentlig upphandling och agerar självständigt i förhållande till varandra. Det då GR utgör en egen juridisk person som inte är medlem i SKR.

Samverkansorgan

27. Samverkansorgan är ett begrepp som funnits i lagstiftningen och att den lagen numera är upphävd. Detta eftersom uppgifterna har överförts till regionerna. GR skriver att kommunerna har överlämnat uppgiften att samverka med stöd av 10 kap. KL. Av lagkommentaren³ till 10 kap. 1 § KL skriver Madell och Lundin i tredje upplagan följande:

I paragrafens första och andra stycken anges förutsättningarna bl.a. för att en kommun eller region ska få lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt subjekt.

28. En ideell förening är ett privaträttsligt subjekt, medan ett kommunalförbund som GR själv konstaterar är ett offentlighetsrättsligt rättssubjekt. Kommunalförbunds mandat regleras i 3 kap. 8 § KL och 9 kap. 6 § KL.
29. GR verkar således själv hävda att förbundet både är en offentlighetsrättslig person och som ett privaträttsligt subjekt som kommunförbund. Oaktat detta framgår att det inte kan finnas något samverkansorgan efter att lagen upphävdes 2018, vilket även bör få återverkningar i GRs möjlighet att inrätta detta organ utifrån

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (Text av betydelse för EES)

³ Madell T, Lundin O, *Kommunallagen en kommentar*, 3 uppl. Kommentaren till 10 kap. 1 § kommunallagen, (Juno 15 september 2021).

ändamålsparagrafen i förbundsordningen och det som lagen omfattade (se. Prop 2017/18:206, s. 23).

Förbundsstyrelsen

30. I beslutet anges både parti- och medlemslogik. Medlemmarna av förbundet är enligt 1 kap. 4 § KL medborgarna i de kommunerna som har skapat förbundet, inte kommunerna i sig. Detta markeras tydligt genom att förbundet är självständigt från de skapande kommunerna.
31. Beslutet under § 99 beskriver att både KSO och oppositionsrådet ska beredas plats och detta återspeglas inte i den skrivning som finns i förslag till ny förbundsordningen (skrivningarna som hanteras under § 100). Det specificeras nämligen inte att det är oppositionsrådet, utan kan mycket väl endast bli personer från majoriteten.
32. Den nu aktuella beslutet innebär att antalet ledamöter och ersättare kan komma och variera och det framgår inte om utfyllnaden endast ska gälla ersättare eller även ordinarie. Att frågan om skrivningen kring Göteborgs kommun endast är en ”bör” fråga borde det ha lämnats utanför det högst styrande dokumentet i förbundet efter kommunallagen. En föreskrift i förbundsordningen är ett åläggande och inte något som kan förhandlas bort då den bör ses som en skyddsregel för Göteborgs kommun som alla deltagande kommuner är ense om.
33. En laglighetsprövning skulle kunna lämnas in efter nästa val och då klandra att beslutet inte kommit till i rätt ordning då Göteborg endast fick 47 % av mandaten. I det läget är det enligt min mening att se ett stadgande om fördelning av platser som en föreskrift som kan läggas till grund för att undanröja beslutet. Den omständigheten att det finns en praktisk hantering sedan tidigare kan inte enligt min mening beaktas.

Göteborg den 19 september 2021



28 november 2021

Förvaltningsrätten i Göteborg
Mål 8284-21

YTTRANDE

Med anledning av domstolens aktbilaga 45, önskar jag inkomma med följande yttrande med anledning av Göteborgsregionens kommunalförbunds yttrande den 29 oktober, aktbilaga 43.

Beslutet om justering § 88

1. Jag vidhåller att beslutet ska upphävas eftersom mötet inte var beslutsmässigt under punkten utifrån att endast två ledamöter (ordförande och vice ordförande) av kravet på 55 ledamöter var närvarande enligt 5 kap. 16 § andra stycket KL. Förvaltningsrättens inhibition av beslutet ska därför vid den slutliga prövningen leda till att beslutet upphävs.
 - 1.1 I aktbilagan 43 punkterna 3.4-3.6 redogör kommunalförbundet för skyldigheten att ett protokoll ska justeras enligt 5 kap. 69 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL.
 - 1.2 Av författningskommentaren till 5 kap. 45 § KL, prop. 2016/17:171 s. 347, anger regeringen att regeln om beslutsmässighet innebär att fullmäktige endast är behörig att handlägga ett ärende om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Kravet på beslutsmässigheten gäller i princip all handläggning och överläggningar, således även beslutet om vilka två ledamöter som jämte ordförande ska justera protokollet.
 - 1.3 Av 5 kap. 72 § KL, framgår att fullmäktige i sin arbetsordning ska ta in föreskrifter om justering av protokoll. Av 13 § förbundsfullmäktiges arbetsordning föreskrivs att protokollet ska justeras av ytterligare två ledamöter eller tjänstgörande ersättare ska jämte ordförande.
 - 1.4 Det innebär att det krävs minst en ordförande och ytterligare två ledamöter för att protokollet ska kunna justeras då kommunallagen och de egna föreskrifterna om justering genom förbundsordning ställer krav på att det ska vara minst tre (3) deltagande personer för att mötesprotokollet ska kunna justeras.
 - 1.5 Som tidigare anförts i överklagandet och yttrande kan endast två av de som närvarande vid mötet anses som deltagande i kommunallagens mening eftersom de övriga närvarande inte har uppfyllt kravet i 5 kap. 16 § KL och

därmed inte kan anses som deltagande när övriga var närvarande via video på distans.

- 1.6 Det Göteborgsregionens kommunalförbund ber domstolen är att direkt i strid med kraven i 5 kap. 72 § KL och 13 § fullmäktigesarbetsordning acceptera att protokollet som inte kan justeras utifrån de formella förutsättningarna då det krävs tre närvarande ledamöter med ordförande. Det är också ett rättsligt krav likt det som finns i 5 kap. 45 § KL om beslutsförhet.
- 1.7 Det blir således för domstolen får värdera vilka förpliktelser som i kommunallagen ska väga tyngre och ytterst vilka handlingar som förtjänar rättsordningens skydd och ytterst beslutets legitimitet. Domstolen bör i sin bedömning lägga särskilt vikt vid att justerarna som ska justera inte kan anses ha deltagande vid mötet i kommunallagens mening och det vore djupt olyckligt om domstolen anser att en ledamot som inte deltagit i mötet kan justera hela mötesprotokollet. Särskilt då hela situationen har uppkommit genom de instruktioner som fullmäktiges ordförande har givit på sitt möte och som ledamöterna har efterlevt. Det agerande bör enbart falla tillbaka på GR och inte accepteras från rättsordningen i ett demokratiskt samhälle.
- 1.8 Vidare finns det inget enskilt eller allmänt intresse, som drabbas negativt på ett sådant sätt att liv eller stora ekonomiska värden hotas för det fall domstolen upphäver beslutet om justering. Det bör också beaktas att GR redan tre månader senare har tagit nya beslut i beslutsärendena (se domstolens mål 11434-21).

Är besluten som fattas den 15 juni 2021 alla nulliteter

- 2 GR har i punkten 3.6 anfört frågor om de övriga besluten om effekten på de andra besluten om domstolen delar min syn på att även justeringen av protokollet ska upphävas.
- 2.1 GR verkar önska att domstolen ska i sin slutgiltiga prövning avvisa de delar som fullmäktige har upphävt på det extra fullmäktige som hölls den 14 september 2021, som är föremål för domstolens prövning i mål 11434-21, eftersom besluten är upphävda.
- 2.2 Utifrån grunderna i mitt överklagande bör det finnas skäl att domstolen ändå uttalar sig om de ledamöter som närvarade via teams kan anses som deltagande i kommunallagens mening. Dels eftersom jag som medborgare har ett berättigande intresse men även för att upphävande besluten inte har vunnit lagakraft ännu, då domstolen kan upphäva det beslutet, även om det inte finns något hinder mot att verkställa beslutet. Särskilt bör det finnas ett viktigt allmänt intresse om övriga delar av mötet kan anses varit beslutsmässigt eller inte.

- 2.3 Eftersom de kvarvarande beslut som inte överklagats eller klagats på annan grund direkt strider mot kravet på beslutsförhet bör det ses som att fullmäktige genom de besluteten agerat utan rättsligt stöd när de två ledamöterna fattade beslutet, dvs ett grovt åsidosättande av kraven på beslutsförhet och därför bör de övriga besluten ses som nulliteter.¹ Om domstolen ser alla besluten som nulliteter bör domstolen avvisa mitt överklagande och samtidigt uttala att besluten är nulliteter.

Skolnämnden

- 3.1 Högsta förvaltningsdomstolen i bl.a. målet RÅ 1974 ref 35 och även i andra förvaltningsrättsliga mål RÅ 2006 ref 73 ändå ansett att det i vissa lägen är möjligt att pröva det bakomliggande beslutet trots att det fått lagkraft.
- 3.2 Av 9 kap. 6 § KL 2 framgår att det i författningskommentaren att kommunalförbundets organisation och de inbördes relationerna mellan fullmäktige, styrelsen, utbildningsgruppen och skolnämnden ska anges i förbundsordningen.²
- 3.3 Om domstolen anser att skolnämnden inte finns eller har laglig rätt att agera så övertar förbundsstyrelsen uppgifterna så därför kommer det oaktat hur domstolen beslutar finnas en ansvarig nämnd för verksamheten och därmed uppfylls kravet i skollagen. I detta fall bör regeln i 9 kap. 6 § punkten 2 vara en sådan inskränkning där det som gäller för en kommun även ska gälla för ett kommunalförbund (9:2 KL) eftersom det finns en särskild regel som riktar sig till medlemskommunerna vid antagandet av förbundsordningen för kommunalförbundet som det anges i 9 kap. 2 § KL.

Förbundsordningen

- 4.1 Det är tydligt att det finns en skillnad i synen om en intagen skrivning som har utformats som en föreskrift är bindande enligt det kommunalrättsliga regelverket. Utifrån skulle en situation uppkomma där fullmäktige genom antagande av reglementet för förbundsstyrelsen beslutar om en annan fördelning av ledamöter och ersättare än den som är beslutad av fullmäktige och de 13 medlemskommunernas fullmäktige.
- 4.2 I det läget bör det vara möjligt att åberopa förbundsordningen som det övergripande dokumentet som föreskriver en viss ordning, och få det upphävt mot att beslutet strider mot lag och annan författning, då förbundsordningen borde ha status som kommunalföreskrift och på sätt binda förbundet och därmed också utgöra ett minoritetsskydd.

¹ SOU 2015:24 s 482; Olle Lundin, «Nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia», Förvaltningsrättslig tidskrift (2000) s. 145–166, särskilt sid 152 f.

² Prop. 2016/17:171 s. 403