

Kommunstyrelsen 2015-11-18

Yrkande Martin Wannholt, gruppleddare
Samverkande göteborgare

Ärende 2.1.16

Nominering av fyra politiska sekreterare för Samverkande göteborgare.

Med motivering som framgår av yttrande daterat 2015-11-16, föreslås kommunstyrelsen och kommunfullmäktige besluta enligt nedan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige föreslås besluta;

att gruppleddaren för Samverkande göteborgare får anställa och nominera in fyra politiska sekreterare på samma villkor som övriga gruppleddare redan fått.

Avslag på yrkande från Martin Wannholt om att behandlas som partigrupp och därmed tilldelas politiska resurser

Martin Wannholt har i ett yrkande hemställt kommunstyrelsen att han ska behandlas som en egen partigrupp och därigenom tilldelas, de för partierna, grundläggande resursen om fyra politiska sekreterare.

De resurser som tilldelas partierna i kommunstyrelsen i form av anställningar för politiska sekreterare bestäms alltid innan en ny kommunstyrelse väljs. Utgångspunkten är sedan många år en basresurs per parti samt en tilläggsresurs per mandat som partiet har fått. Denna metod har tillämpats denna mandatperiod och det parti som tillkommit har fått politiska sekreterare.

Wannholt vill istället för den gängse metoden och praxis för resurstilldelning som tillämpats tidigare införa en annan ordning. En ordning där istället för att den kommunala demokratin utgår från partier så ska den utgå från valteknisk samverkan alternativt enskilda personliga mandat.

I samband med kommunstyrelsevalet gick Wannholt, dåvarande moderat fullmäktigeledamot, ihop med fem andra ledamöter och bildade en valsedelsgroup under namnet ”Samverkande göteborgare”. Genom lagen om proportionella val (SFS 1992:339) möjliggjorde denna grupp att Wannholt erhöi en kommunstyrelseplats.

Proportionella val genom valsedelsgroup där flera ledamöter går ihop är normalt i alla kommuner och landsting. I alla val i Göteborgs kommunfullmäktige förekommer därför olika konstellationer valtekniska samverkan. Att, som Wannholt gör gällande, en valteknisk samverkan också skulle utgöra ett parti är däremot varken förenligt med gällande lag eller praxis.

Partiväsendet är den organisationsform som den kommunala representativa demokratin bygger på. I förarbetena till kommunallagen (SFS 1991:900) framgår det också tydligt att det är på partiväsendets grunder politiska sekreterare arbetar (Prop. 1990/91:117 ss. 77-78).

En valteknisk samverkan utgör inte grunderna för ett parti, varken i lagens mening eller i praxis. Samverkande göteborgare saknar stadgar, organisation och medlemmar. Den valtekniska samverkan har inte mött göteborgarna i allmänna val och är inte representerade i kommunfullmäktige.

Om varje enskild ledamot skulle tilldelas en partiresurs skulle det möjliggöra ett utnyttjande av systemet med politiska sekreterare även för andra partier och deras förtroendevalda. Det är därför en överenskommelse träffas mellan partierna i den avgående kommunstyrelsen om vilka resurser som tilldelas partigrupperna i kommunstyrelsen i form av anställningar. Annars skulle varje ledamot i kommunstyrelsen kunna lämna sitt parti och därigenom erhålla en ny basresurs.

Martin Wannholts framställan till Kommunstyrelsen behandlades på styrelsens möte den 18 februari 2015, där beslutet blev avslag på Wannholts framställan.

Detta beslut har därefter överklagats till förvaltningsrätten som återförvisat frågan till kommunen med motiveringen att beslutet borde fattats av kommunfullmäktige. Domstolens beslut i procedurfrågan ändrar inte vårt ställningstagande i sak utan vi vidhåller vårt yrkande och föreslår därför kommunfullmäktige att ställa sig bakom vårt yrkande och därmed fastställa kommunstyrelsens tidigare beslut i frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT I KOMMUNSTYRELSEN OCH KOMMUNFULLMÄKTIGE

Kommunstyrelsen beslutar:

Att Stadsledningskontoret ges i uppdrag att skyndsamt ta fram ett underlag för att delegera frågan om beslut och tilldelning av politiska resurser till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige beslutar:

Att avslå Martin Wannholts yrkande med hänvisning till resonemanget i brödtexten ovan.

Göteborg den 04 februari 2015

Yrkande Martin Wannholt, gruppleddare
Samverkande göteborgare
Kommunstyrelsen 2015-02-04
Övriga frågor

Nominering av fyra politiska sekreterare för Samverkande göteborgare.

Göteborgs stad bör behandla alla förtroendevalda lika och ge dem samma förutsättningar att arbeta. Politiska sekreterare är stöd till de förtroendevalda, skilt från partistöd. Det blir därför orimligt med en särbehandling av förtroendevalda i Göteborgs stad.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunstyrelsen föreslås besluta;

att gruppleddaren för Samverkande göteborgare får anställa och nominera in fyra politiska sekreterare på samma villkor som övriga gruppleddare redan fått.



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I GÖTEBORG**

Avdelning 3

DOM
2015-09-23
Meddelad i
Göteborg

Mål nr
3025-15



Göteborgs Stad
Stadsledningskontoret

2015 -09- 25

Diariernr..... 0460/15

KLAGANDE

Martin Wannholt, 670302-5012

Ombud: Advokaten Lars Salkola
Advokat Salkola AB
Norra Hamngatan 18
411 06 Göteborg

MOTPART

Göteborgs Stad
404 82 Göteborg

ÖVERKLAGAT BESLUT

Kommunstyrelsen i Göteborgs Stads beslut den 18 februari 2015, § 105

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver kommunstyrelsens beslut.

BAKGRUND

Kommunstyrelsen i Göteborgs Stad (kommunen) har beslutat att avslå Martin Wannholts yrkande om att få nominera och anställa fyra politiska sekreterare för Samverkande göteborgare. Beslutet har huvudsakligen följande motivering. De resurser som tilldelas partierna bestäms alltid innan en ny kommunstyrelse väljs. Utgångspunkten är sedan många år en basresurs per parti samt en tilläggsresurs per mandat. Martin Wannholt vill införa en annan ordning där den kommunala demokratin enligt honom ska utgå från valteknisk samverkan eller personliga mandat istället för gängse metod och praxis som innebär att den kommunala demokratin utgår från partier. Att en valteknisk samverkan också skulle utgöra ett parti är inte förenligt med gällande lag eller praxis. Politiska sekreterare arbetar på partiväsandets grunder.

YRKANDEN M.M.

Martin Wannholt överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas. Han anför huvudsakligen följande. Martin Wannholt är förtroendevald och invald i kommunstyrelsen genom en valteknisk samverkan. Beslutet att inte tilldela honom politiska sekreterare strider mot likställighetsprincipen i kommunallagen eftersom övriga medlemmar av kommunstyrelsen får sådana sekreterare. Det framkommer av regeringsproposition att de politiska sekreterarna är nödvändiga för att förtroendemannaorganisationen och den kommunala förvaltningen ska fungera effektivt. En politisk sekreterare ska inte ses som ett stöd riktat till de politiska partierna. Stödet ska vara riktat till förtroendevalda oavsett partitillhörighet. En politisk sekreterare kan inte hänföras till den förvaltande eller verkställande verksamheten. Därutöver har kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter. Beslut om politiska sekreterare är av principiell betydelse och bör därför fattas av kommunfullmäktige.

Kommunen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande. Kommunstyrelsen har inte överskridit sin befogenhet. I kommunallagen anges att kommunen får anställa politiska sekreterare men det framkommer inte mer exakt vem som har rätten att anställa. Fördelningen av de politiska sekreterarna har lagstiftaren lämnat till respektive kommun att besluta om. Kommunen har valt en metod som bygger på en politisk överenskommelse. Beslutet att inte anställa politiska sekreterare kan inte anses vara av så övergripande karaktär att det endast skulle få beslutas av kommunfullmäktige. Vad gäller likställighetsprincipen tar den sikte på situationer då kommunen träder i kontakt med sina medlemmar i egenskap av att vara kommunmedlemmar. Martin Wannholt träder i beslutet i kontakt med kommunen i sin egenskap av förtroendevald.

SKÄLEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Varje medlem av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten (10 kap. 1 § första stycket kommunallagen).

En kommuns beslut ska upphävas, om

1. det inte tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe (10 kap. 8 § kommunallagen).

Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § kommunallagen).

Kommuner får anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet (4 kap. 30 § kommunallagen).

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, främst

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
5. val av revisorer,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. folkomröstning i kommunen eller landstinget, och
9. extra val till fullmäktige (3 kap. 9 § första stycket kommunallagen).

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna (3 kap. 10 § första stycket kommunallagen).

Av äldre förarbeten framkommer bl.a. följande rörande frågan om vilka ärenden som kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Kommunfullmäktiges beslutanderätt gäller beslut av mera grundläggande natur eller mera generell räckvidd. Det är fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande (prop. 1973:90 s. 231).

Den uppräknning av exempel som görs i kommunallagen 3 kap. 9 § är inte uttömmande vilket innebär att det finns exempel på annat som ligger inom kommunfullmäktiges beslutsområde (prop. 1990/91:117 s. 157).

Förvaltningsrättens bedömning

Allmänt om laglighetsprövning

Förvaltningsrättens prövning i detta mål är begränsad till en prövning av om det överklagade beslutet har tillkommit i laga ordning eller om beslutet är olagligt enligt bestämmelserna i 10 kap. 8 § kommunallagen. Förvaltningsrätten får inte pröva det överklagade beslutets lämplighet i allmänhet och inte heller sätta något annat beslut i dess ställe. Det är Martin Wannholt som ska visa att beslutet är olagligt enligt någon av grunderna i 10 kap. 8 § kommunallagen.

Allmänt om politiska sekreterare

I kommunallagen klargörs att en kommun har rätt att anställa politiska sekreterare. Deras syfte ska vara att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. Reglerna tillkom på 80-talet eftersom politiska sekreterare ansetts vara en otillåten form av kommunalt partistöd (jmf. RÅ 80 2:1 samt prop. 1982/83:132). Att en kommun får anställa politiska sekreterare innebär dock inte i sig någon formell rätt att tilldelas sådana sekreterare. Varken av kommunallagen eller av förarbeten framkommer något närmare rörande en eventuell rätt till politiska sekreterare. Sammantaget innebär detta att det är upp till den enskilda kommunen att bestämma om och i så fall i vilken omfattning som politiska sekreterare ska anställas.

Martin Wannholt har i sitt överklagande anfört huvudsakligen två olika grunder för att beslutet ska upphävas. Dels är det fråga om beslutet står i samklang med likställighetsprincipen, dels om kommunstyrelsen överskridit sin befogenhet och beslutat i en fråga som egentligen borde ha beslutats av kommunfullmäktige.

Har kommunstyrelsen överskridit sina befogenheter?

Förvaltningsrätten berör först frågan om kommunstyrelsens befogenhet att besluta i frågor om politiska sekreterare. Frågan i målet är därmed om kommunstyrelsens beslut att inte tilldela politiska sekreterare till Martin Wannholt istället borde ha fattats i kommunfullmäktige.

Beslut av mera grundläggande natur eller med mer generell räckvidd ska, tillsammans med beslut där det politiska momentet är avgörande, normalt fattas i kommunfullmäktige. Förvaltningsrätten har sedan tidigare konstaterat att politiska sekreterare är ett frivilligt åtagande som en kommun inte nödvändigtvis måste tillhandahålla. Om en kommun vill tillhandahålla politiska sekreterare kan det dock vara viktigt att klargöra vilka villkor som ska gälla för att tilldelas sådana sekreterare.

I förarbetena har bl.a. följande omnämnts i frågan.

Vad gäller frågan om inrättande och tillsättning av tjänster som politiska sekreterare är det kommunfullmäktige som beslutar om inrättande av sådana tjänster. I praktiken innebär detta endast en formell bekräftelse på vad de politiska partierna kommit överens om vid de förhandlingar som sker då resultatet av valet till kommunfullmäktige står klart. När det sedan gäller vem som ska besätta tjänsterna förutsätts det att de partier som har tilldelats tjänster har fri nomineringsrätt. Det formella beslutet om tillsättning tas därefter på delegation från kommunfullmäktige av personalorganet eller annat behörigt organ (prop. 1982/83:132 s. 13-14).

Vidare noterar förvaltningsrätten att Göteborgs kommun yttrade följande i sin remiss med anledning av samma proposition.

Den föreslagna lagen uttalar sig inte om att särskilda befattningar för politiska sekreterare ska inrättas eller om vilken kommunal instans som ska inrätta sådana befattningar. Kommunen förutsätter att det ska ankomma på kommunfullmäktige, som bl.a. har att ta ställning till frågan om partistöd och förtroendemannaarvoden, att inrätta befattningarna. Kommunfullmäktige kan därefter uppdra åt exempelvis kommunstyrelsen att fatta beslut om anställning (prop. 1982/83:132 s. 50).

Det förefaller således ha varit både lagstiftarens och kommunens intention att grundläggande beslut om politiska sekreterare ska fattas i kommunfullmäktige. Förvaltningsrätten ansluter sig till bedömningen att beslut om att inrätta system med politiska sekreterare tillsammans med eventuella riktlinjer för ett sådant system är frågor av en sådan grundläggande natur som bör beslutas av kommunfullmäktige.

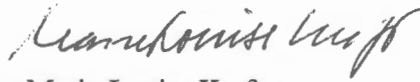
Av underlagen i målet framkommer emellertid att kommunfullmäktige i Göteborg varken fattat något grundläggande beslut om att inrätta system med politiska sekreterare eller beslutat om någon form av riktlinjer för tillsättandet. Inte heller har beslutsrätten i dessa frågor delegerats. I sitt beslut anför kommunstyrelsen istället att beslutet grundas på gängse metod och praxis för tilldelning av resurser.

I frånvaro av ett grundläggande beslut avseende inrättande, regler eller riktlinjer för politiska sekreterare gör förvaltningsrätten bedömningen att kommunstyrelsens beslut angående Martin Wannholts yrkande om att tilldelas politiska sekreterare istället borde ha fattats i kommunfullmäktige. Eftersom kommunstyrelsen därigenom får anses ha överskridit sin befogenhet är det

överklagade beslutet olagligt. Överklagandet ska därför bifallas på så vis att beslutet upphävs. Då beslutet upphävs på denna grund saknas det anledning för förvaltningsrätten att närmare beröra frågan om beslutet står i samklang med kommunallagens likställighetprincip.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 3109/1 B)

För kommunmedlemmar; kungörelsedelgivning



Marie-Louise Kraft

Chefsrådman

I avgörandet har även de särskilda ledamötena Gunilla Hasewinkel och Anders Ramhult deltagit.

Föredragande jurist har varit Philip Aspholm.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Göteborg. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten inom tre veckor från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nås för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

Avslagsyrkande

Martin Wannholt har i ett yrkande hemställt kommunstyrelsen att han ska behandlas som en egen partigrupp och därigenom tilldelas, de för partierna, grundläggande resursen om fyra politiska sekreterare.

De resurser som tilldelas partierna i kommunstyrelsen i form av anställningar för politiska sekreterare bestäms alltid innan en ny kommunstyrelse väljs. Utgångspunkten är sedan många år en basresurs per parti samt en tilläggsresurs per mandat som partiet har fått. Denna metod har tillämpats denna mandatperiod och det parti som tillkommit har fått politiska sekreterare.

Wannholt vill istället för den gängse metoden och praxis för resurstilldelning som tillämpats tidigare införa en annan ordning. En ordning där istället för att den kommunala demokratin utgår från partier så ska den utgå från valteknisk samverkan alternativt enskilda personliga mandat.

I samband med kommunstyrelsevalet gick Wannholt, dåvarande moderat fullmäktigeledamot, ihop med fem andra ledamöter och bildade en valedelsgrupp under namnet ”Samverkande göteborgare”. Genom lagen om proportionella val (SFS 1992:339) möjliggjorde denna grupp att Wannholt erhöi en kommunstyrelseplats.

Proportionella val genom valedelsgrupp där flera ledamöter går ihop är normalt i alla kommuner och landsting. I alla val i Göteborgs kommunfullmäktige förekommer därför olika konstellationer valtekniska samverkan. Att, som Wannholt gör gällande, en valteknisk samverkan också skulle utgöra ett parti är däremot varken förenligt med gällande lag eller praxis.

Partiväsendet är den organisationsform som den kommunala representativa demokratin bygger på. I förarbetena till kommunallagen (SFS 1991:900) framgår det också tydligt att det är på partiväsendets grunder politiska sekreterare arbetar (Prop. 1990/91:117 ss. 77-78).

En valteknisk samverkan utgör inte grunderna för ett parti, varken i lagens mening eller i praxis. Samverkande göteborgare saknar stadgar, organisation och medlemmar. Den valtekniska samverkan har inte mött göteborgarna i allmänna val och är inte representerade i kommunfullmäktige.

Om varje enskild ledamot skulle tilldelas en partiresurs skulle det möjliggöra ett utnyttjande av systemet med politiska sekreterare även för andra partier och deras förtroendevalda. Det är därför en överenskommelse träffas mellan partierna i den avgående kommunstyrelsen om vilka resurser som tilldelas partigrupperna i kommunstyrelsen i form av anställningar. Annars skulle varje ledamot i kommunstyrelsen kunna lämna sitt parti och därigenom erhålla en ny basresurs.

KOMMUNSTYRELSEN FÖRESLÅS BESLUTA

Att avslå Martin Wannholts yrkande med hänvisning till resonemanget ovan



§ 105, Dnr

Yrkande från Martin Wannholt angående Nominering av fyra politiska sekreterare för Samverkande göteborgare

Tidigare behandling

Bordlagt den 4 februari 2015, § 77.

Handlingar

Yrkande från Martin Wanholt den 4 februari 2015

Yrkande från V, S, MP, M, FP och KD den 18 februari 2015.

Yrkanden

Martin Wanholt yrkar bifall till eget yrkande den 4 februari 2015.

Daniel Bernmar (V) yrkar bifall till yrkande från V, S, MP, M, FP och KD den 18 februari 2015.

Propositionsordning

Ordföranden Anneli Hulthén (S) ställer propositioner på yrkandena och finner att Daniel Bernmars yrkandet bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till Daniel Bernmars yrkande. Nej för bifall till Martin Wanholts yrkande”.

Jonas Ransgård (M), Ulf Kamne (MP), Daniel Bernmar (V), Helene Odenjung (FP), David Lega (KD), Dario Espiga (S), Marina Johansson (S), Johan Nyhus (S), Maria Rydén (M), tjänstgörande ersättaren Hampus Magnusson (M) och ordföranden Anneli Hulthén (S) röstar Ja (11).

Martin Wannholt och Lars Hansson (SD) röstar Nej (2).

Beslut

Enligt yrkande från V, S, MP, M, FP och KD:

Martin Wannholts yrkande avslås med hänvisning till resonemanget i yrkande från V, S, MP, M, FP och KD.



Göteborgs Stad

Kommunstyrelsen

Vid protokollet

Jonas Andrén

2015-03-04

Ordförande

Anneli Hulthén

Justerare

Jonas Ransgård