

Utredning om förutsättningar för styrelserepresentation i föreningar

Bakgrund

Fråga har uppkommit kring lämpligheten av att sitta som kommunalt förtroendevald och tjänsteperson i ekonomiska och ideella föreningars styrelser, där kommunen är medlem och samtidigt lämnar ekonomiskt bidrag. Avdelningen för struktur och stöd har fått i uppdrag att vidare utreda förutsättningarna för detta.

Utredningen ska omfatta följande:

- a) förutsättningar för TNs politikers representation i denna typ av styrelser + rekommendation,
- b) förutsättningar för FGKs tjänstepersoners representation i denna typ av styrelser + rekommendation, samt
- c) möjligheter för TN att bidra ekonomiskt till föreningarnas verksamhet + rekommendation.

De i utredningen aktuella föreningarna skiljer sig åt mot övriga bidragsberättigade ideella föreningar i kommunen på så sätt att kommunen är medlem i föreningarna och bidrar med både medlemsavgift och ekonomiskt bidrag, till skillnad mot övriga ideella föreningar som kommunen inte har någon koppling till och som erhåller bidrag i enlighet med fritidsnämndens redan etablerade riktlinjer.

Överlämnande av en kommunal angelägenhet

Enligt 10:1 § kommunallagen (KL) kan fullmäktige besluta om att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person.

I 10:6 § kap. KL anges att det som gäller kommunala bolag även gäller en förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon. Enligt 10 kap. 3-4 §§ KL ska kommunfullmäktige se till att bolaget blir bunden av de villkor som anges i 3 § genom beslut om bolagsordningen eller stadgarna i de fall det rör en förening.

För att kunna avgöra om kommunfullmäktige borde ha tagit ställning till deltagandet i de aktuella föreningarna samt om det rör sig om ett ekonomiskt bidrag till föreningarna eller inte, måste man avgöra om kommunen har överlämnat skötseln av en kommunal angelägenhet till föreningen. Rör det sig om ett överlämnande av en kommunal angelägenhet ska stadgarna för föreningen följa regleringen i 10 kap. KL och kommunfullmäktige ska fatta beslut om detta.

De ifrågavarande föreningarna bedrivs genom en ekonomisk förening samt en ideell förening med ett helägt dotterbolag, i samverkan med olika fastighetsägare och andra privata aktörer. Syftet med föreningarna är att tillsammans med fastighetsägare och privata aktörer vidareutveckla olika geografiska stadsområden inom Malmö stad.

I förevarande fall kan man inte anse att kommunen har överlämnat skötseln av en kommunal angelägenhet (sådan som kommunen själv brukar eller förväntas göra) enligt 10 kap. KL till föreningarna genom att de är medlemmar i den här typen av föreningar. Deltagandet i föreningarna ligger dock inom den kommunala kompetensen och är förenligt med det kommunala allmänintresset då det gagnar Malmö i stort. Det rör sig heller inte om ett område som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt, vilket endast är förbehållet kommunfullmäktige att fatta beslut om. Men hänsyn till att kommunen inte har lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet till föreningarna eller att beslutet rör ett område som är av principiell beskaffenhet,

är heller inte 10 kap. i KL tillämplig på besluten om att delta och ge ekonomiskt bidrag till föreningarna. Detta innebär att det ligger inom den tekniska nämndens kompetens att besluta om detta.

Skulle det röra sig om en annan typ av associationsform/juridisk person, deltagandet i och syftet/ändamålet med föreningen skulle vara något annat, måste man återigen ta ställning till om 10 kap. KL är tillämplig på deltagandet och bidragsgivandet.

Förtroendevalds och tjänstepersons påverkansgrad

Som förtroendevald i kommunen sitter man med och fattar beslut kring ekonomiska medel och/eller andra viktiga förutsättningar för föreningarnas verkande, vilket ger en direkt effekt för föreningen. Som förtroendevald och samtidig styrelserepresentant/ordförande i föreningen har man således en väldigt stor påverkansgrad gällande innehållet i beslutet och beslutets riktning.

Som tjänsteperson är påverkansgraden gällande politiska beslut kring en förening inte lika stor. Det kan dock ändå uppstå en intressekonflikt och en påverkansgrad när en tjänsteperson som samtidigt sitter i föreningen ska bereda och tycka till om de ekonomiska förutsättningarna i ett ärende som rör föreningen och som sedan leder till ett beslut.

Intressekonflikter och jäv

Det föreligger alltid en risk för att bli påverkad när man sitter som styrelserepresentant i en förening samtidigt som man innehar en post som förtroendevald eller tjänsteperson i kommunen. Att sitta på dubbla stolar innebär att det finns en möjlighet att det uppstår en intressekonflikt när olika frågor behandlas i föreningen som sedan är direkt beroende av kommunens beslut. När en förening har ett betydande intresse i utgången av ett ärende hos en myndighet är den omständigheten att en tjänsteperson är medlem i föreningen i och för sig inte jävsgrundande för tjänstepersonen, men om myndighetsföreträdaren däremot innehar en ledande ställning inom föreningen kan det anses som jävsgrundande. Även om det inte finns några direkt lagliga hinder för att sitta som styrelserepresentant i en ideell eller ekonomisk förening och samtidigt vara förtroendevald eller anställd av kommunen, så kan det i många fall vara direkt olämpligt. Särskilt i de sammanhang då kommunen beslutar om ekonomiska medel till föreningen.

Syftet med jävsbestämmelserna

Bestämmelserna om jäv har till syfte att förhindra misstankar om partiskhet och ovidkommande hänsyn. Bestämmelserna träffar såväl grundade som ogrundade misstankar. Med andra ord kan jäv föreligga, även om tjänstemannen eller den förtroendevalde rent faktiskt inte har brutit i kraven på objektivitet och opartiskhet. I 1 kap. 9 § regeringsformen stadgas: ”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.”

Jäv i kommunala förvaltningar

Bestämmelserna om jäv i kommunala förvaltningar finns i 6 kap. 28–32 §§ KL och gäller både förtroendevalda och anställda.

6:28 § KL säger att en förtroendevald är jävig om;

- saken angår *bonom eller benne själv* eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
- han eller hon eller någon närstående är *ställföreträdare* för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
- ärendet rör *tillsyn* över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
- han eller hon har fört talan som *ombud eller mot ersättning biträdd* någon i saken, eller

det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

De personer som kan bli jäviga är inte enbart beslutsfattare utan också de som tar sådan befattning med ett ärende att de kan påverka ärendets utgång. Jävsreglerna berör således den som deltar i avgörandet, den som är med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet och den som bereder ett ärende utan att vara med om den slutliga handläggningen.

Delikatessjäv

Handläggaren eller den förtroendevalde är jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Detta är en så kallad generalklausul.

Undantag

Man kan uttrycka saken så att frågan om jäv uppenbarligen saknar betydelse om den förtroendevalde eller tjänstemannen inte kan få något inflytande på utgången. Men om ett ärende är kontroversiellt och kan erbjuda valmöjligheter eller kräva mera djupgående överväganden, ska jävsreglerna beaktas.

Dubbla stolar

I 6:31 § KL stadgas undantag från jävsreglerna i sådana fall som man ibland kallar dubbla engagemang. En bakgrund till det här är att när kommunen driver verksamhet genom egna privaträttsliga subjekt (till exempel bolag), så kan verksamheten ofta ses som en del av den kommunala förvaltningen. Företagens uppgift är att tillhandahålla tjänster som annars skulle tillhandahållas av nämnder och förvaltningar. Ärenden som rör förhållandet mellan kommunen och dessa bolag kan inte sägas vara partsärenden i egentlig mening. Jävsreglerna blir i dessa fall inte intressanta. *Gränsen dras vid bolag där kommunen i någon mening kan sägas ha minst halva inflytandet.* Vidare är det inte ovanligt att ordförandena i vissa ”tunga” nämnder också är ledamöter i kommunstyrelsen. Även för dessa fall finns det alltså undantag från jävsreglerna.

Man har också i lagstiftningssammanhang diskuterat att nämndledamöter kan vara engagerade som funktionärer i olika föreningar inom till exempel idrott, fritid, bildning och kultur. Ärenden om sådana föreningar kan förekomma i nämnderna. *Här har man emellertid inte gjort några undantag från jävsreglerna.* Om någon nämndledamot är funktionär i en ideell förening och ett ärende om denna förening kommer upp i nämnden, så ska alltså de vanliga jävsreglerna tillämpas. När det är fråga om *generella* föreningsbidrag så kan man dock ofta anse att frågan om opartiskhet saknar betydelse, och då kan man bortse från jävsfrågan. I detta fall rör det sig dock inte om generella föreningsbidrag.

Föreningar utgör således inte, som de kommunala företagen, en del av den kommunala förvaltningen. De ärenden i nämnderna som berör föreningar är partsärenden där det kan finnas intressemotsättningar. Lagen gör därför inte några undantag från jävsreglerna när det gäller dubbla engagemang i nämnder och i föreningslivet.

Verkan av jäv

En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Det är till och med så att hen enligt lagen inte ens får vara närvarande. 6 kap. 30 § kommunallagen inleds ju: ”En förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.” Är det fråga om ett nämndsammanträde räcker det således inte med att den jävige ledamoten eller handläggaren bara

sitter tyst i sammanträdeslokalen utan att delta i överläggningarna eller omröstningen. Han måste lämna själva lokalen medan ärendet handläggs.

Bisysslor

För förtroendevalda finns inga särskilda bestämmelser om bisysslor.

Jävsreglerna för anställda kompletteras med regler om otillåtna bisysslor, se 7 § lagen om offentlig anställning. Enligt denna paragraf får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Arbetshindrande- och konkurrensbisysslor

Utgångspunkten för att bedöma en bisyssla som arbetshindrande eller konkurrerande är arbetsgivarintresset. Medarbetaren ska kunna utföra en fullgod arbetsinsats. Det finns anledning att uppmärksamma bisysslan om den får betydelse för hur medarbetaren utför sina ordinarie arbetsuppgifter. Om medarbetaren ofta är frånvarande, drar sig undan arbetsuppgifter eller inte utför arbetsuppgifterna på ett fullgott sätt kan det ligga till grund för ett förbud mot bisyssla. Arbetsgivaren ska heller inte behöva möta konkurrens från en egen medarbetare.

Förtroendeskadliga bisysslor

En medarbetare får inte ha en anställning, ett uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan skada förtroendet för dennes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet, eller som kan skada myndighetens anseende. Här handlar det om att upprätthålla allmänhetens förtroende.

Likställighetsprincipen

Enligt likställighetsprincipen i 2:2 § KL måste kommuner behandla alla sina medborgare mer eller mindre lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det kommunen gör behöver inte vara till nytta för alla medborgare, men det måste finnas sakliga motiv för varför bara vissa väljs ut och andra inte.

Stöd till andra näringsverksamheter

Enligt 2:8 § KL får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Föreningsbidrag

Ovan har konstaterats att kommunen inte har lämnat över skötseln av en kommunal angelägenhet till föreningarna. I och med detta så får man anse att nämnden har lämnat ett ekonomiskt bidrag till föreningarna som man är medlem i. Det kan dock anses ligga inom den kommunala kompetensen och allmänintresset att delta i sådana här föreningar. Bidragen till föreningarna varierar i storlek, över tid och beroende på förening.

Utifrån att nämnden idag deltar i två snarlika föreningar och diskussioner förs kring om man ska delta i ytterligare liknande föreningar, så bör nämnden överväga hur man ska ta ställning till kommande förfrågningar från ytterligare föreningar/potentiella samarbetsaktörer utifrån likställighetsprincipen och principen om att man som kommun inte får understödja enskilda aktörer hur som helst. Nämnden bör fundera på om man är intresserad av att utarbeta ett alternativt, till redan befintliga riktlinjer för föreningsbidrag, transparent bidragssystem för sådana här samarbeten/deltagande i föreningar.

Lämpligheten kring att sitta med i en förenings styrelse

Om nämnden vill vara helt på den säkra sidan och inte riskera att skada stadens förtroende, rykte och opartiskhet, så bör varken förtroendevalda i nämnden eller tjänstepersoner i kommunen sitta med som styrelserepresentanter i den här typen av föreningar.

Om nämnden ändå anser att nyttan och behovet av att vara medlem i föreningarna överväger i förhållande till risken för opartiskhet och man fortsätter att vara medlem i föreningarna med kommunala styrelserepresentanter i föreningarnas styrelser, så är fördelen med detta att man har insyn och kontroll över vad pengarna används till. Om man inte har representanter i styrelsen så får man istället utöva insyn/kontroll genom att begära in en ekonomisk redovisning och/eller verksamhetsberättelse varje år, och/eller adjungera in en stående representant från kommunen. Den adjungerade representanten har dock endast yttranderätt och inte någon rösträtt.

Rekommendation

Det finns, som tidigare nämnts, inte något direkt förbud mot att vara medlem i en förening och att bidra med ekonomiska medel samtidigt som man har förtroendevalda och tjänstepersoner i styrelsen, utan det handlar mer om lämpligheten, risken för att uppfattas som opartisk och att man sitter på dubbla stolar.

För det fall nämnden fortsättningsvis ska vara medlem i sådana här föreningar och samtidigt ha förtroendevalda och tjänstemän som styrelserepresentanter i dessa föreningar bör förutsättningarna vara följande.

Rekommendation

- a) De berörda förtroendevalda jävar ut sig när beslutet om bidrag tas i nämnden.
- b) Den tjänsteperson som sitter med i styrelsen får inte vara densamma som bereder/handlägger ärendet om bidrag till föreningarna. Det bör istället vara en tjänsteperson som är långt ifrån styrelsen som handlägger bidragsärendet.
- c) Det bör finnas förutsättningar att delta i och lämna bidrag till sådana här föreningar om man kan motivera det ekonomiska bidraget i förhållande till föreningens arbete, syfte och vad pengarna används till utifrån det allmänna intresset. Vem som är behörig att fatta beslut om deltagandet och bidragsgivandet avgörs av 10 kap. KL och beror på associationsform, deltagandet i och syftet/ändamålet med föreningen.

Maria Nyström
Stadsjurist
Kanslienheten