



Tjänsteskrivelse

Datum: 2026-08-21

Diarienummer: KS/2026:180

Enhet/Verksamhet: Kommunledningsstaben

Ansvarig chef: Johan Örnberg, Kommundirektör

Handläggare: Malin Jansson, Projektsamordnare

Översyn av servicenämndens uppdrag och kommunens rådgivande organ

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen har tagit del av översyn av servicenämndens uppdrag och kommunens rådgivande organ.

Kommunfullmäktige beslutar att ombilda folkhälsorådet och pensionärs- och tillgänglighetsrådet till ett gemensamt dialogråd. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att besluta om instruktion för kommunstyrelsens dialogråd.

Sammanfattning av ärendet

Med anledning av revisionens granskning av den politiska organisationen har förvaltningen gjort en enklare översyn av servicenämndens framtida organisering samt kommunens rådgivande organ.

Översynen visar att servicenämndens verksamhetsområden skulle kunna organiseras under kommunstyrelsen genom ett utskott. En sådan lösning bedöms kunna bidra till en mer sammanhållen styrning och ett tydligare kommunövergripande perspektiv, samtidigt som möjligheten till politisk fördjupning behålls. Någon förändring föreslås dock inte under nästkommande mandatperiod. Frågan bör i stället behandlas under 2029 för att kunna verkställas vid den nya mandatperioden 2030.

När det gäller de rådgivande organen visar översynen att nuvarande arbetsformer i begränsad utsträckning skapar den dialog som avses enligt instruktionerna. För att stärka dialog, kunskapsutbyte och samverkan föreslås att folkhälsorådet samt pensionärs- och tillgänglighetsrådet ombildas till ett gemensamt dialogråd med sju politiska ledamöter. Dialogrådet ska vara en mötesplats för kommunen och deltagande organisationer, med fokus på dialog, erfarenhetsutbyte och utvecklingsfrågor, men utan rollen som formell remissinstans.

Beslutsunderlag

Kommunledningsstabens tjänsteskrivelse 2026-08-21

Politisk organisation i kommuner och regioner 2026-09-28

Politisk beredning av ärendet

Ärendet bereds av allmänna utskottet och kommunstyrelsen. Ärendet beslutas av kommunfullmäktige.

Förvaltningens beredning av ärendet

Granskningen av Eda kommuns politiska organisation visar att styrningen i huvudsak är ändamålsenlig, med aktuella reglementen, delegationsordningar och strukturer för uppföljning. Revisionen bedömer samtidigt att samordningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna samt hanteringen av tvärsektoriella frågor behöver stärkas för att skapa en enhetligare styrning och tydligare ansvarsfördelning.

Förvaltning fick i uppdrag att;

- Genomföra en kortare utredning om servicenämndens uppdrag, inklusive förslag på om nämnden bör ombildas till utskott. Återrapporteras efter tre månader.
- Genomföra en kortare översyn av kommunens rådgivande organ. Återrapporteras efter tre månader.

För att möta dessa utvecklingsområden ska kommunstyrelsen genomföra två riktade utredningar: en om servicenämndens beslutsnivåer och funktion, och en om kommunens rådgivande organ.

Servicenämndens framtida organisering

Servicenämnden är i dag en egen nämnd med ansvar för de verksamhetsområden som anges i nämndens reglemente. Utredningen har haft i uppdrag att pröva om nuvarande organisation är ändamålsenlig eller om servicenämndens verksamhetsområden i stället bör organiseras under kommunstyrelsen genom utskott.

I mindre kommuner som Eda finns det anledning att överväga hur många politiska och organisatoriska nivåer som är ändamålsenliga. Servicenämnden utgör idag en egen politisk och administrativ struktur. I vissa ärenden ligger det slutliga beslutet hos kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, vilket innebär att ärendet behöver hanteras i flera politiska instanser. En organisering under kommunstyrelsen kan därför i vissa fall bidra till kortare beslutsvägar.

En separat nämndorganisation kan innebära att frågor i hög grad hanteras utifrån det egna verksamhetsområdets perspektiv, samtidigt som det ger möjlighet till politisk fördjupning inom verksamhetsområdet. Detta kan i vissa frågor innebära en utmaning för ett samlat kommunövergripande perspektiv. SKR beskriver denna problematik som ett av motiven bakom att kommuner har valt att ersätta facknämnder med utskott

under kommunstyrelsen (SKR 2025, s 6). Denna problematik har även lyfts i de intervjuer som genomförts inom ramen för utredningen.

En organisering av servicenämndens verksamhetsområden under kommunstyrelsen skulle kunna skapa en tydligare koppling till kommunens övergripande styrning. Frågorna skulle därmed kunna hanteras inom ramen för kommunstyrelsens samlade ansvar och sättas i ett kommunövergripande perspektiv.

Ett verksamhetsutskott under kommunstyrelsen kan samtidigt ge utrymme för fördjupad politisk beredning och uppföljning inom servicenämndens nuvarande verksamhetsområden. Kommunstyrelsen kan även, inom de ramar som följer av kommunallagen, delegera beslutanderätt till utskottet. På så sätt kan kunskap och politisk fördjupning inom verksamhetsområdet behållas, samtidigt som ansvaret organisatoriskt samlas under kommunstyrelsen. Verksamhetsutskott under kommunstyrelsen förekommer i flera kommuner (SKR 2025 s. 16-17)

Sammantaget visar utredningen att en organisering av servicenämndens verksamhetsområden under kommunstyrelsen genom ett verksamhetsutskott kan vara ett möjligt alternativ till nuvarande organisation. En sådan förändring skulle kunna bidra till en mer sammanhållen politisk styrning och ett tydligare kommunövergripande perspektiv. Utredningen föreslår dock ingen förändring av servicenämndens organisation under innevarande mandatperiod. Frågan bör i stället beredas inför valet 2030, så att en eventuell förändring av den politiska organisationen kan träda i kraft i samband med nästa mandatperiod.

Rådgivande organens funktion

Eda kommun har idag två rådgivande organ under kommunstyrelsen: pensionärs- och tillgänglighetsrådet samt folkhälsorådet. Enligt gällande instruktion är det övergripande syftet med råden att skapa dialog mellan representanter i råden, kommunens politiker och tjänstepersoner. Råden har endast en rådgivande roll. Deras uppdrag omfattar bland annat samråd, informations- och kunskapsutbyte, möjlighet att initiera frågor samt fungera som remissinstans inom respektive verksamhetsområde.

De intervjuer som genomförts inom ramen för utredningen visar att rådets arbetssätt i praktiken inte fullt ut motsvarar instruktionens intention om dialog. Mötena präglas av informationsutbyte, där deltagande organisationer informerar om sin verksamhet och aktuella aktiviteter och kommunen informerar om frågor inom sina verksamhetsområden. Informationsutbytet är en värdefull del av kontakten mellan kommunen och organisationen, men leder i begränsad utsträckning till gemensam dialog om behov, frågeställningar eller möjliga utvecklingsområden.

Det är inte alltid tydligt hur synpunkter och förslag, som lyfts vid rådsmöten, tas vidare inom kommunen, eller hur återkopplingen ska ske. Det finns därför behov av enkla och tydliga former för att hur relevanta frågor förs vidare till rätt verksamhet eller politisk instans och hur återkopplingen ska ske.

Kommuner är enligt kommunallagen 8 kap. 3 § skyldiga att verka för att samråd sker med de som brukar kommunens tjänster. Det finns dock inga lagkrav på att kommunen ska arbeta specifikt med kommunala råd. Andra former för dialog och samråd kan användas under förutsättning att det faktiskt ger berörda grupper möjlighet till samråd och delaktighet där lagstiftningen kräver det.

Sammantaget visar utredningen att det finns behov av att utveckla rådens arbetsformer. Syfte och funktion behöver tydliggöras och större utrymme skapas för dialog och diskussion.

Mot den bakgrund föreslås att de två rådgivande organen samordnas till ett gemensamt dialogråd. Dialogrådet ska fungera som en återkommande och lättillgänglig kontaktyta mellan kommunen och deltagande organisationer. Syftet ska vara att skapa utrymme för dialog, informations- och kunskapsutbyte samt ge organisationerna möjlighet att lyfta frågor, behov och synpunkter som är viktiga för dem.

Dialogrådet föreslås bestå av sju politiska ledamöter. Därutöver deltar fasta representanter från ett antal organisationer, bland annat sådana som i dag finns representerade i folkhälsorådet samt pensionärs- och tillgänglighetsrådet. Vid behov kan även andra organisationer, föreningar, myndigheter eller aktörer bjudas in för att bidra med särskild kunskap eller erfarenhet i aktuella frågor.

Kommunens tjänstepersoner deltar utifrån ärendenas innehåll och behov. En utsedd samordnare ansvarar för samordning och fungerar även som rådets sekreterare.

Både deltagande organisationer och kommunen ska kunna initiera frågor till dialogrådet. Frågor och synpunkter som lyfts i dialogrådet ska vid behov kunna föras vidare till berörd verksamhet eller politisk instans. Det ska också finnas tydliga former för återkoppling till de deltagande organisationerna.

Till skillnad från nuvarande rådgivande organ ska dialogrådet inte vara en formell remissinstans. Rådets uppgift är i stället att utgöra en arena för dialog, informations- och kunskapsutbyte samt fungera som en kontaktyta mellan kommunen och de deltagande organisationerna. Syftet är att skapa goda förutsättningar för erfarenhetsutbyte och konstruktiva samtal mellan kommunen och deltagande organisationer. Utvecklingen i Eda kommun ska vara ett ledord för rådets arbete, där dialog och samverkan bidrar till att identifiera behov, möjligheter och perspektiv som kan stärka kommunens fortsatta utveckling.

Dialogrådet ska ha en enkel och flexibel arbetsform och så långt som möjligt hanteras inom befintliga strukturer och resurser. Mötesformerna ska vara reglerade men samtidigt kunna anpassas efter aktuella frågor och behov. Förslaget innebär att dagens mötesformer samordnas och utvecklas, snarare än att en ny organisatorisk struktur byggs upp. Dialogrådets arbetssätt ska kunna anpassas efter aktuella behov utan att skapa onödig administration. Mer detaljerade bestämmelser om rådets

sammansättning, arbetsformer och uppdrag regleras i den instruktion som kommunstyrelsen beslutar om.

Sammantaget bedömer utredningen att de två nuvarande råden bör ombildas till ett gemensamt dialogråd. En sådan organisation kan skapa bättre förutsättningar för dialog och kunskapsutbyte samt göra kontakten mellan kommunen och deltagande organisationer tydligare och mer flexibel, utan att en ny omfattande organisation behöver byggas upp.

Hållbarhet

Förslaget bedöms främst få organisatoriska och demokratiska konsekvenser. Genom att samla servicenämndens ansvarsområden under kommunstyrelsen skapas förutsättningar för en mer sammanhållen styrning, tydligare ansvarsfördelning och ett starkare kommunövergripande perspektiv. Detta kan bidra till effektivare resursanvändning och förbättrad samordning mellan kommunens verksamheter.

För invånare och organisationer bedöms det föreslagna dialogforumet kunna stärka möjligheterna till delaktighet och inflytande. Förslaget ligger i linje med kommunallagens intentioner om dialog med kommunmedlemmarna samt den nya socialtjänstlagens fokus på samverkan, delaktighet och förebyggande arbete tillsammans med civilsamhället. Genom att skapa en gemensam kontaktyta mellan kommunen och andra organisationer förbättras förutsättningarna för informationsutbyte, kunskapsdelning och tidig dialog kring frågor som är viktiga för kommunens invånare. Detta bedöms kunna bidra till ökad social hållbarhet och stärkt tillit mellan kommunen och civilsamhället.

Förslaget bedöms inte ha någon direkt påverkan på barns rättigheter enligt barnkonventionen. Organisationsförändringen innebär inga förändringar av kommunens verksamheter eller tjänster till barn och unga. En utvecklad dialog med civilsamhället kan dock skapa bättre förutsättningar att uppmärksamma och beakta frågor som rör barn och ungas livsvillkor när sådana aktualiseras.

Förslaget bedöms inte medföra några direkta miljömässiga konsekvenser.

Ekonomisk konsekvens/finansiering

En mindre besparing.

Beslutet skickas till

För kännedom

-

För åtgärd

Kommunledningsstaben



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Politisk organisation i kommuner och regioner

Samlingshandlingen beställd av: Rebecka
Nilsson. (re890921)



Upplysningar om innehållet: Martin Lidhamn, martin.lidhamn@skr.se
och Björn Kullander bjorn.kullander@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2025

ISBN: 978-91-8047-336-1

Produktion: Advant

Samlingshandlingen beställd av: Rebecka
Nilsson. (re890921)

Förord

I Sverige har vi ett decentraliserat demokratiskt system som bygger på kommuner och regioners självstyre. Lokalt självstyre innebär ett brett uppdrag och ansvar för uppgifter som rör välfärden samt lokal och regional samhällsutveckling samtidigt som väl fungerande demokratiska institutioner ska upprätthållas. Självstyrelsen utövas av beslutande politiska församlingar som utses genom allmänna val av medborgarna. Fullmäktige är det högsta beslutande organet, men utöver styrelse och obligatoriska nämnder finns en stor frihet att själva bestämma hur den politiska organisationen ska formuleras.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska verka för att främja en utveckling av den lokala demokratin och har under lång tid samlat in information om den lokala demokratin. SKR sprider kunskap om dess utveckling och förutsättningar när det gäller styren, förtroendevalda och politisk organisation. SKR får löpande frågor från medlemmar om olika typer av politisk organisation och exempel på erfarenheter från olika organisationslösningar. Med anledning av det genomförde SKR en kartläggning 2021, som var den första i sitt slag. Den här rapporten är dels en uppdatering av den kartläggningen och dels en fördjupning kring kommuners och regioners samverkan med fokus på samverkan i kommunalförbund och gemensamma nämnder. Kartläggningen är genomförd under hösten 2024 och dess fokus är på den politiska organisationen, men rapporten innehåller även ett avsnitt som rör erfarenheter från några kommuner med traditionell nämndorganisation som organiserat sig i en gemensam förvaltning.

Rapportens sammanställning beskriver på ett övergripande sätt olika politiska organisationer utan att värdera dess funktionalitet. Vår förhoppning är att rapporten ska inspirera till samtal om den lokala demokratis organisering och ett underlag för lokalt arbete.

Texten har skrivits av Bo Per Larsson, konsult och tidigare sektionschef på SKR, med stöd av Björn Kullander och Martin Lidhamn på sektionen för demokrati och styrning.

Stockholm, mars 2025

Petra Svedberg

Sektionen för demokrati och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

5	Kapitel 1. Allmänt om kommunernas politiska organisation
8	Kapitel 2. Politisk organisation med facknämnder
9	Antalet nämnder
9	Nämnder med ansvar för utbildningsområdet
10	Nämnder med ansvar för det sociala området
10	Nämnder med ansvar för samhällsbyggnads-, bygg- och miljöområdet
11	Nämnder med ansvar för kultur och fritidsfrågor
11	Nämnder med ansvar för teknik och infrastruktur
11	Arbetsmarknads- och integrationsfrågor
12	Jävs- och myndighetsnämnder
12	Kommundelsnämnder
13	Kapitel 3. Alternativ politisk organisation med utskott till styrelsen
14	Fullmäktigeberedningar
16	Kapitel 4. Verksamhetsutskott under kommunstyrelsen
18	Kapitel 5. Kommunal samverkan
18	Kommunalförbund
20	Gemensamma nämnder
23	Några kommentarer om kommuners samverkan
25	Kapitel 6. Kommunernas förvaltningsorganisation
28	Kapitel 7. Regionernas politiska organisation
30	Slutord

Allmänt om kommunernas politiska organisation

Kommunerna är demokratiska institutioner och deras politiska organisation syftar ytterst till att folkviljan ska förverkligas. Regeringsformen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om kommunernas interna organisation. I övrigt återfinns flertalet bestämmelser om kommunernas och regionernas politiska organ i kommunallagen.

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

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

Not. 1 3 kap. 3 § vallagen (2005:837).

Not. 2 19 kap. 2 § föräldrabalken.

Not. 3 1 § Lag (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården.

kräver skyndsamma insatser av en kommun⁴. I varje kommun utgör också revisorer en viktig del av den politiska organisationen.

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

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

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

Not. 4 2 kap 2 § Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Generellt sett har den fria nämndorganisationen bidragit till färre nämnder med bredare ansvarsområden. Särskilt under 1990-talet skedde en kraftig minskning av antalet nämnder. Mellan 1989 och 1999 minskade antalet nämnder i kommunerna med 25 procent⁵. Minskningen har därefter fortsatt men i en betydligt lugnare takt.

I denna rapport beskrivs översiktligt hur den politiska organisationen är utformad i dels kommuner, dels regioner. Beskrivningen bygger på den information som finns på kommunernas och regionernas hemsidor under augusti–september 2024. För kommunernas del beskrivs å ena sidan kommuner med en politisk organisation som bygger på facknämnder och å andra sidan de kommuner där facknämnderna tagits bort och ansvaret samlats hos kommunstyrelsen och dess utskott. Vi ger också en mer utförlig bild av hur delar av kommunernas politiska organisation utövas i samverkan mellan flera kommuner genom gemensamma nämnder och kommunalförbund. Dessutom redovisas några erfarenheter från kommuner med nämndorganisation och gemensam förvaltning.

Not. 5 Gustafsson, Kommunal självstyrelse, 1999.

Politisk organisation med facknämnder

Det stora flertalet av Sveriges kommuner har en politisk organisation där facknämnder ansvarar för olika verksamhetsområden. Det gäller 235 eller 81 procent av Sveriges 290 kommuner. Man kan se ett grundläggande mönster för den politiska organisation som återfinns i flertalet kommuner med facknämnder. Så gott som samtliga 235 kommuner med facknämnder har minst en nämnd med ansvar för utbildningsområdet och en för vård- och omsorgsfrågor⁶. Vidare har 85 procent en nämnd för samhällsbyggnadsfrågor⁷. Därutöver har 58 procent av ”facknämndskommunerna” minst en nämnd med ansvar för kultur- och/eller fritidsfrågor och 37 procent en nämnd för tekniska frågor. Längre fram ges en mer ingående beskrivning av nämndorganisationens utformning.

Det finns samtidigt en hel del variationer, till exempel när det gäller nämndbeteckningar, ansvarsbredd och inriktning. Dessutom varierar antalet nämnder och därmed vilka nämnder man väljer att inrätta. Antalet speglar i hög grad kommunens invånarantal. Ytterligare en dimension rör i vilken utsträckning som den politiska styrningen av olika verksamheter utövas i samverkan med andra kommuner, genom ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd.

Not. 6 I en kommun har kommunstyrelsen ansvar för verksamheterna inom skola och socialtjänst samt en nämnd som beslutar om myndighetsärenden inom dessa verksamheter. I ytterligare en kommun har kommunstyrelsen tagit över den tidigare barn- och utbildningsnämndens ansvar.

Not. 7 I kommuner som saknar en särskild nämnd för samhällsbyggnadsfrågor sköts frågorna antingen i samverkan med annan kommun eller av kommunstyrelsen.

Antalet nämnder

Varje kommun ska ha en kommunstyrelse. Vidare ska det i varje kommun finnas valnämnd, överförmyndare, krisledningsnämnd och revisorer. När vi i detta stycke redovisar antalet och typen av nämnder är inte dessa obligatoriska politiska organ inräknade. Vi räknar inte heller med kommunalnämnder (eller geografiska facknämnder) eller de gemensamma nämnder där flera kommuner samverkar, vare sig för värdkommunen eller för övriga kommuner.

Av de 11 kommuner som har minst 10 nämnder har samtliga utom en fler än 100 000 invånare. Stockholm har 15 nämnder och dessutom 11 stadsdelsnämnder. Göteborg har 13 nämnder och dessutom fyra geografiska socialnämnder. Borås har 14 nämnder, Västerås har 13 (och dessutom en kommunalnämnd) och Malmö har 12 nämnder. Uppsala, Örebro, Lund, Halmstad, Södertälje (förutom 4 kommunalnämnder) och Kalmar har samtliga 10 nämnder. 9 kommuner har 9 nämnder, 8 kommuner har 8 nämnder, 19 kommuner har 7 nämnder, 26 kommuner har 6 nämnder, 47 kommuner har 5 nämnder, 50 kommuner har 4 nämnder, 53 kommuner har 3 nämnder och 12 kommuner har 2 nämnder. Kommuner med få egna facknämnder är ofta befolkningsmässigt små. Men framför allt styr de en betydande del av sin verksamhet i samverkan med andra kommuner genom gemensamma nämnder och/eller kommunalförbund.

Nämnder med ansvar för utbildningsområdet

Beteckningarna för den eller de nämnder som ansvarar för utbildningsfrågor varierar, till exempel barn- och utbildningsnämnd, barn- och ungdomsnämnd, bildningsnämnd, lärandenämnd, kompetensnämnd, familjenämnd med mera.

I 42 kommuner har man delat upp ansvaret för utbildningsfrågor på två (32) eller fler (10) nämnder. Vanligast är att en av dessa nämnder ansvarar för förskola och grundskola och en annan för gymnasie- och vuxenutbildning. I några av de större kommunerna har man en särskild förskolenämnd och/eller en nämnd för vuxenutbildning. Det förekommer också att den nämnd som hanterar vuxenutbildning även ansvarar för arbetsmarknad och integration. En annan lösning är att ansvaret för vuxenutbildning, arbetsmarknad och integration ligger tillsammans med individ- och familjeomsorg hos en socialnämnd. I några kommuner styrs gymnasieutbildningen i samverkan genom en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund.

I några kommuner ansvarar nämnden för utbildningsfrågor även för kulturfrågor och/eller fritidsfrågor. Ibland men långt ifrån alltid framgår detta av namnet. I ytterligare några kommuner har en nämnd ansvar för både utbildning och individ- och familjeomsorg eller den del av individ- och familjeomsorgen som riktar sig mot barn- och ungdom.

Nämnder med ansvar för det sociala området

Inom det sociala området är socialnämnd och vård- och omsorgsnämnd vanliga beteckningar liksom äldrenämnd. En sådan nämnd finns i 162 kommuner medan man i 72 kommuner har delat ansvaret för socialtjänsten på två eller flera nämnder. Den vanligaste uppdelningen sker då mellan å ena sidan individ- och familjeomsorg och å andra sidan vård och omsorg för äldre och personer med funktionsvariationer. I några kommuner har man ytterligare en nämnd, för funktionshinderfrågor. Det förekommer att ansvaret för arbetsmarknad och integration ligger på samma nämnd som individ- och familjeomsorgen eller för hela det sociala området. Det är 8 kommuner som har tre nämnder. Därtill kommer att Göteborg har fyra geografiska socialnämnder och att kommunaldelsnämnder ofta ansvarar för sociala frågor i sin kommunal.

Det är relativt få kommuner som i sin organisationsskiss anger att man har inrättat en patientnämnd (som ju är obligatorisk). Orsaken tycks i allmänhet vara att man utnyttjat möjligheten att träffa avtal med regionen om att dess patientnämnd även ska ansvara för länets kommuner eller att man inrättat en gemensam patientnämnd med regionen.

Nämnder med ansvar för samhällsbyggnads-, bygg- och miljöområdet

Inom samhällsbyggnadsområdet finns olika lösningar. 200 kommuner har en samhällsbyggnadsnämnd och/eller en miljö- och byggnadsnämnd. 150 nämndkommuner har en nämnd och 61 kommuner två eller flera nämnder inom detta område. Gränssnitten ser något olika ut, men det är inte ovanligt att en av nämnderna ansvarar för samhällsutveckling och den andra för tillsyns- och tillståndsfrågor. Det förekommer också att kommunstyrelsen utgör byggnadsnämnd. Även om det finns en särskild nämnd för dessa frågor har kommunstyrelsen ofta en mer eller mindre omfattande roll och en del kommuner har inrättat ett särskilt samhällsutvecklingsutskott till kommunstyrelsen. En annan vanlig lösning är att flera kommuner samverkar genom en gemensam miljö- och byggnämnd.

Nämnder med ansvar för kultur och fritidsfrågor

Det är uppenbart att kultur- och fritidsfrågorna tillmäts stor politisk betydelse i kommunerna även om verksamheten är frivillig och upptar en begränsad del av kommunens budget. I 58 procent av alla kommuner med nämndorganisation (137) finns en särskild kultur- och fritidsnämnd varav 13 kommuner har både en kulturnämnd och en fritidsnämnd eller motsvarande. Ibland ansvarar denna nämnd även för teknik, tillväxt, turism eller folkhälsa. Ibland sköts i stället kulturfrågor tillsammans med skolfrågorna i en utbildningsnämnd och några kommuner har valt att inrätta ett särskilt utskott under kommunstyrelsen för kultur- och/eller fritidsfrågor.

Nämnder med ansvar för teknik och infrastruktur

Ett antal kommuner (37 procent) samlar ansvaret för kommunaltekniska frågor i en teknisk och/eller en servicenämnd. Ofta hanteras vissa kommunaltekniska frågor genom ett kommunalt bolag eller i samverkan med andra kommuner genom ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett gemensamt bolag – till exempel. för VA eller renhållning. Det är även vanligt att kommunstyrelsen ansvarar för denna typ av frågor.

Arbetsmarknads- och integrationsfrågor

Ansvaret för arbetsmarknads- och integrationsfrågor hanteras ofta av den nämnd som ansvarar för vuxenutbildningsfrågor, ibland inom ramen för en utbildningsnämnd. Men i 23 kommuner har man inrättat en särskild arbetsmarknadsnämnd och i nästan lika många kommuner ligger ansvaret hos den nämnd som hanterar individ- och familjeomsorg.

Jävs- och myndighetsnämnder

I kommuner med ”nämndlös” organisation är det relativt vanligt att man inrättat en (eller flera) särskild(a) jävs- eller myndighetsnämnd(er) vid sidan av kommunstyrelsen och dess utskott. Denna typ av nämnder har dock ”spridit sig” till kommuner med traditionell nämndorganisation. 12 kommuner har en jävsnämnd medan 8 kommuner har en myndighets- eller individnämnd. En kommun har valt att låta kommunstyrelsen sköta alla utbildnings- och socialtjänstfrågor utom de som innefattar myndighetsutövning. Dessa hanteras i stället av en myndighetsnämnd.

Kommundelsnämnder

Stockholm är nu den enda kommun som har en organisation där stadsdelsnämnderna täcker in hela kommunen. Därutöver förekommer kommundelsnämnder i enstaka delar av en kommun. Södertälje har kommundelsnämnder för fyra områden utanför centralorten medan Eskilstuna (Torshälla), Västerås (Skultuna) och Hudiksvall (Svågadalen) har vardera en kommundelsnämnd. Svågadalsnämnden i Hudiksvall utgör en unik lösning. Ledamöterna företräder inte de politiska partierna. De utses formellt av fullmäktige, men efter ett särskilt nomineringsval utan partibeteckningar bland invånarna i kommundelen.

Alternativ politisk organisation med utskott till styrelsen

Redan i slutet av 1990-talet valde enskilda kommuner att skapa en alternativ politisk organisation där man avskaffade sina icke-obligatoriska nämnder för att i stället inrätta utskott under kommunstyrelsen och fullmäktigeberedningar. Avsikten var att skapa en tydligare ekonomisk styrning och att markera behovet av ett helhetsansvar för samtliga kommunens verksamheter. Genom fullmäktigeberedningarna skulle fullmäktiges arbete vitaliseras och medborgardialogen utvecklas. Pionjärkommunerna fick efterföljare och idag har 55 kommuner en ”nämndlös” utskottsorganisation. Intresset för att gå över till denna typ av organisation har mattats av och liksom föregående mandatperiod har några (4) kommuner valt att återgå till en nämndorganisation. Samtidigt har fyra nya kommuner infört utskottsorganisation och flertalet kommuner med en alternativ organisation har valt att behålla denna.

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

Antalet utskott varierar. Tre kommuner saknar helt utskott, 8 kommuner har 2 utskott, 21 kommuner 3 utskott, 15 kommuner 4 utskott, 7 kommuner 5 utskott och en kommun 6 utskott. Flertalet kommuner (48) har ett arbetsutskott/allmänt utskott/ledningsutskott. 48 kommuner har ett utskott för barn- och utbildningsfrågor (bildning, lärande, barn- och ungdom etcetera).

40 kommuner har ett socialutskott eller ett vård- och omsorgsutskott. 7 kommuner har ett utskott som är gemensamt för hela välfärdsområdet. I 20 kommuner finns utskott för samhällsbyggnad/samhällsutveckling. Därutöver finns i enskilda kommuner utskott för till exempel tekniska frågor, kultur- och fritid samt tillväxt- och näringslivsfrågor. 7 kommuner har ett särskilt personal-/arbetsgivarutskott och 6 kommuner utskott för myndighetsbeslut/individärenden.

Vid sidan av sina obligatoriska nämnder har 6 kommuner inrättat en jävsnämnd och 33 kommuner har en eller två myndighetsnämnder, ofta en nämnd för bygg- och miljöärenden. Kommuner med två myndighetsnämnder (12) har en uppdelning i dels myndighetsnämnder för bygg- och miljöområdet, dels socialtjänst/utbildning. Flertalet av utskottskommunerna (47) har en gemensam förvaltning som är underställd kommunstyrelsen.

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

En stor andel bland de kommuner som har en nämndlös utskottsorganisation är relativt små. 49 (89 procent) har mindre än 20 000 invånare och av dessa har 35 mindre än 10 000 invånare och 11 mindre än 5 000 invånare. 5 kommuner har mellan 20 000 och 30 000 invånare. Den största kommunen med alternativ organisation, Kungälv är den enda som har fler än 30 000 invånare. Den nämndlösa organisationen är mer vanlig i vissa län, som Västra Götaland 10 kommuner, Västerbotten 8 kommuner, Värmland 7 kommuner samt Dalarna och Norrbotten vardera 5 kommuner.

Fullmäktigeberedningar

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

på olika frågor. Parallellt med omvärldsbevakning och programarbete skulle de också utveckla dialogen med kommunernas medborgare. Det handlar alltså om en annan typ av beredning än de valberedningar och arvodeberedningar som är relativt vanliga i såväl kommuner med nämndorganisation om utskottsorganisation.

Idag spelar sådana fullmäktigeberedningar en betydligt mindre framträdande roll bland kommunerna med utskottsorganisation. Det är bara tre kommuner (Stenungsund, Kungälv och Skurup) som har flera, aktiva fullmäktigeberedningar. Därutöver har 12 kommuner en särskild demokratiberedning och 13 kommuner anger att de vid behov kan inrätta en tillfällig beredning. Vid denna kartläggning har vi bara funnit en sådan tillfällig beredning i en kommun – med uppdrag att arbeta med en ny översiktsplan. Utvecklingen speglar uttalade svårigheter i flera kommuner att ge beredningarna en tydlig och meningsfull roll. Men också att det generellt sett är svårt att leva upp till ambitionerna att vitalisera fullmäktige och att detta kräver ett långsiktigt arbete med en beredskap att pröva nya metoder och angreppssätt⁸.

Not. 8 För en närmare diskussion om politisk organisation med utskott till styrelsen, se rapporten Avsektoriserad politisk organisation - demokrati och samordning i Sveriges kommuner skriven av Jörgen Johansson vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet och utgiven av SKR 2022.

Verksamhetsutskott under kommunstyrelsen

Det är sedan länge vanligt att såväl kommunstyrelse som nämnder har särskilda utskott. För nämnderna kan det handla om arbetsutskott eller utskott för vissa delar av den verksamhet man ansvarar för. Även styrelsen har ofta arbetsutskott och relativt ofta ett personalutskott (förhandlingsdelegation, arbetsgivarutskott) och det förekommer också ekonomiutskott eller planeringsutskott. Därutöver har ett antal kommuner skapat utskott under styrelsen för att fokusera på ett specifikt område. I vissa fall har utskott bildats för att ta över ansvaret från en nämnd som därmed avvecklats. Sådana verksamhetsutskott till styrelsen inom ramen för en traditionell nämndorganisation förekommer i 74 kommuner. Vanliga utskottsområden är kultur- och fritid, stadsbyggnad/stadsutveckling, klimat och hållbarhet, teknik samt frågor som rör tillväxt, näringslivsutveckling, arbetsmarknad och integration.

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

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

Kommunal samverkan

I stort sett alla kommuner utövar den politiska styrningen av vissa verksamheter i samverkan med andra kommuner. Det sker genom kommunalförbund, gemensamma nämnder, delägda bolag, avtalssamverkan, ideella föreningar eller nätverk. I det följande beskrivs den samverkan som sker genom kommunalförbund respektive gemensamma nämnder. Beskrivningen bygger på uppgifter inhämtade från kommunernas hemsidor samt – när det gäller kommunalförbund - på uppgifter från SCB för 2023. Det ska framhållas att informationen på kommunernas hemsidor är av varierande kvalitet och att den i vissa fall kan vara motsägelsefull och svårtolkad. Även om det innebär att enstaka uppgifter kan vara inaktuella eller att uppgifter om kommunalförbund respektive gemensamma nämnder saknas bör dock den samlade bilden vara tillförlitlig.

Kommunalförbund

Det finns idag 91 aktiva kommunalförbund där kommuner ingår. I sju av dessa ingår även en region som medlem. 263 kommuner (drygt 90 procent) är medlemmar av ett kommunalförbund. Nästan två tredjedelar (63 procent) av dessa ingår i ett eller två förbund, en tredjedel i tre eller fyra förbund och en mindre andel (3 procent) i fem förbund.

Flertalet förbund är uppbyggda kring ett samlat verksamhetsområde. Här dominerar räddningstjänst (170 kommuner ingår i 35 förbund). Andra stora verksamhetsområden är, vatten, avfall och energi (85 kommuner ingår i 12 förbund), gymnasie- och vuxenutbildning inklusive AV/media (65 medlemmar ingår i 11 förbund samt miljöfrågor (38 kommuner ingår i 8 förbund). Ytterligare ett frekvent område är individ- och familjeomsorg (34 kommuner ingår i 4 förbund) som främst handlar om att driva behandlingshem.

Enskilda förbund arbetar med tolkförmedling (42 kommuner i ett förbund), hjälpmedelsfrågor (11 kommuner i ett förbund) samt kommunalteknik (4 kommuner ingår i två förbund).

I flera (7) fall ingår regionen i ett kommunalförbund. Det kan handla om ett förbund med många medlemmar (tolkförmedling, behandlingshem) men också i förbund mellan regionen och en enskild kommun. Så är fallet inom kulturområdet där en region samarbetar med en (ofta) större kommun kring en teater, orkester eller ett museum. Det finns också ett välkänt exempel på hur Region Stockholm och Norrtälje har ett organiserat samarbete som rör sjukvård och äldreomsorg (Tiohundra).

Det finns också kommunförbund som bildats för att hantera olika administrativa frågor, framför allt inom it-området (58 kommuner ingår i 6 förbund).

Inom Västra Götalands län har kommunerna bildat fyra kommunalförbund som tillsammans täcker upp Västra Götalandsregionen och bland annat fungerar som förhandlings- och samarbetspart gentemot regionen. Därutöver fullgör de uppgifter som regional intresse- och serviceorganisation på liknande sätt som de regionala kommunförbund som finns i Stockholm, Kalmar, Skåne, Jämtlands och Norrbottens län och som istället utgör ideella föreningar.

I varje län ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet. I flertalet fall utgör regionen en sådan myndighet. Men som ett alternativ lösning kan istället länets kommuner och regionen bilda ett kommunalförbund för att utföra uppdraget som kollektivtrafikmyndighet. Så är fallet i Västernorrlands län och Norrbottens län.

Det bör tilläggas att några kommunalförbund har en bred inriktning och hanterar flera verksamhetsområden. Det förekommer också att kommunalförbund med en tydlig verksamhetsinriktning hanterar andra och mindre omfattande frågor.

Kommunalförbundet styrs av antingen en direktion eller ett fullmäktige. Direktion utgör den vanligaste lösningen.

Tabell 1: Verksamhetsinriktning för kommunalförbund

Verksamhetsområde	Antal kommuner (och regioner)	Antal förbund
Räddningstjänst	170	35
VA, energi, avfall	85	12
Utbildning/media	65	11
Administration/IT	58 (1)	6
Regionala kommunalförbund	50	4
Miljö	38	8
IFO	34 (1)	4
Kollektivtrafikmyndighet	21 (2)	2
Övrigt	-	-
- Tolkförmedling	42 (1)	1
- Hjälpmedel	11	1
- Kommunalteknik	4	2
- Kultur	3 (3)	3
- Blandat	5	1
- Sjukvård och omsorg	1 (1)	1

Gemensamma nämnder

Det finns idag 147 gemensamma nämnder där kommuner ingår. I 18 av dessa ingår även en region. 247 kommuner (85 procent) ingår i minst en gemensam nämnd. 61 procent ingår i 1–2 gemensamma nämnder, 26 procent 3–4 nämnder och 13 procent i minst 5 nämnder.

Av nämnderna är cirka tre fjärdedelar inriktade mot ett verksamhetsområde medan den resterande fjärdedelen har en mer administrativ eller internt serviceinriktad funktion. Den i särklass vanligaste verksamheten som drivs av en gemensam nämnd är överförmyndarverksamheten där 161 kommuner deltar i 43 nämnder. Bland de övriga kommuner som har en egen överförmyndare eller överförmyndarnämnd har det blivit allt vanligare att man tecknar avtal om att av nämndens förvaltning sker vid en gemensam enhet, ofta under

beteckningen överförmyndare i samverkan. Denna verksamhet är därmed sannolikt det mest frekventa, kommunala samverkansområdet.

Ett annat stort samverkansområde är hjälpmedel där 84 kommuner tillsammans med sex regioner ingår i sju gemensamma nämnder. I flera fall omfattar nämnden samtliga kommuner och regionen inom ett län men det finns också hjälpmedelsnämnder där enbart kommuner ingår. Andra större verksamheter som styrs av en gemensam nämnd är bygg- och miljö (51 kommuner i 19 nämnder), räddningstjänst/krisledning (28 kommuner i 9 nämnder), vård och socialtjänst (16 kommuner och 3 regioner i 3 nämnder), familjerätt (14 kommuner i 5 nämnder) och gymnasium/vux (13 kommuner i 5 nämnder). Andra verksamhetsområden är allmän tillsynsverksamhet (12 kommuner i 3 nämnder), kommunalteknik (11 kommuner i 4 nämnder) samt vatten, avfall och energi (7 kommuner i 3 nämnder).

Samverkan mellan kommun och region i en gemensam nämnd förekommer kring flera verksamheter. Förutom hjälpmedel ingår 15 kommuner i två gemensamma patientnämnder tillsammans med regionen i respektive län. 16 kommuner samverkar med tre regioner kring vård- och socialtjänst. 10 kommuner samverkar med fem regioner kring kost och måltider. Det handlar då ofta om en kommun med ett sjukhus på orten.

När det gäller samverkan kring administrativa/interna servicefunktioner dominerar löner/personaladministrativa system (47 kommuner i 13 nämnder), it (43 kommuner i 10 nämnder), upphandling (40 kommuner i 5 nämnder) samt allmän administration (25 kommuner i 8 nämnder). Inom upphandlingsområdet ingår även regionen i två nämnder. 19 kommuner och två regioner samverkar kring tolkservice och 17 kommuner och två regioner om företagshälsovård.

Tabell 2: Verksamhetsinriktning för gemensamma nämnder

Verksamhet	Kommuner	Regioner	Nämnder ⁹
Överförmyndarnämnd	161	-	43
Hjälpmedel	84	6	7
Bygg- och miljötillsyn m.m.	51	-	19
Räddningstjänst, krisledning	28	-	9
Patientnämnd	15	2	2
Vård och socialtjänst	16	3	3
Kost och måltidsverksamhet	10	5	5
Familjerätt	14	-	5
Gymnasium/Vux	13	-	5
Annan tillsyn	12	-	3
Kommunalteknik	11	-	4
VA, avfall och energi	7	-	3
Kollektivtrafik	3	-	1
Folkhälsa	2	-	1

Tabell 3: Administrativa områden för gemensamma nämnder

Område/Funktioner	Kommuner	Regioner	Nämnder
Löner/personal-administrativa system	47	-	13
IT	43	-	10
Upphandling	40	2	5
Allmän administration	25	1	8
Tolkservice	19	2	2
Företagshälsovård	17	2	2

Not. 9 I tabell 2 och 3 kan en och samma nämnd förekomma inom flera verksamhetsområden/funktioner.

Några kommentarer om kommuners samverkan

Vi kan först och främst konstatera att så gott som alla kommuner ingår i antingen ett (eller flera) kommunalförbund eller en (eller flera) gemensam(ma) nämnd(er). Samverkan är med andra ord omfattande och förekommer såväl bland stora som mindre kommuner. För att få en god överblick av kommunernas politiska organisation räcker det därför inte med att se vilka nämnder och/eller styrelse-utskott som inrättats. Man behöver också se vilken politisk samverkan som styrs genom kommunalförbund och gemensamma nämnder. Många kommuner redovisar också denna typ av samverkan i organisationsscheman på sina webbplatser. Men fortfarande kan det i vissa fall krävas ett ihärdigt sökande innan man hittar denna information på webbplatsen – om man ens gör det.

Det är samtidigt uppenbart att långt ifrån alla samverkansorgan har samma tyngd som kommunernas egna nämnder/utskott. Det handlar många gånger om funktioner med relativt svag politisk laddning och där det knappast skulle vara befogat att inrätta en särskild politisk nämnd om verksamheten bedrivits i egen regi. Ur den synpunkten är det naturligt att det framför allt är avtals-samverkan som ökar medan antalet kommunalförbund och gemensamma nämnder endast tycks ha förändrats i mindre utsträckning under senare år.

Det går att peka ut samverkansområden där en särskilt stor andel av kommunerna ingår i antingen ett kommunalförbund eller en gemensam nämnd. Det gäller framför allt räddningstjänst (66 procent), överförmyndarverksamhet (56 procent), VA/Avfall (32 procent), bygg- och miljö (31) och gymnasieutbildning (27 procent). Inom dessa verksamheter förekommer dessutom samverkan mellan ännu fler kommuner men i andra former som bolag eller avtal. När det gäller VA-området samverkar 69 kommuner (24 procent) i ett delägt bolag och inom avfallshantering 71 kommuner (25 procent). Framför allt när det gäller VA omfattar samverkan via bolag klart fler än samverkan via kommunalförbund eller gemensam nämnd¹⁰. Men sammantaget stärker samverkan deltagande kommuners kapacitet att utföra sitt uppdrag inom dessa områden, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt.

Not. 10 För en aktuell och mer utförlig beskrivning se SOU 2024:82, bilaga 5.

Det är givetvis positivt att kommuner genom samverkan kan skapa ett större befolkningsmässigt underlag för verksamheten, upprätta en starkare ekonomisk bas, stärka kompetensen och öka förutsättningar för utveckling och lärande etcetera inom såväl enskilda verksamheter som kring viktiga administrativa funktioner. Det är särskilt viktigt för mindre kommuner och det finns en rad positiva exempel på hur en fastare konstellation av kommuner kan utveckla en mer omfattande samverkan kring flera viktiga frågor. Det är också värt att notera att kommuner inom ett län kan utveckla breda samverkansstrukturer, i flera fall med regionen som en viktig aktör.

Samtidigt som samverkan i grunden är nödvändig och positiv kan den rymma ett antal utmaningar och svårigheter. Detta har beskrivits i olika utredningar, forskarrapporter och utvärderingar och ska inte diskuteras i detta sammanhang. Här är slutsatsen att kommunalförbund och gemensamma nämnder utgör en omfattande och viktig del av kommunernas politiska organisation som behöver synliggöras och uppmärksammas.

Kommunernas förvaltningsorganisation

Det är relativt vanligt att en förvaltning arbetar gentemot flera nämnder. Det finns ofta en utbildningsförvaltning som ger underlag till och tar emot uppdrag från flera nämnder inom utbildningsområdet liksom från kultur- och fritidsnämnden. På samma sätt kan en socialförvaltning betjäna både en socialnämnd och en vård- och omsorgsnämnd och en stadsbyggnadsförvaltning en miljö- och byggnämnd och en samhällsbyggnadsnämnd för att ta några exempel. Å andra sidan kan en miljö- och byggnämnd ha kopplingar till två olika förvaltningar. Ibland har nämnd- respektive förvaltningsorganisationen utformats för att hantera den jävsproblematik som kan uppstå.

Man skulle kunna tro att kommuner med nämndorganisation också skulle ha en organisation med förvaltningar kopplade till de olika nämnderna. En sådan organisation med nämndförvaltningar är också den dominerande och tillämpas bland 83 procent (196) av dessa kommuner. Men bilden är inte enhetlig. I 39 kommuner, det vill säga 17 procent av kommuner med nämndorganisation har man i stället skapat en gemensam förvaltningsorganisation med kommundirektören som förvaltningschef. Inom denna förvaltning har man sedan avdelningar eller sektorer för de olika verksamheterna. Även om det då inte finns en linjeorganisation där nämnderna är överordnad en viss förvaltning så finns det tydliga kopplingar mellan nämnden och den sektor eller avdelning som hanterar nämndens frågor. Ibland beskrivs organisationen som en uppdragsorganisation där nämnden ger uppdrag till en viss sektor som sedan verkställer uppdragen. Ytterligare en variant som förekommer i kommuner med nämndförvaltningar är att kommundirektören inte bara är chef för en kommunledningsförvaltning utan även för övriga förvaltningschefer.

Det förekommer således en sorts matrisorganisation där förvaltningarna erhåller sina uppdrag från en (eller flera) politisk(a) nämnd(er) samtidigt som kommundirektören är chef för övriga förvaltningschefer. Det framgår inte av organisationsskisser eller hemsidor om man har klarlagt vem som beslutar om vad eller om det skulle kunna uppstå oklarheter och någon form av dubbelkommando – vilket tyder på att detta inte uppfattas som något reellt eller åtminstone omfattande problem. Det bekräftas också av den intervjustudie som SKR låtit genomföra med ledande politiker och tjänstepersoner från sex nämndkommuner med gemensam förvaltning¹¹. Vi redogör i det följande för vad som framkommit i denna studie.

- Det är fullt möjligt att ge nämnderna goda möjligheter att styra sin verksamheter även inom ramen för en samlad organisation. Den lösning som de intervjuade kommunerna tillämpar innebär att varje nämnd har tillgång till en sektor inom den samlade förvaltningen som ansvarar för beredning och implementering av nämndens beslut.
- Detta innebär i teorin att sektorn är föremål för en dubbel styrning, dels från förvaltningens ledning, dels från sin(a) nämnd(er). I praktiken hanteras detta genom att förvaltningsledningen accepterar att nämndens beslut och dess styrning av "sin" sektor betraktas som självklar. Detta tycks fungera väl och det framkommer inte heller några allvarliga maktkonflikter mellan tjänstepersoner och politiker. Det kan bero på att det sedan länge finns en djupt förankrad insikt hos förvaltningen att man är en del av en politisk styrd organisation, men också på att gränssnittet mellan politikers och tjänstepersoners ansvar är föremål för återkommande och klargörande diskussioner. Det betraktas dessutom som viktigt att inte bara nämnderna men även sektorerna bör ha en hög grad av självständighet när det gäller att styra och utveckla den egna verksamheten. Central detaljstyrning anses inte vara ett fruktbart medel för att hantera de olika delarna av det kommunala uppdraget.
- Det tycks vara en stor fördel om sektorer och nämnder är indelade så att varje nämnd motsvarar en sektor¹². Det skapar tydlighet och minskar risken för administrativt merarbete och konkurrens mellan nämnderna om sektorns resurser.

Not. 11 SKR 2024: Kommuner med nämndorganisation och samlad förvaltning – en intervjustudie.

Not. 12 Här avses facknämnder med ansvar för en verksamhet och inte valnämnd, eventuell överförmyndarnämnd eller nämnder som i huvudsak hanterar tillsyns- och tillståndsärenden.

- Kommunens politiska ledning har behov av att initiera forum för diskussioner mellan facknämndernas ordföranden/presidier om gemensamma och kommunövergripande frågor – med eller utan deltagande av förvaltningschef och övriga chefer som ingår i kommundirektörens ledningsgrupp. På motsvarande sätt utgör förvaltningens ledningsgrupp ett forum för gemensamma frågor som rör förvaltningen. Detta är ett av flera sätt att motverka ett ensidigt sektorstänkande.
- Kommunens politiska organisation och dess förvaltningsorganisation är viktig för att skapa goda förutsättningar för en väl fungerande styrning och en effektiv verksamhet med hög kvalitet. Men utan ett aktivt ledarskap och ett uthålligt arbete för att påverka tillit och kultur i organisationen kommer inte dessa förutsättningar att kunna tas till vara. Det faktum att kommuner väljer olika lösningar speglar inte bara olika erfarenheter och uppfattningar om vad som utgör en ändamålsenlig organisation men också att deras storlek och förutsättningar i övrigt har stor betydelse. Slutsatsen är att varje kommun måste göra sin analys och ta ställning utifrån sina förutsättningar när man utformar såväl sin förvaltnings- som politiska organisation.

Regionernas politiska organisation

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

Samtliga regioner har minst en icke-obligatorisk nämnd vid sidan av regionstyrelsen. Antalet speglar regionens storlek, förekomsten av särskilda drifts- eller utförarnämnder inom i första hand hälso- och sjukvårdsområdet samt i vilken utsträckning som ansvaret för politikområden har tilldelats regionstyrelsen i stället för en nämnd. Den politiska organisationen i Halland skulle kunna jämföras med den "nämndlösa" organisationen i kommunerna genom att styrelsen har utskott för de stora verksamhetsområdena. Detta har dessutom kombinerats med driftsnämnder med för olika verksamheter. Det är även flera regioner som lagt ansvaret för vissa verksamheter på regionstyrelsen i stället för på en nämnd.

Hälso- och sjukvård utgör regionernas i särklass största ansvarsområde. Flertalet regioner (19) har minst en hälso- och sjukvårdsnämnd medan det i stället är regionstyrelsen som ansvarar för hälso- och sjukvården i övriga två regioner (Sörmland och Kalmar). I två av dessa finns ett särskilt hälso- och sjukvårdsutskott under regionstyrelsen. I nio regioner är ansvaret för vårdområdet uppdelat på flera nämnder. Det kan handla om att en nämnd ansvarar för sjukhusvård och en för primärvård och övrig vård. Några regioner har en särskild tandvårdsnämnd. Fyra regioner har särskilda sjukhusstyrelser med lite olika profil. Det kan beskrivas som en mer eller mindre uttalad politisk beställar-utförarorganisation där en (eller flera) nämnd(er) beställer vård medan en (eller flera) nämnd(er) ansvarar för driften.

Flertalet regioner (18) har en regional utvecklingsnämnd (beteckningarna varierar något). I tre regioner (Gotland, Halland och Gävleborg) ansvarar regionstyrelsen för dessa frågor och har inrättat ett särskilt utskott med uppgifter som rör regional utveckling. I 14 regioner finns därutöver en nämnd som ansvarar för kollektivtrafik och infrastrukturfrågor – ibland inom ramen för ett bredare uppdrag för hållbarhetsfrågor. 9 regioner har en särskild kultur-nämnd som ofta även ansvarar för utbildningsfrågor. I de regioner där det inte finns nämnder för kollektivtrafik respektive kultur ligger ansvaret i stället på den regionala utvecklingsnämnden alternativt på regionstyrelsen.

Det är vanligt att nämnderna har utskott och beredningar, framför allt när det gäller olika delar av hälso- och sjukvården. I åtta regioner har särskilda fullmäktigeberedningar bildats med inriktning mot demokrati och invånardialog. Det gäller Värmland, Örebro, Västmanland, Gävleborg, Västernorrland, Jönköping, Västerbotten och Norrbotten.

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

Slutord

Den politiska organisationen i landets kommuner kan beskrivas på flera sätt. Å ena sidan kännetecknas den av stabilitet. Andelen kommuner med nämndorganisation och kommuner med utskottsorganisation är densamma som föregående mandatperiod – även om det finns en handfull kommuner som växlat organisationsmodell. Antalet facknämnder tycks ha minskat något, kanske tydligast i några av de större kommunerna. Men förändringen är inte dramatisk. Och det framgår av denna rapport att indelningen i nämnder och utskott kännetecknas av ett grundläggande mönster som speglar det verksamhetsansvar som kommunerna har. Det gäller såväl i kommuner med nämnds- som utskottsorganisation.

Å andra sidan finns också exempel på variationer och förändringar som visar att kommunerna har goda möjligheter att anpassa den kommunala organisationen efter sina skilda förutsättningar. En stor kommun har möjlighet att utforma organisationen så att nämndernas uppdrag blir rimliga. Kommunerna kan placera frågor i en nämnd, i styrelsen eller i ett särskilt styrelseutskott liksom i ett bolag och de kan inrätta beredningar i olika politiska organ och med olika inriktning och uppgifter. De kan välja att bedriva verksamheter i samverkan med andra kommuner och att utöva den politiska styrningen genom en gemensam nämnd, ett kommunförbund eller ett delägt bolag. Det tycks finnas en stor flexibilitet i kommuner och regioner när det gäller att forma organisationen utifrån sina förutsättningar. Och det tycks generellt vara betydligt vanligare att man "skruvar" och gör mindre förändringar i sin politiska organisation än att man genomför en dramatisk förändring och växlar modell.

Kommunstyrelsernas ställning förefaller ha stärkts i flera kommuner och deras ansvarsområden ha breddats. Inslaget av nämnder med renodlade myndighetsuppgifter är tydligt, såväl i nämnds- som i utskottskommuner. Och satsningen i utskottskommuner på mer strategiska och framtidsinriktade fullmäktigebereidningar har fortsatt att minska. Kommunernas samverkan fortsätter att öka men främst genom avtalssamverkan och i nätverksform.

Kopplingen mellan nämnds- och förvaltningsorganisation är stark. I flertalet kommuner styrs varje verksamhetsområde av en eller i några fall flera nämnder. Samtidigt finns en strävan att skapa en organisation som präglas av helhetssyn och ett gemensamt ansvarstagande för den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen har här tillsammans med förvaltningsledningen en viktig roll när det gäller att etablera styr- och planeringsprocesser och en kultur som främjar detta. Inom tjänstemannaorganisationen framhålls kommundirektörens ansvar i detta avseende. I många kommuner har kommundirektören givits ett mer eller mindre tydligt chefsansvar gentemot övriga förvaltningschefer och i 30 procent av samtliga 290 kommuner är all verksamhet samlad i en gemensam förvaltning.

Även om det finns en del gemensamma mönster är det uppenbart att nämndkommunerna utformar sin organisation på olika sätt utifrån lokala förutsättningar, behov och ambitioner. Flera, företrädesvis större, kommuner delar upp det politiska ansvaret för vissa verksamheter på flera nämnder. Man väljer att föra samman vissa verksamheter (till exempel arbetsmarknadsfrågor och individ- och familjeomsorg) i en nämnd eller att dela upp dem i mer renodlade nämnder. Vissa verksamheter hanteras i vissa kommuner av en facknämnd och i andra av styrelsen. Och även i nämndkommuner inrättar styrelsen utskott för att sköta vissa frågor. Det finns således ett stort utrymme för flexibilitet och varierande lösningar.

Fungerar då den politiska organisationen väl? Bidrar den till att kommuner och regioner kan utföra sina uppdrag på ett bra sätt och att folkviljan förverkligas? Det är viktiga frågor som behöver ställas och besvaras i varje enskild kommun. Men det är frågor som inte diskuteras närmare i den här rapporten. Det är dock vår förhoppning den översiktliga bild av organisationen som vi försökt ge kan var ett underlag när man sedan fördjupar analysen och utformar sina organisationsstrategier framöver.

Politisk organisation i kommuner och regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska verka för att främja en utveckling av den lokala demokratin och har under lång tid samlat in information om den lokala demokratin.

Den här rapporten är dels en uppdatering av en tidigare kartläggning av den politiska organisationen i kommuner och regioner och dels en fördjupning kring kommuners och regioners samverkan med fokus på samverkan i kommunal-förbund och gemensamma nämnder.

Kartläggningen är genomförd under hösten 2024 och dess fokus är på den politiska organisationen, men rapporten innehåller även ett avsnitt som rör erfarenheter från några kommuner med traditionell nämndorganisation som organiserat sig i en gemensam förvaltning.

ISBN 978-91-8047-336-1

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se

Samlingshandlingen beställd av: Rebecka Nilsson. (re890921)



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**



Allmänna utskottet

Protokollsutdrag 2026-10-05

§ 84 Svar på motion - Översyn av servicenämndens uppdrag och kommunens rådgivande organ

Diarienummer: KS/2026:180

Allmänna utskottets beslut

Allmänna utskottet föreslår kommunstyrelsen ta del av översyn av servicenämndens uppdrag och kommunens rådgivande organ.

Allmänna utskottet föreslår kommunstyrelsen rekommendera kommunfullmäktige besluta att ombilda folkhälsorådet och pensionärs- och tillgänglighetsrådet till ett gemensamt dialogråd. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att besluta om instruktion för kommunstyrelsens dialogråd.

Sammanfattning av ärendet

Med anledning av revisionens granskning av den politiska organisationen har förvaltningen gjort en enklare översyn av servicenämndens framtida organisering samt kommunens rådgivande organ.

Översynen visar att servicenämndens verksamhetsområden skulle kunna organiseras under kommunstyrelsen genom ett utskott. En sådan lösning bedöms kunna bidra till en mer sammanhållen styrning och ett tydligare kommunövergripande perspektiv, samtidigt som möjligheten till politisk fördjupning behålls. Någon förändring föreslås dock inte under nästkommande mandatperiod. Frågan bör i stället behandlas under 2029 för att kunna verkställas vid den nya mandatperioden 2030.

När det gäller de rådgivande organen visar översynen att nuvarande arbetsformer i begränsad utsträckning skapar den dialog som avses enligt instruktionerna. För att stärka dialog, kunskapsutbyte och samverkan föreslås att folkhälsorådet samt pensionärs- och tillgänglighetsrådet ombildas till ett gemensamt dialogråd med sju politiska ledamöter. Dialogrådet ska vara en mötesplats för kommunen och deltagande organisationer, med fokus på dialog, erfarenhetsutbyte och utvecklingsfrågor, men utan rollen som formell remissinstans.

Beslutsunderlag

Kommunledningsstabens tjänsteskrivelse 2026-08-21

Politisk organisation i kommuner och regioner 2026-09-28

Efter beslut i kommunfullmäktige skickas det till

För kännedom

-

För åtgärd

Kommunledningsstabens