

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr  
4176-15

meddelad i Stockholm den 1 juni 2017

## **KLAGANDE**

Lunds kommun  
Box 41  
221 00 Lund

## **MOTPART**

AA

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 juni 2015 i mål nr 151-15

## **SAKEN**

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

## **BAKGRUND**

Förtroendevalda ledamöter och ersättare i en kommun, som inte innehar ett uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid, har enligt kommunallagen (1991:900) rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Kommunfullmäktige ska besluta enligt vilka grunder ersättningen ska betalas.

Dok.Id 181615

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

Enligt bestämmelser om ersättning till förtroendevalda som kommunfullmäktige i Lunds kommun beslutat uppbär ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande i en kommunal nämnd årsarvoden med olika belopp enligt en tabell. För den som uppbär årsarvode utgår inte ersättning för förlorad arbetsinkomst för att delta i nämndens sammanträden eller i de andra verksamheter som omfattas av årsarvoden.

AA överklagade beslutet och yrkade att beslutet skulle upphävas i de delar det avser att förtroendevalda med årsarvoden undantas från rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

Förvaltningsrätten fann att hel- och deltidsuppdrag i regel ersätts med årsarvoden. Vid vilken nivå sådant arvode ska utesluta rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst är upp till varje kommun att avgöra. Förvaltningsrätten fann mot denna bakgrund att det saknades grund att upphäva beslutet och avslog därmed överklagandet.

Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och kommunens beslut och menade att kommunen hade gått för långt i sin tolkning av vad som kan anses vara en betydande del av heltid. Kammarrätten fann att kommunens beslut strider mot kommunallagen i de delar som innebär att alla förtroendevalda med årsarvoden undantas från rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst, eftersom bestämmelserna omfattar förtroendevalda som inte kan anses fullgöra sitt uppdrag på betydande del av heltid.

#### **YRKANDEN M.M.**

*Lunds kommun* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa kommunfullmäktiges beslut. Kommunen anför bl.a. följande.

Uttrycket ”betydande del av heltid” är inte definierat i lagen. I förarbetena anges en naturlig gräns för när rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst upphör

vara vid uppdrag som omfattar ca 40 procent av heltid. Vad bedömningen är tänkt att relateras till har det dock inte lämnats några besked om. Förtroendevalda är inte anställda och det finns därför inte något arbetstidsmått eller någon annan liknande faktor som kan användas. I praktiken är det därför upp till fullmäktige att själv bestämma den närmare gränsen för vad som är betydande del av heltid.

Utgångspunkten för bedömningen av om ett förtroendeuppdrag är på betydande del av heltid eller inte får sökas i hur fullmäktige har definierat uppdragen för de förtroendevalda. Av ersättningsbestämmelserna framgår vilka uppgifter som ingår i uppdraget och att de uppdrag som ordföranden m.fl. innehar i avsevärd mån är mer omfattande än uppdragen för övriga nämndledamöter. Kommunen har gjort bedömningen att den utpekade kategorin förtroendevalda anses fullgöra sina uppdrag på mer än betydande del av heltid och att de därför inte har rätt till förlorad arbetsinkomst. Utifrån lagstiftningen går det inte att påstå att kommunen genom de antagna bestämmelserna har förvägrat de fast arvoderade förtroendevalda en rätt som de lagligen har.

AA anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. Någon sådan benämning har inte införts för de aktuella uppdragen. Begreppet betydande del av heltid åsyftar kommunalråd eller politiker med motsvarande uppdrag.

De årsarvoderade fritidspolitikernas arvoden är mycket begränsade. De av kommunen antagna arvodesbestämmelserna riskerar att medföra att den förlorade arbetsinkomsten för årsarvoderade fritidspolitiker blir betydligt högre än årsarvodet, vilket medför att vissa medborgare är förhindrade att åta sig uppdrag av ekonomiska skäl.

Att årsarvoderade fritidspolitiker undantas från rätt till ersättning är en kvarleva från den tid då det var frivilligt att ge fritidspolitiker ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Någon gräns för vad som ska betraktas som en betydande del av heltid har aldrig fastställts av fullmäktige. Detta bekräftas också av att resonemang kring en sådan gränsdragning helt saknas i beslutsunderlagen.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande.

Ett kommunalt förtroendeuppdrag är normalt inte så preciserat att det går att utläsa i ett reglemente eller liknande hur lång tjänstgöringstid uppdraget omfattar. Det ligger delvis i uppdragets natur att det alltid finns en viss osäkerhet om tidsåtgången för ett visst uppdrag. Normalt är det i kommunens arvodesreglemente som uppdragets omfattning regleras. Detta görs utifrån hur uppdraget i procent förhåller sig till ett kommunalrådsarvode. Det blir då måttet på uppdragets omfattning. Normalt finns ett fullmäktigebeslut som genom uppräkningsav uppgifter fastställer vad som ska ingå i t.ex. kommunalrådsuppdraget eller ett ordförandeuppdrag. Då kan ibland också anges om uppdraget ska fullgöras på heltid, alternativt viss procent av heltid. När det gäller ersättningarnas storlek har lagstiftaren tillåtit att kommuner och landsting i stor utsträckning får använda sig av schabloner inom ramen för lagens skälighetsbegrepp vid beslut om storlek på arvoden och ersättningar.

När det gäller var gränsen bör gå mellan fritidspolitiker och yrkespolitiker finns det förarbetsuttalanden som alltjämt får anses giltiga. Där anføres att heltidsuppdrag och de mer omfattande deltidsuppdragen från ersättningssynpunkt bör jämföras med ett vanligt arbete och att ett sådant arbete visserligen kan leda till ändrade inkomstförhållanden men knappast i vedertagen mening förlorad arbetsförtjänst (prop. 1982/83:97 s. 24 f.). Förarbetsuttalandet bör tolkas så att de grupper av förtroendevalda som kan omfattas av kategorin betydande del av heltid har uppdrag av sådan omfattning att det normalt medför att den förtroendevalde måste vara helt eller delvis tjänstledig från sin anställning för att kunna fullgöra

sitt uppdrag. Detta antyder att deltidsuppdragen måste vara tämligen omfattande för att kunna ingå i kategorin betydande del av heltid.

Det ligger också nära till hands att tolka förarbetsuttalandet som att de vilkas uppdrag når upp till eller överstiger betydande del av heltid förväntas erhålla fasta årsarvodet som ska vara så pass höga att de inte ska behöva någon ersättning för förlorad arbetsinkomst. De gränsdragningsfrågor som uppkommer får avgöras av kommunerna och landstingen. Sannolikt kan gränsen inte sättas hur lågt som helst eftersom rätten till ersättning för förlorad arbetsinkomst då skulle bli tämligen urholkad.

## **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

### **Frågan i målet**

Frågan i målet är om kommunens bestämmelser om att ledamöter med årsarvoderade ordförandeuppdrag vägras ersättning för förlorad arbetsinkomst och ekonomiska förmåner strider mot kommunallagen.

### **Den rättsliga regleringen m.m.**

I 4 kap. kommunallagen finns regler om förtroendevalda.

Av definitionen i 1 § framgår att med förtroendevalda avses bl.a. ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. En förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer.

Förtroendevalda har enligt 12 § rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del

av heltid. Av 13 § följer att fullmäktige ska besluta om grunderna för ersättning enligt 12 §.

Någon rätt att få arvode för ett förtroendeuppdrag finns inte i kommunallagen men om fullmäktige beslutar att arvode ska utgå ska arvodet enligt 15 § bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller betydande del av heltid.

Av 10 kap. 8 § första stycket 4 kommunallagen framgår att ett överklagat beslut ska upphävas om beslutet strider mot lag eller annan författning.

En möjlighet för kommuner att ge ut ersättning för förlorad arbetsförtjänst infördes 1983. Motivet var främst att förbättra möjligheterna att rekrytera nya förtroendevalda. I förarbetena till lagstiftningen uttalas att heltidsuppdrag och de mer omfattande deltidsuppdragen från ersättningssynpunkt bör jämföras med ett vanligt arbete. Ersättning för faktiskt förlorad arbetsförtjänst bör därför inte omfatta mera betydande årsarvoden. Vad gäller gränsdragningsproblemen uttalas att en bestämd gräns bör dras som motsvarar deltidsuppdragets omfattning jämfört med heltidsuppdrag. En naturlig gräns kan därvid vara vid uppdrag som omfattar minst 40 procent av heltid. Variationer kring en sådan gräns kan emellertid motiveras av lokala förhållanden eller av det särskilda fallet. Gränsdragningsfrågorna bör få avgöras av kommunerna själva (prop. 1982/83:97 s. 24 f.).

Mot bakgrund av att det blivit allt svårare att rekrytera och behålla personer i olika förtroendeuppdrag – inte minst privatanställda – infördes 1992 obligatoriska regler om ersättning för förlorad arbetsinkomst grundat på det frivilliga systemet. I förarbetena uttalas att ingen medborgare bör av ekonomiska skäl behöva avstå från ett kommunalt förtroendeuppdrag. Kommunerna bör ha stor frihet att själva utforma ersättningssystem inom ramen för obligatoriet. Samtidigt bör reglerna tillförsäkra de förtroendevalda en skälig kompensation för vad de kan gå miste om när de fullgör sina uppdrag. Liksom tidigare bör heltidsuppdrag och deltidsuppdrag som betalas med betydande arvoden från ersättningssynpunkt jämföras

med vanliga anställningar. Den uppfattning som fördes fram i prop. 1982/83:97 (s. 24 f.) har fortfarande aktualitet. Kommunerna bör själva få bestämma om den närmare gränsdragningen mellan deltidsuppdrag av olika omfattning som behövs för att precisera rätten till ersättning (prop. 1990/91:117 s. 65 ff.).

### **Högsta förvaltningsdomstolens bedömning**

Av de aktuella ersättningsbestämmelserna framgår att till en ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande i kommunfullmäktige och kommunens nämnder utgår årsarvode. Vilka arbetsuppgifter som omfattas av arvodet framgår av en för de olika nämnderna gemensam förteckning.

Årsarvodet framgår av en tabell där nämnderna delats in i fem grupper med olika ersättningsnivåer i fallande skala. Ordföranden erhåller 100 procent av detta belopp medan vice ordföranden och 2:e vice ordföranden erhåller 40 respektive 50 procent av beloppet. Ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande som uppbär årsarvode har inte rätt till förlorad arbetsinkomst för att delta i nämndens sammanträden eller i de verksamheter som enligt förteckningen omfattas av årsarvodet.

Av ersättningsbestämmelserna framgår vidare att de fem kommunalråden/oppositionsråden erhåller årsarvoden på 607 200 kr med vissa tillägg för ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande i kommunstyrelsen.

Som framgått har enligt kommunallagen förtroendevalda som inte fullgör ett uppdrag på heltid eller betydande del av heltid rätt till skälig ersättning för förlorad arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner. Det åligger kommunfullmäktige att besluta enligt vilka grunder ersättningen ska betalas och närmare bestämma vilka uppdrag som ger rätt till ersättning. En naturlig gräns har enligt förarbetena till lagstiftningen ansetts gå vid uppdrag som omfattar minst 40 procent av heltid.

Kommunens ersättningsbestämmelser innehåller inte några uttryckliga uppgifter om vad som anses vara uppdrag på heltid eller betydande del av heltid. För-

troendevalda som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska enligt kommunallagen ha benämningen kommunalråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. Såvitt framgår har några sådana särskilda benämningar inte införts för de nu aktuella ordförandeuppdragen.

Lunds kommun motiverar sin uppfattning att uppdragen utförs på betydande del av heltid med att de uppgifter som åligger ordföranden, vice ordföranden och 2:e vice ordföranden är betydligt mer omfattande än uppgifterna för övriga ledamöter i nämnderna. Bedömningen av om ett uppdrag är på betydande del av heltid bör emellertid göras i jämförelse med ett heltidsuppdrag (se prop. 1982/83:97 s. 24). Enligt Högsta förvaltningsdomstolens uppfattning måste med heltidsuppdrag i detta sammanhang förstås ett förtroendeuppdrag på heltid inom kommunen. Vid en jämförelse mellan årsarvodena för de aktuella uppdragen och de arvoden som kommunalråd/oppositionsråd erhåller kan konstateras att skillnaderna är avsevärda. Endast den ersättning som utgår till den högst arvoderade fritidspolitikern, kommunfullmäktiges ordförande, kan sägas närma sig 40 procent av det arvode som utgår till de förtroendevalda som utför sitt uppdrag på heltid.

En kommun har visserligen en betydande frihet att bestämma det ersättnings-system som ska tillämpas i kommunen. De tvingande reglerna om förtroendevaldas rätt till skälig ersättning för förlorad arbetsförtjänst sätter emellertid gränser för kommunens handlingsutrymme i detta avseende. Ett ersättningssystem som utesluter en förtroendevalds rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner vid fullgörande av ett uppdrag som uppenbarligen inte omfattar betydande del av heltid kan inte anses vara förenligt med lagstiftningen.

Högsta förvaltningsdomstolen finner i likhet kammarrätten att kommunens ersättningsbestämmelser strider mot kommunallagen i de delar som innebär att



Mål nr  
4176-15

alla förtroendevalda med årsarvoden undantas från rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst och andra ekonomiska förmåner. Överklagandet ska därför avslås.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Eskil Nord, Thomas Bull och Per Classon.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Maria Norrman.

Förvaltningsrätten i Malmös dom den 18 december 2014 i mål nr 9703-14  
Kommunfullmäktige i Lunds kommuns beslut den 28 augusti 2014, § 142