Regeringens proposition 1993/94:188

Lokal demokrati

Prop.
1993/94:188

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 1994

Carl Bildt

Inger Davidson
(Civildepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900), sekretesslagen (1980:100) och i skollagen (1985:1100). Vidare föreslås en ny lag om kommunala folkomröstningar.

Förslagen innehåller bl.a. följande nyheter:

- Nämndernas ansvar enligt kommunallagen skall omfatta även sådan verksamhet som nämnden lämnar över till annan på entreprenad.

- När en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än ett helägt kommunalt företag, skall kommunen eller landstinget tillförsäkra sig möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten.

- Fullmäktige får rätt att vid ett politiskt majoritetsskifte i fullmäktige under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd.

- Särreglerna i kommunallagen för Stockholms kommun om drätselnämnd tas bort och borgarrådsinstitutionen görs frivillig.

- Röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar kan genom folkinitiativ väcka fråga i fullmäktige om att hålla folkomröstning i viss fråga och en särskild förfarandelag för kommunala folkomröstningar införs.

1 *Riksdagen 1993/94. 1 saml. Nr 188*

- Fullmäktige får medge att en nämnd håller offentliga nämndsammanträden.

- Jävsreglerna rörande dubbla engagemang i en nämnd och i ett kommunalt företag skärps och regler om verkan av jäv införs.

- Personalföreträdarna skall inte längre ha rätt att närvara vid handläggningen i en nämnd av ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

- Fullmäktige får besluta att en nämnd får överlåta driften av en viss institution eller anläggning till ett självförvaltningsorgan.

- Den kommunala avgiftsmakten skrivs in i kommunallagen.

- Självkostnadsprincipen lagfästs som grundregel för avgiftsuttag för tjänster och nyttigheter som kommuner och landsting tillhandahåller.

- Ett internt erbjudande i en kommunal upphandling skall från sekretesssynpunkt behandlas på samma sätt som ett anbud från en utomstående anbudsgivare.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1994 utom ändringen i sekretesslagen som föreslås träda i kraft först den 1 januari 1995.

1 Förslag till riksdagsbeslut 5

2 Lagtext 6
2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) 6
2.2 Förslag till lag om kommunala folkomröstningar . . . 15
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1298) om ändring i sekretesslagen (1980:100) 17
2.4 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100) . . 19

3 Ärendet och dess beredning 20
3.1 Lagrådet 21

4 Den kommunala verksamheten och den lokala demokratin . . 22
4.1 1991 års kommunallag 22
4.2 Utvecklingstendenser 23
4.3 Vidgade möjligheter - skärpta krav 26
4.4 Framtida reformbehov 31

5 Entreprenader i kommunal verksamhet 38
5.1 Rätten att anlita entreprenörer 38
5.2 Det kommunala ansvaret och kontrollen 39
5.3 Allmänhetens insyns- och kontrollmöjligheter 41

6 Återkallelse av förtroendeuppdrag i vissa fall 44

7 Särregleringen för Stockholms kommun 47

8 Kommunala folkomröstningar 49
8.1 Kommunallagen 49
8.2 Lag om kommunala folkomröstningar 52

9 Offentliga nämndsammanträden 55

10 Jäv 60
10.1 Dubbla engagemang i nämnd och i kommunala företag 60
10.2 Verkan av jäv 62

11 Personalföreträdarnas närvarorätt i nämnderna 63

12 Självförvaltningsorgan 68

13 Kommunala avgifter 78
13.1 Regler om kommunala avgifter 78
13.2 Självkostnadsprincipen 81

14 Sekretess när kommunal verksamhet i egen regi utsätts för konkurrens av utomstående 88

15 Ikraftträdande och kostnadskonsekvenser 92

16 Författningskommentar 93
16.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen 93
16.2 Förslaget till lag om kommunala folkomröstningar 108
16.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen 114
16.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen 115

Bilaga 1 Kommitténs sammanfattning av betänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90) 116
Bilaga 2 Kommitténs lagförslag (SOU 1993:90) 130
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna (SOU 1993:90) . 149
Bilaga 4 Avgiftsgruppens sammanfattning av betänkandet Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16) 150
Bilaga 5 Avgiftsgruppens lagförslag (Ds 1993:16) 154
Bilaga 6 Förteckning över remissinstanserna (Ds 1993:16) . . 156
Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag 157
Bilaga 8 Lagrådets yttrande 158

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1994 159

Rättsdatablad 160

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till
1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om kommunala folkomröstningar (1994:000),
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i skollagen (1985:1100).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 4 kap. 28–32 §§, 6 kap. 17 § samt 39–42 §§ skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 kap. 19 § skall betecknas 3 kap. 20 § och nuvarande 4 kap. 33–37 §§ skall betecknas 4 kap. 28–32 §§,

dels att 3 kap. 6, 9 och 16 §§, 4 kap. 24, 26 och 27 §§, 5 kap. 9, 11, 20, 23, 34 och 52 §§, 6 kap. 7, 14, 24, och 27 §§ samt 7 kap. 10 § samt rubriken närmast före 4 kap. 24 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 kap. 19 §, 4 kap. 10 a §, 6 kap. 19 a §, 7 kap. 18–22 §§ och 8 kap. 3 a och b §§ samt närmast före 7 kap. 18 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	6 §
Om utskott, nämndberedningar *och* partssammansatta organ finns det särskilda föreskrifter i denna lag.	Om utskott, nämndberedningar, partssammansatta organ *och självförvaltningsorgan* finns det särskilda föreskrifter i denna lag.
	9 §
Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst	
1. mål och riktlinjer för verksamheten,	
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,	
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,	
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,	
5. val av revisorer och revisorsersättare,	
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda, *samt*	6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet.	7. årsredovisning och ansvarsfrihet, *samt*
	8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

16 §

Kommuner och landsting får *genom* beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening *eller* en stiftelse.

Kommuner och landsting får *efter* beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse *eller en enskild individ.*

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

19 §

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 § skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

4 kap.

10 a §

Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd

1. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller

2. vid förändringar i nämndorganisationen.

Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft.

24 §

	Stockholms kommun får ha borgarråd.
I Stockholms kommun väljer fullmäktige *borgarråd* vid första sammanträdet det *år då* val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.	*Borgarråd väljs av* fullmäktige vid första sammanträdet *efter* det *att* val av fullmäktige har ägt rum i hela landet. *Val får också ske när uppdrag som borgarråd har upphört under mandatperioden.*
Borgarråden väljs för tre år.	Borgarråden väljs för tre år. *I fall som avses i andra stycket andra meningen avser valet resterande del av mandatperioden.*

Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt.

26 §

I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8–10 §§ tillämpas.	I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8–*10 a* §§ tillämpas. *Därvid skall vad som sägs i 10 a § om samtliga förtroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd.*

27 §

Fullmäktige *i Stockholms kommun* får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen.	Fullmäktige får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen.

5 kap.

9 §

Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla *minst* en vecka före sammanträdesdagen.

Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också *tillställas* varje ledamot och ersättare.

Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också *lämnas till* varje ledamot och ersättare.

11 §

Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8–10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.

Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt *sändas* till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt *lämnas* till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

20 §

En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.

Föreskrifter om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 4 §.

Föreskrifterna i 6 kap. 24 § andra–fjärde styckena om verkan av jäv skall tillämpas också på fullmäktige. Därvid skall vad som sägs om nämnd i stället gälla fullmäktige.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

I Stockholms kommun får också ett borgarråd väcka ärenden genom motion.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller lands-

tingsmedlemmarna enligt lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

34 §

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. *Därvid* får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. *Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande* får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar.

52 §

Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

I Stockholms kommun får *dock* interpellationer ställas bara till borgarråden.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får *fullmäktige besluta att* interpellationer *får* ställas bara till borgarråden *eller vissa av dem.*

6 kap.

7 §

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården

av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

14 §

Om ledamot avgår under mandattiden, skall fyllnadsval förrättas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 a § 1, skall val av nya ledamöter och ersättare förrättas.

19 a §

En nämnds sammanträden skall hållas inom stängda dörrar, om inte fullmäktige medgivit nämnden att sammanträdena får vara offentliga.

En nämnds sammanträden skall dock alltid hållas inför stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller

2. i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

24 §

Den som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.

En förtroendevald eller en anställd som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. *Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.*

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga

om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom nämnden avgör ärendet.

27 §

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. *Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.*

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

7 kap.

10 §

Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,

4. arbetskonflikter, *och*

4. arbetskonflikter,

5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation.

5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation, *och*

6. ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

Självförvaltningsorgan

18 §

Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.

19 §

Nämnden skall i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

20 §

Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda där. Företrädarna för nyttjarna skall vara fler än dem som företräder de anställda.

Nämnden väljer på förslag av nyttjarna de ledamöter och ersättare som skall företräda nyttjarna och på förslag av de anställda dem som skall företräda de anställda.

21 §

De ledamöter och ersättare som företräder nyttjarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska

förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommunen eller landstinget.

22 §

En nämnd får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har givits till ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl för det.

Detsamma gäller uppdraget för enskild ledamot.

8 kap.

3 a §

Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.

För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

3 b §

Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2.2 Förslag till lag om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller för folkomröstning som avses i kommunallagen (1991:900).

2 § I anslutning till att fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall fullmäktige besluta om

1. dag för omröstningen,
2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler,
3. att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas,
4. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,
5. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, samt
6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad.

Fullmäktige får besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs för att genomföra folkomröstningen.

3 § Kommunen eller landstinget skall på lämpligt sätt informera sina medlemmar om det som fullmäktige beslutat enligt 2 § och om vad som i övrigt gäller för folkomröstningen.

4 § För folkomröstningens genomförande i en kommun svarar valnämnden.

För folkomröstningens genomförande i ett landsting svarar valnämnden i den kommun inom landstingets område som landstinget träffar överenskommelse med. Om överenskommelse inte kan träffas, skall folkomröstningen genomföras av valnämnden i den kommun där landstinget har sin anslagstavla.

5 § Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstningen.

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

6 § En röstsedel är ogiltig om den

1. inte har tillhandahållits av valnämnden eller
2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

Om det i ett röstkuvert finns flera likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns det i annat fall mer än en röstsedel i röstkuvertet, är samtliga dessa röstsedlar ogiltiga.

7 § Sedan valnämnden har avslutat rösträkningen, skall röstsedlarna läggas in i särskilda omslag, de godkända för sig och de ogiltiga för sig. Omslagen skall förseglas.

Röstsedlarna skall förvaras minst ett år efter det att sammanräkningen har avslutats.

8 § Tillkännagivandet om justering av valnämndens protokoll med anledning av en folkomröstning i ett landsting skall anslås på landstingets anslagstavla.

9 § Valnämndens beslut med anledning av en folkomröstning i ett landsting får på begäran av en medlem av det landstinget överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

10 § Framställande av röstlängd och upprättande av röstkort görs av skattemyndigheten i det län inom vilket kommunen eller landstinget ligger.

Skattemyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1298) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)[1] i paragrafens lydelse enligt lagen (1993:1298) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	2 §
Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla *anbuden* offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.	Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal, *om det inte är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra.* Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud *eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting* inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet *eller erbjudandet* förrän alla *anbud eller erbjudanden* offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och För-

[1] Lagen omtryckt 1992:1474.

svarets materielverk samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

2.4 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § skollagen (1985:1100)[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	1 §[2]
Varje kommun och landsting skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.	
För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900).	För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). *Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

[1] Lagen omtryckt 1991:1111.

[2] Senaste lydelse 1991:1684.

Den 1 januari 1992 trädde den nya kommunallagen (1991:900) i kraft.

I samband med behandlingen av propositionen 1990/91:117 om en ny kommunallag uttalade konstitutionsutskottetatt att ett fortsatt arbete borde komma till stånd i vissa frågor (bet. 1990/91:KU38 s. 96). Riksdagen anslöt sig till utskottets ståndpunkt (rskr. 1990/91:360).

Regeringen bemyndigade i februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté (dir. 1992:12) med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin.

Kommittén, som antog namnet Lokaldemokratikommittén (ordförande: kommunalrådet Sven Lindgren), avlämnade i oktober 1993 slutbetänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90). Kommitténs sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts i Civildepartementet och publicerats i Ds 1994:39.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1990:18) den 5 april 1990 uppdrog regeringen till Stat-kommunberedningen (C 1983:02) att överväga vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet, bl.a. vad gällde självkostnadsprincipen. Beredningen tillsatte en särskild arbetsgrupp, Avgiftsgruppen, för utredningsarbetet (ordförande: f.d. kommunalrådet Jörgen Andersson). Avgiftsgruppen överlämnade i november 1990 delbetänkandet Den kommunala självkostnadsprincipens gränser (SOU 1990:107). Delbetänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns i bilagan till slutbetänkandet (SOU 1991:110) Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden (SOU 1991:111).

Vid tillkomsten av kommunallagen gjordes med hänsyn till pågående utredningsarbete bedömningen att självkostnadsprincipen inte skulle skrivas in i kommunallagen.

Den 12 december 1990 beslutade regeringen att frågorna om avgifter i kommunal verksamhet skulle utredas vidare av en särskild utredare (f.d. kommunalrådet Jörgen Andersson). Utredningen antog namnet Avgiftsutredningen. Avgiftsutredningen överlämnade i december 1991 sitt slutbetänkande Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering (SOU 1991:110) med bilagedelen Beskrivningar av några avgiftsområden samt remissyttranden (SOU 1991:111).

Den 27 april 1992 beslöt statsrådet och chefen för Civildepartementet att tillsätta en arbetsgrupp om avgifter i kommunal verksamhet. Arbetsgruppen antog namnet Avgiftsgruppen (ordförande: departementsrådet Sören Häggroth). Förutom att behandla frågor om avgiftssättningen inom vissa s.k. kommunaltekniska områden skulle Avgiftsgruppen bl.a. överväga om en grundläggande princip för kommunala avgiftsuttag borde tas in i kommunallagen. Avgiftsgruppen överlämnade i april 1993 betänkandet Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16). Avgiftsgruppens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 4* och avgiftsgruppens lagförslag framgår av *bilaga 5*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över

remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Civildepartementet (dnr C93/301).

Stockholms kommun har i en skrivelse till regeringen (dnr C93/159) begärt bl.a. att kommunallagen ändras så att nämnder skall kunna väljas tills vidare och att de förtroendevalda i en nämnd skall kunna entledigas vid politiska majoritetsskiften i fullmäktige. Denna del av framställan har, i enlighet med beslut av regeringen den 11 mars 1993, överlämnats till Lokaldemokratikommittén och har behandlats av Lokaldemokratikommittén i dess slutbetänkande (SOU 1993:90). I sin skrivelse har Stockholms kommun också begärt att reglerna i kommunallagen om drätselnämnd och ett antal regler som berör borgarråd skall tas bort. Vidare har kommunen begärt att borgarrådsinstitutet skall göras frivilligt. Eftersom dessa begärda ändringar bara berör Stockholms kommun har kommunens begäran inte varit föremål för sedvanlig remissbehandling. I stället har regeringen under beredningen haft underhandskontakter med kommunen.

3.1 Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 februari 1994 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 7*. Förslaget innebär en ändring i 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*.

Lagrådet har föreslagit att ändringen får en annan lydelse. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag.

4 Den kommunala verksamheten och den lokala demokratin

4.1 1991 års kommunallag

Propositionen med förslaget till den nya kommunallagen blev föremål för en livlig debatt både i och utanför riksdagen (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38). I flera motioner med anledning av propositionen framfördes bl.a. farhågor för att den föreslagna friheten för kommunerna och landstingen att organisera sin nämndverksamhet skulle kunna medföra en reducering av antalet förtroendevalda. Detta skulle i sin tur kunna leda till en uttunning av den kommunala demokratin och en motsvarande förstärkning av tjänstemannainflytandet. För- och nackdelar med att kommunal verksamhet delas upp i beställar- och utförarroller diskuterades också.

De viktigaste nyheterna i 1991 års kommunallag var

- tydligare regler om kommunernas befogenheter,
- en frihet att organisera sina nämnder efter lokala önskemål,
- vidgade delegeringsmöjligheter från fullmäktige till nämnder,
- möjligheten för nämnderna att tillämpa vidaredelegation,
- lagfästandet av de kommunala företagen och insynen i dessa,
- en möjlighet för fullmäktige att i vissa fall entlediga förtroendevalda,
- en rätt för de förtroendevalda att få skälig ersättning för förlorad arbetsförtjänst m.m.,
- möjligheten att genomföra ett snabbare valgenomslag för styrelsen och fria mandattider för övriga nämnder,
- enhetliga jävsregler och
- ett individuellt revisionsansvar för de förtroendevalda.

Målsättningen med den nya kommunallagen var att förenkla och samla den kommunalrättsliga regleringen och att anpassa den till de behov som förnyelsen av den offentliga sektorn givit upphov till. Den kommunala självstyrelsen skulle stärkas genom minskad statlig styrning och tillsyn. De grundläggande principerna för kommunal verksamhet, nämligen lokaliserings- och likställighetsprinciperna samt principen om kommunal självstyrelse, lagfästes.

Den kommunala verksamheten har under 1900-talet kommit att bli ett grundläggande inslag i samhället och har fått en allt större betydelse för enskilda människors sociala välfärd. Den kommunala verksamheten styrs av förtroendevalda lekmän genom ett representativt demokratiskt system.

En utförlig redovisning av utvecklingstendenserna i kommunal verksamhet finns i sammanfattningen av Lokaldemokratikommitténs slutbetänkande, se *bilaga 1*. Dessa kan sammanfattas enligt följande.

Ändrad geografisk indelning

Kommunernas geografiska indelning har förändrats flera gånger under detta sekel för att möjliggöra för kommunerna att ta ansvar för de nya uppgifter som under årens lopp lagts på dem. I början av 1950-talet respektive mellan åren 1962 och 1974 genomfördes två större indelningsreformer. Kommunerna slogs samman och härigenom ökade de i storlek, både geografiskt och befolkningsmässigt.

Som en följd av kommunsammanläggningarna minskade också antalet förtroendevalda samtidigt som antalet tjänstemän ökade. Härigenom uppstod ett ökat avstånd mellan de förtroendevalda och medborgarna. För att överbrygga detta avstånd decentraliserade vissa kommuner under 1980-talet ansvaret för den kommunala organisationen till lokala nämnder, bl.a. kommundelsnämnder. Landstingen decentraliserade sin verksamhet genom att inrätta primärvårdsnämnder och lokala sjukhusdirektioner.

Synen på uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnder förändrades också som en följd av att kommunerna blev större liksom uppgiftsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän. Under senare år har nämnderna fått ett ökat ansvar för sina verksamheter och den ökade delegeringen av beslutanderätt till de anställda har lett till att dessa fått ett vidgat ansvar.

Från tiden för den senaste indelningsreformen har ett tiotal kommuner åter delats. Det har skett främst på grund av befolkningens önskemål.

Regeringen har i regeringsförklaringen för år 1991 samt i efterföljande budgetpropositioner uttalat sig positivt om kommundelningar, förutsatt att det finns förutsättningar för en delning och att det finns ett starkt önskemål hos befolkningen om en delning (prop. 1992/93:100 bil. 14 s. 8, prop. 1993/94:100 bil. 14 s. 10).

Expansion och organisatoriska förändringar

Omfattningen av kommunernas och landstingens verksamhet ökade kraftigt under 1960- och 1970-talen.

Tillväxten fortsatte under 1980-talet men i något långsammare takt. I dag motsvarar kommunernas och landstingens samlade utgifter ca 25

procent av BNP och en fjärdedel av alla yrkesverksamma arbetar inom den kommunala sektorn.

De senaste årens samhällsekonomiska problem har fört med sig att gapet mellan tillgängliga resurser och behovet av insatser inom även den kommunala sektorn har blivit allt tydligare. Många kommuner och landsting har på ett påtagligt sätt fått prioritera, effektivisera och även dra ned på omfattningen av den tidigare verksamheten. Som en följd av detta har också antalet anställda i den kommunala sektorn minskat.

Kommunerna och landstingen har i mycket stor utsträckning använt den nya kommunallagens princip om fri nämndorganisation till att förändra sin organisation. Under åren 1991 och 1992 ändrade drygt 70 procent av kommunerna sina nämndstrukturer och nämndernas verksamhetsområden. Många kommuner har valt att minska antalet nämnder och i stället vidga de kvarvarandes ansvarsområden. Ett 40-tal kommuner har även infört en funktionell organisation där man skiljer på beställare och utförare. Även landstingens politiska organisation har förändrats i takt med de allt större krav som ställs på hälso- och sjukvården.

På många områden har det uppstått ett behov av ökad samverkan mellan olika kommunala verksamheter samt mellan statliga myndigheter och kommuner. De traditionella samhällssektorerna hindrar på många områden ett mer helhetsinriktat arbetssätt. Detta gäller inte minst i glesbygden. Dessa frågor behandlas i propositionen 1993/94:187 Försöksverksamhet med medborgarkontor.

De senaste åren har varit en tid då gamla modeller, synsätt och principer för kommunal verksamhet har fått ge vika för nya ideér. I stor utsträckning har dessa prövats inom ramen för olika försöksverksamheter. Regeringen har i flera budgetpropositioner uttalat sig positiv till att använda försöksverksamhet som modell för att skaffa sig kunskaper och erfarenheter för framtiden (prop. 1992/93:100 bil. 14 s. 9 och 34 prop. 1993/94:100 bil. 14 s. 11).

Marknadsorientering

En tydlig tendens under senare år är framväxten av nya marknadsmässiga styr- och produktionsformer för kommunal verksamhet. Gemensamt för dessa är det ökade inslaget av affärsmässighet och konkurrens.

Inom egenregiverksamheten har resultatenheter blivit allt vanligare och förekommer nu inom alla verksamhetsområden. I var femte kommun och i hälften av landstingen utsätts också dessa resultatenheter för extern konkurrens. Den nya lagen (1992:1528, omtryckt 1993:1468) om offentlig upphandling ställer också krav på en mer formell hantering av upphandlingen. Detta ställer i sin tur ökade krav på upphandlarkompetens hos beställarna.

Under senare år har kommunal verksamhet i allt högre grad kommit att bedrivas i privaträttsliga former. Det handlar både om rena entreprenadförhållanden och om att kommuner, landsting och även kommunalförbund själva eller tillsammans med andra intressenter bildar företag

för olika verksamheter eller lägger över verksamhet på befintliga företag. I den allmänna debatten har detta kritiserats med hänvisning till att den offentliga insynen härigenom har minskat. Det finns också en oro för att kommunerna och landstingen inte har tillräcklig kontroll över verksamhet som har lagts ut på entreprenad eller på sina företag. Regeringen har bl.a. mot denna bakgrund tidigare vidtagit åtgärder för att öka handlingsoffentligheten i de kommunala företagen (se prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46, SFS 1993:1295-1298).

Sedan ett par år tillbaka har ambitionen hos åtskilliga kommuner och landsting varit att öka medborgarnas valfrihet genom att införa olika former av kundvalssystem. På många håll har därför införts checksystem eller skol-, barnomsorgs- eller äldreomsorgspeng. Det har även införts en friare etableringsrätt för företagare inom skola, barnomsorg, äldreomsorg, hälso- och sjukvård samt tandvård.

Politikerrollen i förändring

Rollen som förtroendevald har blivit svårare och mindre självklar. Den ekonomiska situationen gör att den förtroendevalde måste handskas med nedskärningar i stället för utbyggnad och med svåra prioriteringar mellan olika verksamhetsområden. De organisatoriska förändringarna har dock fört med sig att de förtroendevalda i nämnderna och i fullmäktige ibland bara ser delar av verksamheten och inte helhetsperspektiven. För detta ändamål har de förtroendevalda behövt skaffa sig mer precisa kunskaper om olika verksamheters villkor och bättre instrument för uppföljning och utvärdering.

Det har blivit allt svårare för de förtroendevalda att detaljstyra verksamheten. I stället har olika former av styrning med mål, ramar, avtal och avgifter växt fram som metoder att möta den nya situationen.

Ökat medborgarengagemang

Medborgarna ställer ökade krav på information om och insyn i den kommunala verksamheten, oavsett i vilken form den bedrivs. Man vill också få mer information om kvaliteten i olika verksamheter samt de ekonomiska villkoren för den kommunala verksamheten. Man vill också kunna påverka lokalpolitiken och den kommunala servicen i högre grad än idag.

En mycket stor del av befolkningen i aktiv ålder utför varje vecka ideellt arbete i barnomsorgen, i anslutning till skol- eller fritidsverksamhet, för äldre anhöriga eller bekanta eller i ideella föreningar. Medborgarna uttrycker också ett intresse för att engagera sig i kommunal verksamhet men anser ofta att deras möjligheter att påverka den kommunala verksamheten är allt för begränsade.

Den nya informationsteknologin och olika former av medborgarkontor skapar nya möjligheter till förbättrad service. Regeringen föreslår i

prop. 1993/94:187 en försöksverksamhet med etablering av medborgarkontor runt om i landet.

Enligt olika undersökningar visar medborgarna ett stort samhällsintresse genom att i ökad utsträckning skriva insändare, delta i demonstrationer, skriva under namninsamlingar, ge ekonomiska bidrag eller delta i ideellt samhällsarbete. Däremot är medborgarna mindre benägna än tidigare att engagera sig i politiskt arbete och förtroendet för politikerna minskar.

Internationell påverkan

Den tid är sedan länge förbi när kommun- och landstingspolitiken var opåverkad av den internationella utvecklingen. Tvärtom präglar internationaliseringen också den kommunala verksamheten mer och mer. Detta framgår bl.a. av EG/EU-konsekvensutredningarna om kommuner och landsting (SOU 1994:2).

Lokalsamhällets starka kopplingar till världsekonomin har blivit allt tydligare i takt med den ökande internationaliseringen. Det globala handelssystemets funktionssätt och regelverk utgör förutsättningar för den nationella välfärdsutvecklingen och därmed också för kommunernas och landstingens ekonomiska styrka. Skiftningar i världsekonomin föranleder en rad anpassningsprocesser, särskilt i den lilla staten, vilka genom en serie kedjereaktioner får kännbara effekter för kommunalpolitikens handlingsmöjligheter. Så kan t.ex. villkoren för kommunernas och landstingens upplåning förändras till följd av internationella förändringar i valutakurser och räntelägen.

Kommunerna och landstingen tar i ökande utsträckning själva initiativ till kontakter och samarbete utanför landets gränser. Etablering av vänortssamarbete har en lång tradition inom Norden, och efter kommunismens fall har vänortskontakter också etablerats i de baltiska staterna. Även kontakter i syfte att utveckla hela regioners näringsliv och ekonomiska betydelse pågår t.ex. inom Nordkalotten och i Östersjöområdet. Regeringen kommer också att inom kort till riksdagen lämna en proposition med förslag till vidgade möjligheter till kommunalt bistånd.

4.3 Vidgade möjligheter - skärpta krav

Lokal demokrati i fokus

I anslutning till det kommunala förändrings- och förnyelsearbetet har konsekvenserna för den lokala demokratins förutsättningar och villkor kommit att diskuteras allt mer.

De enskilda människornas kunskaper, engagemang och erfarenheter utgör en positiv kraft för att vidareutveckla demokratin i Sverige. Förändringsarbetet bör därför inte bara syfta till att göra verksamheten effektivare utan också till att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, insyn, medansvar och valfrihet. Medborgarperspektivet måste ge-

nomsyra arbetet med att finna effektiva arbetsformer i kommuner och landsting.

En viktig utgångspunkt för förändrings- och förnyelsearbetet inom den kommunala verksamheten är *subsidiaritetsprincipen*. Principen innebär att besluten inte skall fattas på en högre nivå än vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. Så mycket som möjligt av vård, omsorg och gemensamma angelägenheter bör hanteras i små gemenskaper varav familjen är den viktigaste. De högre nivåernas roll är i första hand att verka stödjande och samordnande. I största möjliga utsträckning bör följaktligen en decentralisering av beslutsfattandet eftersträvas. Ingen uppgift bör flyttas till en högre nivå såvida det inte kan bevisas att den lägre nivån är ur stånd att fullgöra sin uppgift på ett tillfredsställande sätt och att den högre nivån kan göra det mycket bättre.

Det är också viktigt att låta andra aktörer i samhället ta ett större ansvar inom den offentliga sektorn. I fråga om serviceproduktionen är huvudsaken att det offentliga svarar för kontroll och finansiering. Däremot bör större utrymme ges för enskilda, ideella och kooperativa lösningar när det gäller att tillhandahålla vår framtida välfärd. Det kan gälla privata entreprenörer, folkrörelser, trossamfund och föreningar av olika slag. Regeringen har tillsatt en särskild beredning för att främja utvecklingen av den ideella sektorn och finna lämpliga samverkansformer med den offentliga sektorn (C 1993:A).

Ökat medborgarengagemang

Medborgarnas möjligheter att påverka innehållet i och inriktningen av den kommunala verksamheten är i huvudsak koncentrerade till de allmänna valen. Krav har emellertid rests på vidgade möjligheter till insyn och påverkan även mellan de allmänna valen. Regeringen föreslår i denna proposition därför en rätt för kommun- och landstingsmedlemmarna att väcka initiativ i fullmäktige om folkomröstning i en viss fråga och en möjlighet för nämnderna att inrätta självförvaltningsorgan. Vidare lämnas förslag som syftar till att skapa en ökad öppenhet i de kommunala nämndernas arbete.

Vidgad användning av folkomröstningar

Folkomröstningar är redan i dag tillåtna enligt kommunallagen. Möjligheten att hålla folkomröstning har dock under årens lopp utnyttjats förhållandevis sparsamt. Intresset för folkomröstningar, som ett instrument att öka medborgarnas möjligheter till påverkan mellan de allmänna valen, har under senare tid ökat. Regeringen ser positivt på en ökad användning av folkomröstningar för att inhämta medborgarnas synpunkter i för dem viktiga frågor. Undersökningar bland medborgarna om deras åsikter i konkreta frågor är ett bra komplement till den representativa demokratin.

Regeringen föreslår att det i kommunallagen införs en rätt för kommun- och landstingsmedlemmarna att genom initiativ direkt i fullmäktige väcka en fråga om att hålla folkomröstning i en viss fråga. Fullmäktige behåller dock rätten att själv avgöra om den begärda folkomröstningen skall hållas eller inte. Folkinitiativen kan kanalisera medborgarnas önskemål och engagemang i viktiga frågor samt bidra till att vitalisera debatten i fullmäktige.

Formerna för kommunala folkomröstningar är till skillnad från nationella folkomröstningar inte lagreglerade. Detta har ibland framhållits som en brist. Därför föreslår regeringen en särskild förfarandelag om kommunala folkomröstningar. Utgångspunkten för lagen är att fullmäktige i stor utsträckning skall lägga fast lokala rutiner för hur en folkomröstning skall gå till.

Vidgade möjligheter till självförvaltning

Regeringen föreslår också att medborgarna ges vidgade möjligheter att ta över driften av kommunala anläggningar och institutioner som de nyttjar. Fullmäktige föreslås nämligen få en rätt att medge att en nämnd lämnar över driften av en kommunal anläggning eller institution till ett självförvaltningsorgan. Ett sådant organ skall ledas av representanter för nyttjarna och de anställda. Nyttjarna skall ha flest representanter i organet. Inom ramen för ett sådant organ kan nyttjarna ges en reell möjlighet till inflytande och påverkan i vardagen vid det aktuella daghemmet, servicehuset eller andra liknande anläggningar och institutioner.

Ett vidgat verksamhetsansvar - krav på uppföljning och kontroll

Kommunerna och landstingen har rätt att anlita entreprenörer för att utföra sådana kommunala angelägenheter som inte innefattar myndighetsutövning. Detta framgår både av kommunallagen och av viss speciallagstiftning genom de ändringar som riksdagen beslutade med anledning av regeringens proposition 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Dessutom finns på utbildningsområdet särskilda bestämmelser om entreprenadförhållanden. Det behövs därför enligt vår mening inget ytterligare klarläggande av denna rätt.

I takt med att antalet entreprenader i kommunal verksamhet har ökat och att de har blivit vanligare inom allt fler kommunala verksamhetsområden, har frågan om kommunernas och landstingens ansvar för den verksamhet som läggs över på entreprenad hamnat i fokus. Farhågor har framförts för att insynen och den demokratiska kontrollen blir sämre när en allt större del av den kommunala verksamheten läggs över på utomstående.

Genom förslaget om ett vidgat nämndansvar vill regeringen markera att kommunerna och landstingen skall ha det yttersta ansvaret för att den service man ger sina medlemmar skall hålla god kvalitet och garantera nyttjarnas rättssäkerhet. Detta oavsett om verksamheten bedrivs i

egen regi eller genom en utomståendes försorg på kommunens eller landstingets uppdrag.

För att nämnderna skall kunna leva upp till sitt verksamhetsansvar föreslår regeringen att det ställs ett direkt krav på kommunerna och landstingen att de skall tillförsäkra sig tillräckliga insyns- och kontrollmöjligheter i sina avtal med utomstående utförare. I kommunallagen anges inte vilka instrument som kommunerna och landstingen skall använda. Dessa måste väljas och anpassas efter lokala förhållanden och behov. Avsikten är att avtalen med de externa utförarna skall vara huvudinstrumentet för kommunernas och landstingens uppföljning, insyn och kontroll av kvaliteten och rättssäkerheten i utförarnas verksamheter. Det skall också ligga på nämnden att tillse att dessa samråder med nyttjarna i den utsträckning som är motiverad och rimlig. Nämnderna bör också eftersträva att i möjligaste mån inhämta synpunkter på utförarens verksamhet direkt hos nyttjarna och inte bara förlita sig på eventuella klagomål.

Det är angeläget att kommuner och landsting fortsätter att utveckla och förbättra formerna för kontroll av kvaliteten på sina tjänster och att informationen sammanställs för att kunna användas i den egna utvärderingen men också för informationen till allmänheten. Det är enligt vår mening viktigt att också de kvalitativa dimensionerna av de olika verksamheterna ges en framträdande roll i det pågående utvecklingsarbetet.

Datatekniken har gjort det möjligt att utveckla metoder för att ta fram allt fler nyckeltal även inom serviceproduktionen i kommuner och landsting. Uppföljning och utvärdering av verksamheten får en ökad betydelse i en situation som präglas av snabba förändringar i fråga om såväl styrsystem som den politiska organisationen.

Ökad insyn i nämndernas arbete

Nämndsammanträdena är i dag slutna. Allmänheten har tillträde enbart till fullmäktiges sammanträden. Lokaldemokratikommittén har kunnat konstatera dels att antalet fullmäktigesammanträden minskat under den senaste mandatperioden, dels att delegationsmöjligheterna i kommunallagen använts till att föra över en stor mängd ärenden från fullmäktige till nämnderna. Allmänhetens möjligheter till en mer direkt insyn i den kommunala ärendehanteringen har därmed minskat. Vi föreslår i denna proposition att de kommuner och landsting som så vill får en möjlighet att besluta om offentliga nämndsammanträden. Förslaget skall ses mot bakgrund av de krav som rests på större öppenhet i kommunal verksamhet och ökade möjligheter för allmänheten att ha insyn i de kommunala organens arbete.

Nya konkurrensförutsättningar

En mycket tydlig tendens under senare år har varit att antingen privatisera eller att i ökande utsträckning konkurrensutsätta den kommunala verksamheten. Regeringens förslag i det följande om sekretess för in-

terna "anbud" vid kommunala upphandlingar och begränsning av personalföreträdarnas närvarorätt vid nämndernas handläggning av beställnings- och upphandlingsärenden utgör ett led i strävandena att ge de kommunala och externa aktörerna likvärdiga konkurrensförutsättningar.

Skärpta jävsregler vid dubbla engagemang

Antalet kommunala företag har ökat under senare år, särskilt på det tekniska området. Det är mycket vanligt att förtroendevalda i nämnderna också har styrelseuppdrag i de kommunala företagen. De kommunala företagen förekommer emellanåt som parter i olika ärenden hos nämnderna. Det kan t.ex. röra sig om bygglovsansökningar, tillsynsärenden och andra ärenden av myndighetsutövningskaraktär.

När det gäller myndigheternas handläggning av främst myndighetsutövningsärenden är kraven på objektivitet särskilt stora. Enligt regeringens mening är det därför inte en rimlig ordning att de personer som har dubbla engagemang skall tillåtas handlägga myndighetsutövningsärenden där de har en direkt koppling till en av parterna. Det är ägnat att rubba allmänhetens förtroende för nämndernas saklighet. Jävsreglerna bör därför skärpas när det gäller dubbla engagemang i en nämnd och i kommunala företag.

Skiftande politiska majoriteter

Under senare år har i de allmänna valen allt fler småpartier tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna i landet. De politiska majoriteterna har därigenom på många håll blivit oförutsägbara och instabila. I några fall har ändrade politiska majoritetsförhållanden under en löpande mandatperiod försvårat nämndarbetet. Nämnderna har inte fått igenom sina förslag i fullmäktige eftersom den politiska majoriteten i fullmäktige inte längre stämt överens med motsvararande förhållanden i nämnderna. Vårt förslag om att fullmäktige skall ges en möjlighet att välja nya ledamöter och ersättare i en nämnd skall ses mot denna bakgrund. Om mandatperioderna förlängs till fyra år kommer denna möjlighet att bli än mer angelägen.

Återkallandet av förtroendeuppdragen skall avse samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd och inte kunna användas för att endast entlediga vissa enskilda ledamöter.

Särregleringen för Stockholms kommun minskar

Behovet av den särreglering av Stockholms kommuns organisation som funnits i kommunallagstiftningen under lång tid har ifrågasatts vid flera tillfällen. Historiskt betingade skäl har legat bakom de organisatoriska skillnaderna mellan Stockholm och övriga kommuner i landet. Kommunen anser nu att behovet av särregler har minskat betydligt. Vi tar i

denna proposition upp frågorna om en minskad särreglering av Stockholms kommun.

4.4 Framtida reformbehov

Ett fortsatt reformbehov

Den kommunala verksamheten kommer även i fortsättningen att vara föremål för förändringar som kommer att medföra ett behov av omprövning av de regelverk som styr kommunernas och landstingens handlande. Detta gäller inte minst den ökade internationaliseringen och konsekvenserna av ett eventuellt EU-medlemskap.

Lokaldemokratikommittén har haft i uppdrag att utreda ett vitt spektrum av frågor. Större delen av de förslag kommittén har lagt fram har regeringen och remissinstanserna bedömt som mogna för lagstiftning. Vissa av förslagen behöver dock belysas ytterligare och då i ett bredare sammanhang. Det finns också frågor som inte legat inom kommitténs uppdrag, men som under senare år visat sig kräva ytterligare utredning.

Den kommunala självstyrelsens princip

Under senare år har frågan om vidden och innebörden av den kommunala självstyrelsen diskuterats vid ett flertal tillfällen. Den kommunala självstyrelsen har en lång tradition och en central ställning i Sverige. I 1 kap. 1 § regeringsformen sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 1 § kommunallagen sägs att kommuner och landsting på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i andra särskilda föreskrifter. Sverige har dessutom ratificerat Europarådets konvention om kommunal självstyrelse (prop. 1988/89:119, bet. 1988/89:KU32, rskr. 1988/89:251).

Svenska Kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen aktualiserat frågan om ett vidgat grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen (C93/540). Syftet med ett stärkt skydd skulle enligt förbundet vara att åstadkomma en konsekvent handlingslinje i den lagstiftning som rör kommunerna. Därigenom skulle man kunna få en bättre förutsägbarhet och en mer regelmässig avvägning mot självstyrelseintressena i lagstiftningen.

Även Lokaldemokratikommittén har behandlat frågan och har konstaterat att gränserna för den kommunala självstyrelsen är oklara liksom innebörden av de krav som ställs upp i Europarådets konvention om kommunalt självstyre. Kommittén har föreslagit att regeringen vidtar åtgärder för att ge den kommunala självstyrelsen ett vidgat grundlagsskydd. En klar majoritet av remissinstanserna delar kommitténs uppfattning. De som ställer sig negativa till ett vidgat grundlagsskydd pekar framför allt på behovet av nationellt fastställda miniminivåer och en

nationell kontroll för att skillnaderna i levnadsvillkor, tillgång till service och skillnader i avgiftsnivåerna inte skall bli för stora i landet.

En särskild utredare har redan på regeringens initiativ utrett konsekvenserna för kommunerna och landstingen vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen (Kommunerna, landstingen och Europa SOU 1994:2). Utredaren har också lämnat ett värdefullt underlag om hur internationaliseringen påverkar förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen.

En stark kommunal självstyrelse är en viktig förutsättning för en levande lokal demokrati. Graden av detaljstyrning från statens sida kan vara av avgörande betydelse för utvecklingen av det lokala engagemanget hos både förtroendevalda och medborgare. Det är främst på den lokala nivån som medborgarna möter sina valda företrädare och där de själva kan engagera sig i den offentligt organiserade verksamheten. Till detta skall dock läggas önskemålen och behoven av att på vissa områden kunna ställa upp nationella mål.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns starka skäl för att den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering ses över i ett mer samlat sammanhang. Vi har därför för avsikt att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera den rättsliga utvecklingen i Sverige med utgångspunkt i principen om den kommunala självstyrelsen.

Nyval vid kommundelningar

En övergång till fyraåriga mandatperioder innebär att det kan komma att dröja upp till fyra år från det att regeringen fattar beslut om en delning av en kommun till dess att den kan träda i kraft. Nuvarande regler om ikraftträdande av kommundelningar innebär att större delningar skall träda i kraft först den 1 januari året efter det att det hållits val till fullmäktige i hela landet (1 kap. 12 § lagen [1979:411] om Sveriges indelning i kommuner och landsting). Lokaldemokratikommittén har pekat på detta faktum och några remissinstanser har sett positivt på möjligheten att regeringen skulle få en möjlighet att förkorta tiden mellan beslut och ikraftträdande genom att i samband med ett delningsbeslut medge att det hålls nyval i de nya kommunerna.

Regeringen anser att det finns ett klart lokaldemokratiskt intresse i att en beslutad indelningsändring kan träda i kraft så fort som det är praktiskt möjligt. Frågan om möjligheten att utlysa nyval inrymmer dock flera aspekter som behöver belysas närmare. Det finns bl.a. en nära koppling till kravet i indelningslagen på att utse indelningsdelningsdelegerade och bestämmelserna i vallagstiftningen. Vi avser att tillkalla en särskild utredare för att arbeta fram förslag i denna fråga.

De förtroendevaldas arbetsförutsättningar

En vital demokrati förutsätter att det finns människor i många olika befolkningsgrupper som är beredda att ta på sig kommunala uppdrag. Det är viktigt att skapa goda arbetsförutsättningar för de förtroendeval-

da. De nuvarande reglerna i kommunallagen ger de förtroendevalda en rätt att i viss utsträckning närvara vid nämndernas sammanträden och att vara lediga från sina anställningar i den utsträckning som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. De har också rätt till ekonomisk ersättning för sina insatser och för den arbetsinkomst m.m. som de förlorar när de fullgör sina uppdrag.

Att rekrytera nya, speciellt yngre personer, till politiskt arbete har emellertid blivit allt svårare och är som Lokaldemokratikommittén har påpekat ett av huvudproblemen för de politiska partierna. Kommittén har också kunnat konstaterat att antalet förtroendevalda har minskat med ca tio procent efter valet år 1991. En studie som kommittén genomfört visar att främst arbetare, kvinnor, unga, äldre samt invandrare är underrepresenterade i de kommunala organen.

Enligt vår mening finns det en demokratisk risk i att antalet förtroendeuppdrag blir alltför få. Det återverkar nämligen på möjligheterna att få till stånd en god representativitet. De redan nu underrepresenterade grupperna kan då få än svårare än idag att ta sig in i fullmäktige och nämnderna.

Här kan också nämnas att regeringen i propositionen 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken föreslår att särskilda medel anslås för ett utvecklingsarbete för att öka kvinnorepresentationen i beslutande församlingar. Där betonar vi att det finns anledning att aktivera jämställdhetsarbetet på den kommunala nivån och att uppmärksamma kvinnorepresentationen inte minst i nämnderna.

Kommittén har föreslagit att de bestämmelser om rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst samt förlorade pensions- och semesterförmåner som infördes i den nya kommunallagen skall tas bort. Det främsta skälet för detta är att bestämmelserna har varit svåra att tillämpa på ett rättvist sätt.

Regeringen är medveten om att ersättningsreglerna har skapat tillämpningsproblem, men är inte övertygad om att den rätta lösningen för att komma till rätta med dessa problem är att slopa bestämmelserna. De har ju nämligen till syfte att underlätta rekryteringen av förtroendevalda. Slopas rätten till ersättning kan effekten bli den motsatta.

Eftersom bestämmelserna har varit i kraft så kort tid är regeringen således inte beredd att genomföra den av kommittén föreslagna ändringen. Vi anser emellertid att det finns skäl att ytterligare se över utformingen och om möjligt finna ett ersättningssystem som motsvarar kraven både på enkel administration och att det skall underlätta rekryteringen av förtroendevalda med skiftande bakgrund.

Reglerna om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst har också visat sig ställa till problem för personer som får pension i olika former. Det kan finnas anledning att även se hur kommunallagens bestämmelser är samordnade med olika socialförsäkringsystem och eventuellt andra former av ersättningar. Dessutom har riksdagen hos regeringen begärt en utredning om de skiftarbetandes rätt till ledighet från sina arbeten (bet. 1993/94:KU9, rskr. 1993/94:34). Detta bör också vägas in i ett fortsatt utredningsarbete.

I den nya kommunallagen ändrades de tidigare reglerna om partistöd. Ett huvudsyfte med de ändringar som gjordes var att alla i fullmäktige representerade partier skulle tillförsäkras ett grundstöd, lika för alla partier. Dessa regler har kommit att tillämpas mycket olika vilket har lett till betydande variationer mellan kommunerna och landstingen när det gäller grundstödets storlek. På uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (B 1981:03), har Statskontoret utrett partistödet utrett i syfte att ge en bild av den offentliga finansieringen av partiernas verksamhet (Ds 1994:31). Bland de frågor som utretts är vilken betydelse stödet har för finansieringen av partiernas verksamhet, vilka alternativ som finns till offentlig finansiering samt eventuella samband mellan storleken på partistödet och bl.a. valdeltagande, medlemsantal och aktiviteter. Resultatet av undersökningen skall beredas inom regeringskansliet.

Det finns stor anledning att ägna fortsatt uppmärksamhet åt hur antalet förtroendeuppdrag och representativiteten bland de förtroendevalda utvecklas framöver och då närmast vid nästa allmänna val hösten 1994. Det finns också skäl att följa upp hur partistödsreglerna i kommunallagen har tillämpats i praktiken och att analysera om tillämpningen står i överensstämmelse med intentionerna bakom de nya reglerna om kommunalt partistöd.

Mot denna bakgrund har regeringen för avsikt att tillkalla en utredning med uppgift att göra en totalöversyn över de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. I översynen bör ingå bl.a. kommunallagens regler om rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst, rätt till ledighet för de skiftarbetande samt det kommunala partistödet. Det är också angeläget att föreslå åtgärder för att förbättra arbetsförutsättningarna för de förtroendevalda och de politiska partierna i kommuner och landsting.

Den kommunala revisionens framtida roll

De förtroendevalda revisorerna är fullmäktiges instrument för granskningen av den kommunala verksamheten. De bedriver både förvaltnings- och redovisningsrevision. De utgör ett betydelsefullt demokratiskt inslag i den kommunala självstyrelsen. Uppdraget som revisor är en särskild form av förtroendeuppdrag där lekmannakaraktären och kravet på en god kännedom om verksamheten är framträdande. De kommunala revisorerna kan, för den professionella delen av revisionen, vid behov anlita expertis.

I Lokaldemokratikommitténs uppdrag har inte ingått att närmare utreda den kommunala revisionens roll. Kommittén har dock pekat på vissa frågor som framöver kan komma att behöva belysas ytterligare. Hit hör bl.a. revisorernas framtida roll i kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering, deras förhållande till fullmäktige, frågan om vilka som kan rekryteras till uppdraget som förtroendevald revisor och vilka personer som är att anse som redovisningsskyldiga till kommunen eller landstinget och som därigenom är diskvalificerade för ett sådant uppdrag. En framtida reformering av den kommunala revisionens

roll bör enligt kommmittén inriktas på att trygga en hög kompetens inom revisionsverksamheten. Kommittén har som ett led i att stärka de förtroendevaldas ansvar för domstolstrots och lagtrots föreslagit en principiellt betydelsefull utvidgning av de kommunala revisorernas obligatoriska uppgifter till att även omfatta en granskning av lagenligheten i verksamheter inom nämnderna. Denna fråga bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Mot denna bakgrund avser regeringen att ta initiativ till en översyn av den kommunala revisionen.

Ett vidgat medborgarengagemang

I det följande kommer vi att föreslå nya bestämmelser om självförvaltningsorgan. Vi har för avsikt att nära följa tillämpningen av dessa regler för att se om möjligheter finns att ytterligare vidga kommunernas befogenheter att föra över uppgifter till självförvaltningsorgan eller att finna nya möjligheter att använda entreprenadlösningar i samband med att föreningar övertar kommunala uppgifter. Vi har dessutom riksdagens uppdrag att närmare överväga förändringar i skollagstiftningen i syfte att öka elevers och föräldrars inflytande i skolan (se bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82).

Entreprenadlösningar kan bli särskilt aktuella när kommuner och landsting önskar föra ut ansvaret för verksamheter som inte är knutna till vissa anläggningar eller institutioner, utan som avser större geografiska områden. I dag finns på många håll i landet lokala utvecklingsgrupper som vill ta ett mer samlat ansvar för verksamheten inom sitt område. I dessa fall kan man tänka sig en entreprenadmodell som bygger på att kommunen sluter avtal med en samhällsförening som kan representera ett samlat geografiskt område som en by eller en viss bygd.

Vidgade möjligheter till personval

Det kommunala valsystemets utformning är av stor betydelse för medborgarnas möjligheter att påverka den lokala och regionala politikens inriktning. Riksdagen väntas under våren 1994 fatta beslut om förlängda mandatperioder från och med valet hösten år 1994 (prop. 1993/94:115). Riksdagen väntas också besluta om att det från och med valet år 1998 kommer att tillämpas ett ökat inslag av personval i de kommunala valen. En försöksverksamhet med personval i valet hösten 1994 föreslås i Helsingborgs, Linköpings, Solna, Vaggeryds, Vänersborgs, Östersunds och Övertorneå kommuner (prop. 1993/94:129).

Enligt vår bedömning kommer de förstärkta möjligheterna till personval i de kommunala valen att stimulera partierna och deras kandidater att föra mer aktiva lokala och regionala valkampanjer. Den förlängda mandatperioden är till fördel för partiernas möjligheter att bedriva en långsiktig kommunalpolitik.

Flera remissinstanser har sett positivt på möjligheterna till ökat personval på kommunal nivå. Vi har för avsikt att i samband med att försöksverksamheten med personval skall utvärderas särskilt uppmärksamma vilka effekter det har haft på den lokala demokratin.

Den ökade internationaliseringen

Det finns starka skäl att följa internationaliseringens påverkan på kommunal verksamhet.

I kommuner och regioner där befolkningen för sin utkomst är beroende av utlandsorienterade företag är kommunalpolitikerna ofta starkt engagerade i näringspolitiska frågor och enskilda företags utvecklingsmöjligheter. Tillsammans har kommuner, landsting och näringsliv ofta ett gemensamt intresse av att förbättra infrastrukturen i regionen.

Här gör sig frågor om gränsen mellan nationell utrikespolitik och det kommunala internationella intresset gällande. Det finns all anledning att även framöver följa effekterna på den kommunala självstyrelsen både när det gäller samarbetet inom ramen för EES-avtalet och ett eventuellt EU-medlemskap. EG/EU-konsekvensutredningarna (SOU 1994:2) har föreslagit att det för detta ändamål inom regeringskansliet inrättas stående beredningsorgan. I en särskild rapport Kommunal näringslivspolitik i Danmark (SOU 1993:112) föreslår Lokaldemokratikommittén att kommunal och regional näringslivspolitik i Sverige bör utredas utifrån ett antal frågeställningar som bl.a. berör EES-avtalet och en eventuell EU-anslutning. Förslagen i de nyss nämnda betänkandena bereds för närvarande.

Gemensam personal för myndighetsutövning

Många, framför allt mindre kommuner, saknar i dag ekonomiska möjligheter att ha egen kvalificerad personal inom vissa obligatoriska områden med stort inslag av myndighetsutövning. Ett önskemål från kommunalt håll är att det skall skapas en möjlighet för kommuner att anlita den sakkunskap som finns i en annan kommun för att utföra viss myndighetsutövning när det av olika skäl inte är rimligt att kommunen bygger upp en egen kompetens. Detta gäller särskilt inom områdena miljö- och hälsoskydd, plan- och bygg, räddningstjänst och överförmyndarverksamhet. Det kan även röra sig om andra områden där behovet av specialistkompetens är högt, t.ex. inom socialtjänsten.

I dag ger bl.a. räddningstjänstlagen (1986:1102) en möjlighet för en nämnd att meddela den som fullgör uppgifter åt nämnden utan att vara tjänsteman i kommunen befogenhet att på nämndens vägnar meddela i verksamheten erforderliga föreläggande och förbud. Inom regeringskansliet bereds också ett förslag till förändringar i föräldrabalken när det gäller överförmyndarverksamheten i syfte att skapa en möjlighet att delegera beslutanderätt till anställd i annan kommun.

Regeringen har redan inlett en översyn av frågan om att anlita anställda i en annan kommun eller ett landsting för uppgifter som innefat-

tar myndighetsutövning. Vi avser att uppdra åt en särskild utredare att ta ett mer samlat grepp om dessa frågor.

Kommunal uppdragsverksamhet och det kommunala medlemskapet

Lokaldemokratikommittén har behandlat dessa frågor. Regeringen är i dag bl.a. med hänsyn till remissutfallet inte beredd att lägga fram några förslag i dessa delar. Frågorna kommer emellertid att beredas vidare.

Sekretessen i en fri kommunal nämndorganisation

Lokaldemokratikommittén har haft i uppdrag att överväga hur man inom ramen för sekretesslagstiftningen kan finna lösningar på de problem som är förknippade med att sekretesskyddade uppgifter från skilda verksamhetsområden kan förekomma inom integrerade verksamheter. Kommittén avlämnade år 1992 delbetänkandet Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (1992:140). Betänkandet har remissbehandlats. Mot bakgrund av remissutfallet har vi funnit att frågan bör beredas vidare.

Förtroendevaldas ansvar för lagtrots och domstolstrots

Kommittén har enligt sina direktiv haft i uppdrag att se över regleringen av de förtroendevaldas ansvar i olika avseenden för kommunala beslut. Kommittén avlämnade år 1993 delbetänkandet Förtroendevaldas ansvar för domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:109). Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

5 Entreprenader i kommunal verksamhet

5.1 Rätten att anlita entreprenörer

Regeringens bedömning: Rätten att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till t.ex. en entreprenör följer av kommunallagen och viss speciallagstiftning. Ytterligare regler behövs därför inte.

Regeringens förslag: Bestämmelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen justeras för att tydliggöra fullmäktiges roll när vården av kommunala angelägenheter lämnas över till annan. Vidare görs tillägget i paragrafen att vården av en kommunal angelägenhet även får lämnas över till en enskild individ.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Därutöver har kommittén föreslagit en ändring i kommunallagen för att klargöra att kommuner och landsting får anlita entreprenörer.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Landstingsförbundet* anser också att avgränsningen mellan sådan kommunal angelägenhet som får lämnas över genom ensidigt beslut och sådan där det fordras avtal för överlämnande är betydelsefull och måste tydliggöras i motiven.

Ett par av de remissinstanser som avstyrker eller är tveksamma till förslaget anser att om rätten att anlita entreprenörer skrivs in i 3 kap. 16 § kommunallagen, så innebär det att fullmäktige måste ta alla beslut om entreprenader. Det bör enligt dessa vara 3 kap. 9 § som avgör om det är fullmäktige eller nämnden som fattar beslutet.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Kommuner och landsting har sedan lång tid haft en rätt att i viss utsträckning använda sig av privaträttsliga subjekt för sin verksamhet. Det har i rättspraxis ansetts följa av den allmänna kompetensregeln, numera lagfäst i 2 kap. 1 § kommunallagen.

Genom den nya kommunallagen har kommunernas och landstingens möjligheter att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt ytterligare förtydligats. Sålunda föreskrivs i 3 kap. 16 § att kommuner och landsting genom beslut av fullmäktige får lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande någon särskild ordning inte har föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. I paragrafen erinras om att vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen får överlämnas bara om det finns stöd för det i lag.

Regeln i 3 kap. 16 § kommunallagen har visserligen kommit till för att reglera förutsättningarna för att lägga ut verksamhet på kommunala företag. Regeln har emellertid getts en sådan utformning att den allmänt reglerar förutsättningarna för kommunerna och landstingen att lämna

över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt, t.ex. genom avtal om entreprenaddrift (jfr bet. 1990/91:KU38 s. 44).

Genom de förslag som lades fram i propositionen 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet har ytterligare klarlagts att uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning kan läggas ut på entreprenad. Med hänvisning till det anförda finner regeringen - i motsats till kommittén - att det inte behövs något ytterligare förtydligande i 3 kap. 16 § kommunallagen i fråga om denna möjlighet.

Möjligheterna att lämna över förvaltningsuppgifter till privaträttsliga subjekt framgår redan av regeringsformen. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket kan förvaltningsuppgift lämnas över såväl till bolag, förening, samfällighet och stiftelse som till enskild individ. Möjligheten att lämna över offentliga förvaltningsuppgifter till en enskild individ infördes genom en ändring i 11 kap. 6 § som trädde i kraft den 1 januari 1977. Motivet var att det lika väl som att det kan vara ändamålsenligt att en offentlig förvaltningsuppgift anförtros en juridisk person så kan det vara önskvärt att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till en eller flera fysiska personer, utan att de för den skull behöver inlemmas i myndighetsorganisationen. Som exempel nämndes fall i vilka det är önskvärt att en offentlig serviceuppgift kan anförtros inte bara ett aktiebolag utan också näringsidkare som driver rörelse utan att använda bolagsformen (prop. 1975/76:209 s. 168).

Bestämmelserna i 3 kap. 16 § kommunallagen innehåller inte någon möjlighet för kommuner och landsting att lämna över vården av en kommunal angelägenhet till en enskild individ. Av förarbetena till bestämmelsen i kommunallagen framgår inte anledningen till detta. Denna möjlighet finns däremot numera i t.ex. socialtjänstlagen (1980:620) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (jfr. prop. 1992/93:43 ovan). Enligt vår mening saknas det anledning att inte uttryckligen ange en sådan möjlighet även i kommunallagen. Ett tillägg till paragrafen med denna innebörd bör därför göras.

5.2 Det kommunala ansvaret och kontrollen

Regeringens förslag: Nämndernas ansvar skall uttryckligen omfatta även sådan kommunal verksamhet som lämnas över till annan.

Förslaget genomförs genom att ett nytt tredje stycke läggs till i 6 kap. 7 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. *Kammarrätten i Sundsvall* anser dock att bestämmelsen om nämndernas ansvar för entre-

prenadverksamhet är mycket allmänt hållen och att efterlevnaden inte kan bli föremål för laglighetsprövning. Bestämmelsen får i stället sin främsta betydelse för bedömningen av nämndens ansvar inför fullmäktige.

Några remissinstanser avstyrker eller är tveksamma inför förslaget och menar att bestämmelsen kan ge upphov till tillämpningsproblem eftersom den inte innehåller någon konkretisering av de krav som det talas om i motiven.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen skall nämnderna var och en inom sitt område se till att den kommunala verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i den förra kommunallagen. Den nya regeln motiverades av att ändrade styrformer i den kommunala verksamheten reser krav på ett större ansvarstagande hos nämnderna och ökade krav på att fullmäktige följer upp verksamheten. Det ansågs nödvändigt att nämnderna bedriver sin verksamhet så att fullmäktiges och revisorernas kontroll underlättas. Nämnderna måste därför själva fullgöra en fortlöpande kontroll över utvecklingen inom respektive verksamhetsområde (prop. 1990/91:117 s. 90).

Som en följd av strävandena att i högre grad än tidigare utsätta den kommunala verksamheten för konkurrens, har antalet entreprenader i kommunerna kommit att öka. I debatten har det hävdats att det från demokratisk synpunkt finns risker förknippade med en sådan utveckling. Bland annat har det ansetts vara oklart vilket ansvar som kommunerna och landstingen har för en verksamhet som bedrivs av enskilda på entreprenad.

Kännetecknande för kommunala entreprenader är att en kommun eller ett landsting anlitar en extern producent för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi. Kommunen eller landstinget har kvar huvudmannaskapet och har därigenom också kvar det yttersta ansvaret för verksamheten och skall se till att att den anlitade entreprenören uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten. Innehållet i entreprenadavtalet är därför av största vikt för att kommunerna och landstingen skall kunna fullgöra sitt ansvar gentemot sina medlemmar. Avtalet är vid sidan av den associationsrättsliga lagstiftningen och de eventuella särskilda regler om privat bedriven verksamhet i speciallagstiftningen det som styr en verksamhet sedan den överlämnats. Det är kommunen eller landstinget och inte primärt entreprenören som inför medlemmarna ansvarar för att den av entreprenören bedrivna verksamheten uppfyller samma kvalitetskrav som den som bedrivs i egen regi.

Man måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning. Dessa särskilda villkor anges i 1 kap. 9 § regeringsformen. Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall

gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet.

Av 6 kap. 7 § kommunallagen framgår inte direkt att de kommunala nämnderna ansvarar för en verksamhet som utförs av utomstående på uppdrag av kommunen eller landstinget. Frågan berördes inte heller under förarbetena. Att så bör vara fallet finner vi emellertid uppenbart. Med ansvar avses inte ansvaret för den dagliga verksamhetens utförande utan det övergripande politiska ansvaret. För att det inte skall råda någon som helst tvekan om att nämndernas ansvar också omfattar en verksamhet som har lagts ut på entreprenad bör ett förtydligande tillägg med denna innebörd göras till 6 kap. 7 § kommunallagen.

En förutsättning för att en nämnd skall kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlåtit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Det bör därför föreskrivas en skyldighet för fullmäktige att se till att kommunen eller landstinget tillförsäkras en sådan möjlighet innan vården av en angelägenhet lämnas över till ett privaträttsligt subjekt med stöd av 3 kap. 16 § kommunallagen. Det bör ske genom att en ny paragraf med bestämmelser om detta förs in efter 3 kap. 18 §.

5.3 Allmänhetens insyns- och kontrollmöjligheter

Regeringens bedömning: Några regler om allmänhetens insyn i och kontroll av helt privatägda företag som på entreprenad bedriver kommunal verksamhet bör inte införas.

Kommitténs förslag: Kommittén har föreslagit att kommunerna och landstingen åläggs att tillförsäkra allmänheten kontroll och den insyn som kan anses befogad.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. En del anser att eftersom verksamheten är skattefinansierad oavsett vem som utför den, väger allmänhetens intresse av insyn i allmänhet tyngre än det enskilda företagets behov av skydd mot insyn. *Riksdagens ombudsmän (JO)* konstaterar att bestämmelsen har utformats som en allmän handlingsregel av målsättningskaraktär och menar att det från rättslig utgångspunkt är svårt att bedöma vilken verkan en bestämmelse av detta slag har. Om bestämmelsen med framgång kan åberopas vid laglighetsprövning är oklart. *Stockholms läns landsting* anser att hänsynen till konkurrensneutraliteten kräver att företagshemligheter och ekonomiska förhållanden skall kunna sekretessbeläggas. *Konkurrensverket* avråder från en generalklausul om allmänhetens insyn och kontroll. Den ger allmänheten,

konkurrenterna och kommunen insyn i konkurrenternas ekonomiska och affärsmässiga verksamhet som kan vara till nackdel för dessa vid konkurrens med kommunens egenregiverksamhet. Verket pekar på att möjligheten till insyn kan avhålla vissa privata entreprenörer från att lämna anbud vid kommunal upphandling. Kommunen kan också vid ett senare tillfälle utnyttja informationen i sin producentroll vid konkurrens med berörda företag. I avtalet måste en lämplig avvägning göras med hänsyn till de möjligheter kommunen har att sekretesskydda de uppgifter som en entreprenör skall lämna till kommunen. I avtalet skall klart preciseras bestämda krav på mål, omfattning, inriktning och kvalitet och att det finns en klar rätt att häva avtalet eller att få avdrag på ersättningen om villkoren inte uppfylls. Kommuninvånarna får då via bestämmelserna tillräcklig insyn och kontroll över verksamheten. Bristerna kan också åtgärdas i en ny upphandling.

Några remissinstanser är tveksamma till förslaget och menar att de föreslagna bestämmelserna är otillräckliga och behöver övervägas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Från och med den 1 januari 1995 kommer aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner och landsting utövar ett bestämmande inflytande att jämställas med myndigheter när det gäller handlingsoffentligheten (jfr prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46, SFS 1993:1295).

I dag gäller enligt 3 kap. 17 och 18 §§ kommunallagen att fullmäktige skall besluta om eller se till att företagen tillämpar grunderna för allmänna handlingars offentlighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett kommunalt företag. Regler om allmänhetens insyn i helt privatägda företag som på entreprenad bedriver kommunal verksamhet finns inte.

Vid olika tillfällen har krav rests på att offentlighetsprincipen skall tillämpas i all verksamhet som utförs för det allmännas räkning och som bekostas av allmänna medel. Detta oavsett om det sker genom kommunala företag eller helt privata entreprenörer.

Till skillnad från kommunala företag driver privata entreprenörer sin verksamhet i vinstsyfte och i konkurrens med andra aktörer på en marknad. Att lagstifta om en rätt till insyn för allmänheten genom handlingsoffentlighet när det gäller verksamhet som en helt privat entreprenör driver på uppdrag av en kommun eller ett landsting skulle skapa betydande gränsdragningsproblem. En offentligrättslig reglering av det privata näringslivet i dessa avseenden skulle sannolikt också motverka syftena med strävandena att utsätta den offentliga verksamheten för konkurrens.

Samtidigt är det emellertid önskvärt att allmänheten har insynsmöjligheter i någon form i kommunal verksamhet som drivs på entreprenad. Sådan verksamhet bedrivs för att tillgodose ett kommunalt ändamål och med kommunala medel.

Allmänhetens insyn i nu aktuell verksamhet kan tillgodoses på i huvudsak två olika sätt. Det ena är att allmänheten genom tillämpningen

av offentlighetsprincipen har insyn hos den kommunala nämnd som under fullmäktige svarar för att entreprenaden drivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt och de föreskrifter i övrigt som gäller för verksamheten. Denna ordning gäller redan i dag. Ett annat sätt är att kommuner och landsting i lag åläggs att i entreprenadavtalet tillförsäkra allmänheten den direkta insyn i entreprenörens verksamhet som kan anses befogad.

Kommittén har föreslagit en i lag reglerad skyldighet för kommuner och landsting att tillförsäkra allmänheten möjligheter att kontrollera verksamheten. Enligt förslaget skall insynen dock ges en omfattning som med beaktande av enskildas intressen är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.

Regeringen är i likhet med flera remissinstanser tveksam till kommitténs förslag i denna del. En sådan regel ger utrymme för vitt skilda tolkningar av vad som i det enskilda fallet kan krävas. Det är vidare tveksamt om kommunens eller landstingets beslut på grundval av en sådan regel efter överklagande skulle kunna bli föremål för en laglighetsprövning. Enligt vår bedömning finns det också anledning att befara att ett krav på att allmänheten skall ha direkt insyn i helt privata företag kan minska intresset hos sådana företag att träffa entreprenadavtal om kommunal verksamhet och därmed minska möjligheterna att utsätta sådana delar av den kommunala verksamheten som lämpar sig för det för konkurrens. Till det kommer de problem som är förknippade med gränsdragningen av vad som i det enskilda fallet skall kunna vara föremål för insyn.

Som vi tidigare har framhållit har kommunen kvar det yttersta ansvaret för verksamheten även om den helt eller delvis läggs ut på entreprenad. I det föregående har vi också föreslagit att nämndansvaret för sådan verksamhet tydliggörs och att fullmäktige åläggs att se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkrar sig en möjlighet att aktivt kontrollera och följa upp verksamheten. De uppgifter om entreprenören och dennes verksamhet som kommunen eller landstinget skaffar sig på detta sätt är genom offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten, om de inte med stöd av någon bestämmelse i sekretesslagen är skyddade av sekretess. Enligt vår mening får behovet av allmänhetens insyn i en entreprenörs verksamhet anses tillräckligt tillgodosett genom de möjligheter som på detta sätt finns. Någon särskild lagregel av det slag som kommittén har förslagit i denna del behövs därför inte.

Regeringens förslag: Fullmäktige får rätt att under löpande mandatperiod återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd. Detta kan ske dels när den politiska majoriteten i nämnderna inte längre är densamma som i fullmäktige, dels i samband med att nämndorganisationen skall ändras.

Förslaget genomförs genom att en ny paragraf, 4 kap. 10 a §, införs i kommunallagen. I 6 kap. 14 § kommunallagen klargörs att nya förtroendevalda skall väljas när uppdragen återkallats enligt 4 kap. 10 a § 1.

Kommitténs förslag: Nämnderna i kommuner och landsting bör väljas tills vidare så att deras sammansättning kan anpassas till eventuella majoritetsförändringar i fullmäktige. Styrelsen skall ges en exklusiv rätt att väcka ärende i fullmäktige om entledigande av samtliga förtroendevalda i en nämnd. Ett sådant ärende skall bara kunna bordläggas i fullmäktige efter beslut med enkel majoritet. Rätten att efter ett val ändra antalet ledamöter i en nämnd utan föregående beredning skall gälla under hela mandatperioden.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har kommenterat förslaget tillstyrker eller har inget att erinra mot det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att kommitténs förslag har betänkliga lagtekniska brister. *JO* vill att 4 kap. 7–10 §§ kommunallagen om ett uppdrags upphörande kompletteras med det förhållande som kommittén avser att reglera och 6 kap. 12 § med att fullmäktige har befogenheten att återkalla samtliga förtroendeuppdrag i styrelsen eller annan nämnd.

Några remissinstanser avstyrker eller är tveksamma till förslaget. Några av dem efterlyser en möjlighet att använda misstroendevotum eller att utlysa nyval, särskilt om mandatperioderna förlängs till fyra år. Andra menar att kontinuiteten och långsiktigheten i arbetet äventyras genom kommitténs förslag. *Svenska Kommunförbundet* och *Sollentuna kommun* anser att kommunerna själva skall bestämma om nämnderna skall väljas på viss tid eller tills vidare. Med kommitténs förslag riskerar enligt förbundet de små partierna att få ett större inflytande än vad valresultatet motiverar och de förtroendevaldas situation blir mer osäker, inte minst när det gäller de hel- eller deltidsengagerade. Förbundet anser vidare att det kan bli svårt att få människor att lämna sina arbeten och åta sig politiska uppdrag. Fullmäktige bör ges en rätt att entlediga ledamöter i nämnder endast vid majoritetsskiften och vid omorganisationer. Det bör vara möjligt att välja styrelsen tills vidare och andra nämnder för viss tid.

Skälen för regeringens förslag: Efter ett allmänt val i en kommun eller ett landsting bildar i normalfallet ett eller flera av partierna i fullmäktige den politiska majoritet som skall leda det politiska arbetet under den nya mandatperioden. Med en politisk majoritet avses normalt

sett en konstellation av förtroendevalda som vid omröstningar samlar flertalet röster. En sådan konstellation är vanligen stabil under en mandatperiod. Det är också vanligt att partier som avser att samarbeta politiskt utfärdar gemensamma politiska deklarationer eller programförklaringar.

På många håll i landet är partistrukturen i fullmäktige splittrad. Det har därför inträffat att det politiska majoritetsförhållandet skiftat under mandatperioden till följd av att ett parti, som till en början ingått i majoriteten, senare valt att i stället samarbeta med oppositionen. Därigenom har en ny politisk majoritet bildats. Ett läge kan alltså uppstå där ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige inte stämmer överens med förhållandet i t.ex. styrelsen.

Ändrade majoritetsförhållanden kan innebära både praktiska men främst politiska svårigheter genom att nämnderna under kanske flera år tvingas arbeta med politiska majoriteter som inte stämmer med förhållandena i fullmäktige. En allvarlig konsekvens av detta kan bli att de förslag som styrelsen och andra nämnder lägger inte antas av fullmäktige. Ytterst handlar det om att styrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende.

Även om majoritetsskiften för närvarande torde vara ovanliga kan bl.a. ett ökat antal lokala småpartier tänkas leda till att frekvensen av majoritetsskiften under en mandatperiod kommer att öka. Flertalet s.k. enfrågepartier är många gånger svåra att placera i något på förhand givet politiskt sammanhang. En förlängning av mandatperioderna från tre till fyra år kan också innebära att majoriteterna oftare ändras under mandatperioden. På kommunal nivå finns i dag inte någon möjlighet till misstroendeförklaring i fullmäktige. Det går inte heller att utlysa nyval.

Mot denna bakgrund bör det enligt regeringens mening tillskapas vissa möjligheter att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning så att dessa avspeglar den politiska majoriteten i fullmäktige även om majoriteten har skiftat.

Kommittén har föreslagit en lösning som innebär att alla nämnder skall väljas tills vidare. Enligt vår mening är det en bättre ordning att fullmäktige får rätt att med majoritetsbeslut entlediga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. En sådan återkallelse skall avse samtliga förtroendevalda och skall således inte kunna användas för att entlediga enstaka förtroendevalda.

Förslaget hindrar i och för sig inte att fullmäktige under en mandatperiod fattar beslut om entledigande vid flera tillfällen. I sakens natur ligger dock att rent tillfälliga opinionsyttringar inte skall leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen får sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvåras av ett förändrat politiskt läge. Ärendet skall beredas av styrelsen. Dessutom krävs ett majoritetsbeslut i fullmäktige.

De nuvarande reglerna om nämndernas mandattider bör enligt vår mening ligga fast. Det innebär även fortsättningvis att alla nämnders mandattiden med undantag av styrelsen är fria. En konsekvens av detta

är att fullmäktige kan förändra sin nämndorganisation genom att bilda nya nämnder eller avskaffa gamla (jfr prop. 1990/91:117 s. 198).

Enligt vår mening bör det också klart framgå av kommunallagen att fullmäktige kan entlediga samtliga förtroendevalda i samband med en ändrad nämndorganisation. Härigenom kommer lagen att ge en fullständig bild av vid vilka tillfällen och av vilka skäl ett kommunalt förtroendeuppdrag kan återkallas under löpande mandatperiod.

Alla nämnder, och inte bara styrelsen, bör kunna väcka frågan om entledigande. Detta är rimligt med hänsyn till att en nämnd själv bäst kan avgöra när ändrade politiska förhållanden i fullmäktige har försvårat arbetet i nämnden på ett sådant sätt att en ändring av nämndens sammansättning bör komma till stånd. Fullmäktiges egna ledamöter bör också kunna väcka ett sådant ärende i fullmäktige.

Kommittén har föreslagit att ett ärende om att entlediga samtliga förtroendevalda i en nämnd skall kunna bordläggas bara genom beslut med enkel majoritet. Vi menar dock att de vanliga reglerna om minoritetsbordläggning skall gälla även ett sådant ärende. Syftet med reglerna om minoritetsbordläggning är att undvika förhastade beslut och överrumplingar. Rätten till minoritetsbordläggning gäller dessutom bara vid en första bordläggning. En andra bordläggning kräver beslut med enkel majoritet. Av hänsyn till frågans vikt och för att undvika "politiska kupper" bör således möjligheten till minoritetsbordläggning finnas kvar.

Ett par remissinstanser har pekat på att ett förtida entledigande kan innebära problem, bl.a. av ekonomisk natur, främst för de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda. Detta gäller dock redan i dag för de hel- och deltidsengagerade förtroendevalda som antingen begär avsked av fri vilja eller som entledigas enligt kommunallagens nuvarande bestämmelser. Det får ligga på kommunerna och landstingen själva att reglera de främst ekonomiska konsekvenserna som ett återkallande eller ett entledigande kan medföra.

Regeringens förslag: Bestämmelserna om borgarråd i 4 kap. 28–32 §§ och 6 kap. 17 § kommunallagen och samtliga bestämmelser om drätselnämnd i 6 kap. 39–42 §§ upphör att gälla.

Borgarrådsinstitutet görs frivilligt.

Borgarrådens motionsrätt i fullmäktige tas bort. Fullmäktige ges en möjlighet att bestämma att endast borgarråd eller vissa av dem skall kunna vara adressater för interpellationer. Förslagen genomförs genom ändringar i 5 kap. 23 och 52 §§ kommunallagen.

Stockholms kommun har i en framställan till regeringen begärt bl.a. att särreglerna i kommunallagen om drätselnämnd tas bort och att vissa av bestämmelserna om borgarråd tas bort respektive ändras (dnr C93/159).

Skälen för regeringens förslag

Finns ett behov av särregler för Stockholms kommun?

Frågan om den kommunalrättsliga särregleringen för Stockholms kommun har diskuterats länge (se t.ex. betänkandet Stockholms kommunala styrelse – en partiell översyn av kommunallagen SOU 1981:53). Konstitutionsutskottet har uttalat att hänsyn måste tas till Stockholms särskilda önskemål i frågan (bet. 1982/83:KU21 s.10 ff.). I samband med utskottets behandling av prop. 1990/91:117 med förslag till ny kommunallag tillstyrkte utskottet att bestämmelserna om borgarråd och drätselnämnd skulle vara kvar i kommunallagen (bet. 1990/91:KU38 s. 55, 73).

De skillnader i nämndstruktur och arbetssätt som historiskt förelegat mellan Stockholms kommun och övriga kommuner i landet har under årens lopp successivt minskat genom att reglerna för Stockholm vid varje kommunallagsreform mer och mer har anpassats till de allmänna reglerna i kommunallagen (jfr SOU 1981:53 s. 53 f.)

I Stockholm har man traditionellt arbetat efter en modell med samlingsstyre. Inom kommunen bedrivs nu ett förändringsarbete som syftar till att i stället öka majoritetsinslagen i den politiska organisationen. Detta har lett till att behovet av de särregler i kommunallagen som finns för Stockholms kommun i kommunallagen har minskat.

Enligt regeringens mening bör man tillmötesgå Stockholms kommuns önskemål om vissa förändringar av reglerna om drätselnämnd och borgarråd.

Drätselnämnd

Drätselnämndens politiska funktion har traditionellt varit att stärka

finansborgarrådets ställning och den rättsliga funktionen att i styrelsens ställe ansvara för vissa i lagen angivna ärenden rörande bl.a. medelsförvaltningen i kommunen.

Stockholms kommun har begärt att samtliga regler i kommunallagen om drätselnämnd tas bort. Kommunen anser att man inte längre har behov av att inrätta en särskild drätselnämnd enligt den modell som föreskrivs i kommunallagen.

Vi föreslår att kommunens begäran tillmötesgås och att sålunda reglerna om drätselnämnd i 6 kap. 39–42 §§ skall upphöra att gälla.

Borgarråd

Borgarrådsinstitutionen i Stockholm har en mångårig tradition. Borgarrådsbefattningen var ursprungligen av tjänstemannakaraktär men under årens lopp har befattningen utvecklats till att vara av blandad förtroende- och tjänstemannakaraktär. Numera är den i huvudsak av förtroendemannakaraktär.

I dag är det obligatoriskt för fullmäktige i Stockholm att utse borgarråd (4 kap. 24 § kommunallagen). Kommunen har begärt att borgarrådsinstitutet i stället skall vara fakultativt, att vissa av reglerna om borgarråd skall ändras samt att vissa regler skall utgå ur kommunallagen. Som skäl anför kommunen bl.a. att de obligatoriska reglerna hämmar det förändringsarbete som pågår i kommunen.

De av kommunen begärda ändringarna såvitt avser borgarråd bör enligt vår mening genomföras dock med vissa lagtekniska modifieringar. Ändringarna har anpassats till de övriga förslag som vi lägger fram i denna proposition.

8 Kommunala folkomröstningar

8.1 Kommunallagen

Regeringens förslag: Ett visst antal kommun- eller landstingsmedlemmar får rätt att i fullmäktige väcka ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga. Detta sker genom ett tillägg i 5 kap. 23 § kommunallagen.

I 5 kap. 34 § görs en hänvisning till den föreslagna lagen om kommunala folkomröstningar och en ändring till följd av att det enligt den lagen blir en obligatorisk uppgift för valnämnden att genomföra beslutade folkomröstningar.

I 3 kap. 9 § kommunallagen görs tillägget att det bara är fullmäktige som kan fatta beslut i ärende om att hålla folkomröstning.

Kommittens förslag: Överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens förslag. Kommittén har dock föreslagit en i vissa avseenden annan lagteknisk lösning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget till ändringar i kommunallagen. Vissa anser att frågor om de grundläggande sociala rättigheterna, revisionsberättelsen, val som fullmäktige förrättar, kommunens administrativa organisation, den kommunala skattesatsen eller servicenivån inom en avgränsad funktion eller en del av kommunen eller frågor där det finns en klart uttalad nationell politik (flyktingmottagning) är olämpliga att folkomrösta om. Några instanser ifrågasätter den valda procentsatsen för folkinitiativ.

De remissinstanser som avstyrker eller är tveksamma till förslaget hänvisar främst till att bestämmelserna riskerar att kollidera med den representativa demokratins principer och menar att det är de politiska partierna som skall hålla sig informerade om medborgarnas åsikter och behov.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande ordning

Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen får fullmäktige besluta om att, som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga, inhämta synpunkter från medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något annat liknande förfarande.

Under de drygt 15 år som möjligheten att folkomrösta funnits genom bestämmelser i kommunallagen har de använts vid 25 tillfällen. Alla omröstningar har ägt rum i kommuner. Av dessa har 14 omröstningar gällt ändringar i den kommunala indelningen.

Det saknas emellertid regler om hur kommunala folkomröstningar i praktiken skall genomföras. Vid de tillfällen då folkomröstningar har ägt rum har vallagen (1972:620, omtryckt 1991:95) fått ge vägledning för genomförandet.

En folkomröstning kan omfatta hela eller delar av en kommun eller av ett landsting eller bara ett urval av deras medlemmar.

I 1 kap. 24 § första stycket lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting sägs att om det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. I likhet med vad som sägs i 5 kap. 34 § kommunallagen kan en sådan undersökningen ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Av förarbetena till indelningslagen framgår att om det i ett indelningsärende blir aktuellt att hålla en folkomröstning, så bör kommunfullmäktige i första hand ges tillfälle att inhämta synpunkter från lokalbefolkningen med stöd av bestämmelserna i kommunallagen (jfr prop. 1978/79:157 s. 117).

Folkomröstningar - ett komplement till den representativa demokratin

I de allmänna valen kan väljarna endast i stort och indirekt via de politiska partiernas företrädare påverka den inriktning som politiken skall ha under en kommande mandatperiod. Folkomröstning är en form av direkt inflytande där väljarna även mellan de allmänna valen kan ge uttryck för sin mening i en viss fråga. Genom att hålla en folkomröstning kommer medlemmarna mer direkt in i den politiska processen. I detta avseende utgör de kommunala folkomröstningarna ett bra komplement till både den direkta och den indirekta representativa demokratin.

Vi bedömer att intresset för folkomröstningar, som ett sätt att stärka medborgarnas inflytande kommer att öka. Vi ser positivt på en sådan utveckling och anser att tiden nu är mogen för att utveckla möjligheterna till ett mer frekvent utnyttjande av kommunala folkomröstningar. En del har hävdat att en vidgad användning av kommunala folkomröstningar kan urholka den representativa demokratin. Andra har däremot hävdat att utvecklingen hittills i Sverige inte visat på någon sådan fara, men att risken för olika negativa effekter är beroende av i vilken utsträckning och i vilket syfte folkomröstningar kommer att användas.

Farhågorna för eventuella negativa effekter på den representativa demokratin får enligt vår mening inte överdrivas. En folkomröstning kan bidra till att vitalisera den lokala demokratin genom att den enskilde ges en möjlighet till påverkan och ökat ansvarstagande. Enligt vår uppfattning är folkomröstningar ett bra sätt att öka medlemmarnas intresse och engagemang i olika samhällsfrågor.

I 1 kap. 7 § regeringsformen sägs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Det innebär att det slutliga avgörandet i en viss fråga inte kan undandras de politiska församlingarna, även om det har hållits en folkomröstning. Folkomröstningarna kan alltså bara vara rådgivande.

Det har under flera år diskuterats hur man kan öka medborgarnas mer direkta inflytande över den kommunala dagordningen. Enligt vår mening är tiden nu mogen för att införa en möjlighet för kommun- och landstingsmedlemmarna att väcka initiativ i fullmäktige om att hålla folkomröstning i viss fråga (folkinitiativ). För att klargöra att folkomröstningar även fortsättningsvis endast bör avse för medlemmarna viktigare frågor bör man kunna kräva att en relativt stor andel av de röstberättigade medlemmarna står bakom ett folkinitiativ för att fullmäktige skall vara tvungen att behandla det.

Vilken modell man än väljer för att konstruera en tröskel för möjligheten att väcka folkinitiativ, kommer den inte att kunna slå helt lika i både stora och små kommuner. Kommunernas invånarantal varierar från ca 3 000 i den minsta kommunen (Bjurholm) till ca 700 000 i den största (Stockholm). Den genomsnittliga kommunen har ca 15 000 invånare. Landstingens invånarantal varierar från ca 135 000 (Jämtlands läns landsting) till ca 1 670 000 (Stockholms läns landsting). Det genomsnittliga landstinget har ca 346 000 invånare. Till detta kommer att bara ca 70–75 procent av invånarna i genomsnitt är röstberättigade.

Lokaldemokratikommittén har föreslagit en gräns på tio procent av de röstberättigade medlemmarna för att kunna väcka ett ärende om folkomröstning. De reella möjligheterna att med en sådan gräns få till stånd ett folkinitiativ kan som vi ser det dock bli mycket skiftande i olika kommuner och landsting. Det skulle t.ex. vara svårt att få till stånd ett folkinitiativ i Stockholms kommun. Gränsen bör därför sättas lägre. Vi anser att en generell gräns på fem procent av de i folkomröstningen röstberättigade kommun- eller landstings-medlemmarna är en rimligare nivå.

Fullmäktige bestämmer frågorna

Det skulle innebära både lagtekniska och värderingsmässiga svårigheter att lagfästa vilka frågor som kan bli föremål för en folkomröstning. I förslaget ligger i stället att det är fullmäktiges majoritet som skall ta ställning till när det skall hållas en folkomröstning. Det är också fullmäktige som skall bestämma frågeställningen och svarsalternativen. På så sätt finns en garanti för att folkomröstningar genomförs i sådana frågor som kan anses som lokalt viktiga att folkomrösta om. Därmed torde t.ex. frågor som rör myndighetsutövning eller enskilda personer inte att kunna bli föremål för omröstning.

Regeringens förslag: En särskild lag införs om kommunala folkomröstningar. Lagen anger de närmare formerna för hur omröstningarna skall gå till.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i sina huvuddrag med regeringens förslag. Kommittén har dock föreslagit en i förhållande till regeringens förslag mer omfattande förfarandelag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som kommenterar denna del tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget att införa förfaranderegler. Många anser dock att förslaget är alltför detaljerat. De remissinstanser som avstyrker eller är tveksamma till förslaget anser att en förfarandelag skall vara frivillig och menar att en onödig formalisering kan motverka syftet med folkomröstningar.

Skälen för regeringens förslag

Förfaranderegler införs

Behovet av särskilda förfaranderegler för kommunala folkomröstningar har diskuterats under flera år. Det har å ena sidan hävdats att det behövs klargörande regler om den formella hanteringen av en folkomröstning för att undvika osäkerhet och för att göra det enklare att anordna folkomröstningar. Å andra sidan har det hävdats att en lagreglering skulle innebära en onödig formalisering av de få folkomröstningar som i realiteten äger rum. Det har också sagts att sådana regler till och med skulle kunna motverka att folkomröstningar kommer till stånd.

Regeringen har tidigare uttalat att en ökad användning av kommunala folkomröstningar är önskvärd. Enligt vår uppfattning gynnas en utveckling i denna riktning av om det införs särskilda förfaranderegler. Vi vill också tillägga att en ökad användning av omröstningsinstitutet kan leda till att det vid allt fler tillfällen kan uppstå praktiska problem och frågor. Tydliga regler om förfarandet kan då behövas. Med sådana regler bör man dessutom kunna undvika eventuella konflikter mellan partierna om den formella hanteringen. Vi föreslår därför att grundläggande bestämmelser om förfarandet vid kommunala folkomröstningar regleras i en särskild lag.

Fullmäktige beslutar och valnämnden genomför

Utgångspunkten för de förfaranderegler som vi föreslår är att fullmäktige skall ha den formella rätten att avgöra om den begärda folkomröstningen skall hållas eller inte. Lagregleringen bör enligt vår mening begränsas till de mest grundläggande momenten av omröstningsförfaran-

det. Därutöver skall fullmäktige fatta beslut om de ytterligare föreskrifter som lokalt kan behövas för att genomföra folkomröstningen.

I varje kommun finns en valnämnd. I dag kan valnämnden användas vid de folkomröstningar som fullmäktige beslutar om i den mån detta inte inkräktar på nämndens ordinarie verksamhet. Valnämnden är väl förtrogen med rutinerna för val och omröstningar. Valnämnden bör därför även fortsättningsvis ansvara för genomförandet av kommunala folkomröstningar. Detta borgar för att omröstningen kommer att genomföras under betryggande former. Vi föreslår att det i framtiden skall vara en obligatorisk uppgift för valnämnden att genomföra en av fullmäktige beslutad folkomröstning.

Landstingen har inga egna valnämnder, utan får använda sig av en kommunal valnämnd för att genomföra en folkomröstning.

En folkomröstning i ett landsting bör i första hand genomföras av den valnämnd som landstinget träffar överenskommelse med. En sådan ordning kan underlätta genomförandet i det fallet att landstinget håller en folkomröstning inom ett begränsat geografiskt område. Landstinget har då en möjlighet att avtala med den valnämnd som arbetar inom ett område som ligger nära det inom vilket folkomröstningen skall äga rum. Kan en sådan överenskommelse inte träffas, bör det alltid åligga valnämnden i den kommun inom vars geografiska område landstingets anslagstavla finns att genomföra folkomröstningen.

Omröstningsdistrikt och omröstningslokal

En folkomröstning kan ske i hela eller i en del av en kommun eller av ett landsting. Den kan också omfatta enbart ett urval av medlemmarna.

Det är rimligt att fullmäktige beslutar om indelningen i omröstningsdistrikt och var de röstberättigade medlemmarna skall kunna rösta. Om fullmäktige anser det lämpligt hindrar den föreslagna regleringen inte att de valdistrikt och vallokaler som används vid de allmänna valen även används som omröstningsdistrikt och omröstningslokaler. Detta torde i själva verket bli den vanligaste ordningen, särskilt när omröstningen sker samtidigt med de allmänna valen.

Kommunala folkomröstningar bör hanteras av valnämndens representanter. Poströstning vid postkontor är kostsam och bör användas endast i samband med de allmänna valen och de nationella folkomröstningarna. Kommunerna och landstingen kan dock bestämma att det som ett alternativ till folkomröstning i en omröstningslokal skall finnas en möjlighet att brevrösta och hur det i så fall skall gå till. Brevröstning innebär att den röstande medlemmen skickar sin röst per post direkt till valnämnden. Ges inte denna möjlighet får röstning i folkomröstningen genomföras i omröstningslokal eller genom att röstsedeln lämnas direkt till valnämndens kansli.

Röstlängd och röstkort

Det finns klara administrativa fördelar med att kommunerna och lands-

tingen, inte bara vid de allmänna valen utan också vid de kommunala folkomröstningarna, utnyttjar det instrument som den allmänna röstlängden utgör. Genom att framställa röstkort sker också en kontroll av att uppgifterna i den allmänna röstlängden är riktiga. Dessutom har valnämnderna erfarenhet från de allmänna valen av att arbeta med röstlängder och röstkort. Vi anser därför att röstlängd och röstkort skall användas också vid de kommunala folkomröstningarna.

Fullmäktige skall enligt vårt förslag fatta ett beslut om att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas. En sådan uttrycklig lagregel ger kommunerna och landstingen en rätt att hos skattemyndigheten beställa en röstlängd över de röstberättigade som skall delta i omröstningen och därtill hörande röstkort. Skattemyndigheten kan då vid framställningen av röstkort använda uppgifterna i den allmänna röstlängden och därigenom förse röstkortet med de uppgifter som behövs för en säker identifiering vid själva folkomröstningen.

Framställande av röstlängd och upprättande av röstkort görs av skattemyndigheten i det län i vilket kommunen eller landstinget ligger. Enligt vår uppfattning skall kommunerna och landstingen själva bära kostnaderna för en folkomröstning som fullmäktige själv tagit initiativ till. Därför föreslår vi att skattemyndigheten skall ha rätt att få ersättning för de kostnader som den kommunala folkomröstningen föranleder. Staten skall dock precis som i dag stå för de kostnader som har ett direkt samband med de allmänna valen. Om en kommunal folkomröstning hålls i samband med ett allmänt val torde skattemyndighetens merkostnader för att göra de eventuella modifieringar av röstlängden och röstkorten som behövs för genomförandet av folkomröstningen vara begränsade. I många fall torde det vara möjligt att upprätta gemensamma röstkort för valen och omröstningen.

I dag förs en allmän röstlängd över de som är berättigade att delta i de allmänna valen. Röstlängden skall framställas årligen och gälla från den 1 september till den 31 augusti påföljande år.

I detta sammanhang kan nämnas att 1993 års vallagskommitté som nyligen avslutat sitt arbete i och med överlämnandet av slutbetänkandet Vallagen SOU 1994:30 har föreslagit att det nuvarande systemet, där det alltid finns en gällande röstlängd, ersätts med ett system där röstlängden bara tas fram när det skall hållas val, folkomröstning eller annan omröstning. När det gäller för vilka val eller omröstningar som röstlängder och röstkort skall tas fram, föreslår vallagskommittén att de skall tas fram bl.a. inför rådgivande folkomröstningar i kommuner och landsting. Vallagskommittén föreslår också en särskild lag om röstlängdsregister. Av det i lagen föreslagna registerändamålet framgår att röstlängd och röstkort får framställas även för en kommunal folkomröstning.

Regeringens förslag: Principen om att nämndernas sammanträden hålls inom stängda dörrar skrivs in i kommunallagen. Fullmäktige får dock medge att en nämnds sammanträden helt eller delvis är offentliga.

Ärenden som avser myndighetsutövning eller ärenden i vilka hinder mot offentlighet råder på grund av sekretess, skall även fortsättningsvis hanteras inom stängda dörrar.

Förslaget genomförs genom att en ny paragraf, 6 kap. 19 a §, införs i kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Fullmäktige ges dock i kommitténs förslag en rätt att besluta om att en nämnds sammanträden helt eller delvis *skall* vara offentliga. Om tungt vägande skäl föreligger skall en nämnd kunna stänga dörren även vid hanteringen av andra ärenden än sådana som avser myndighetsutövning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget men anser att om nämnden skall ha rätt att gå emot fullmäktiges beslut skall detta framgå av lagtexten. Några ifrågasätter också varför enbart överläggningen och inte hela handläggningen av ärenden som avser myndighetsutövning skall hållas inför stängda dörrar. *JO* pekar på att regleringen rör offentlighetsprincipens tillämpning och att den därför skall vara utförlig och tydlig. Vissa pekar på att konkurrensneutraliteten inte upprätthålls om företagshemligheter och uppgifter om ekonomiska förhållanden inte kan sekretessbeläggas.

Av de remissinstanser som avstyrker eller är tveksamma till förslaget anser vissa att det uppstår praktiska problem med ärenden som skall beredas av nämnden men avgöras av fullmäktige. De betonar också behovet av en fri diskussion i nämnden och menar att öppenheten kan försvåra detta. Det finns också enligt dessa en risk för att besluten fattas i andra fora – en risk för nya informella beslutsrutiner. De menar att informationsmöten, hearings och liknande är ett bättre alternativ.

Skälen för regeringens förslag

Utomståendes närvarorätt vid nämndsammanträden

Fullmäktige är det enda kommunala organ dit allmänheten och företrädare för massmedia har tillträde med rätt att åhöra förhandlingarna. Fullmäktige får dock besluta att själva överläggningen, men inte beslutsfattandet, i ett visst ärende skall hållas inom stängda dörrar (5 kap. 38 § kommunallagen).

Nämndsammanträdena är i princip slutna. En grundläggande kommunalrättslig princip är att en nämnd själv får avgöra vem som skall ha närvaro- och yttranderätt i nämnden. Begränsningen av offentligheten har sin grund i att nämnderna i stor utsträckning handlägger ärenden som i hög grad rör enskilda människors privatliv.

Med enkel majoritet kan en nämnd besluta att ge förtroendevalda, anställda eller sakkunniga rätt att närvara vid sammanträdena (jfr 6 kap. 19 § kommunallagen). Syftet bakom dessa principer och bestämmelser är främst att nämnden själv skall ges en möjlighet att informera sig om olika frågor för att på så sätt bredda sitt beslutsunderlag. Enligt kommunalrättslig praxis krävs det enighet i nämnden för att andra kategorier av utomstående skall tillåtas närvara.

Nämndernas självbestämmande i detta avseende har under senare år genombrutits i kommunallagen i två fall. Av bestämmelserna i 7 kap. framgår att personalföreträdarna har en viss laglig närvarorätt i nämnderna. Fullmäktige kan också besluta att en förtroendevald bl.a. skall ha rätt att närvara vid en nämnds sammanträden och delta i dess överläggningar (4 kap. 23 §). Syftet med dessa bestämmelser är inte primärt att tillgodose nämndens eget behov av information utan att andra skall kunna informera sig om nämndens verksamhet.

Det är mycket vanligt att nämnderna genom generella beslut eller genom bestämmelser i sina reglementen lägger fast vem som, utöver de förtroendevalda i den egna nämnden, har en mer generell rätt att närvara vid nämndens sammanträden. Kommunalråd, oppositionsråd eller minoritetsföreträdare ges på många håll en rätt att närvara vid nämndernas överläggningar men inte i besluten. Närvarorätten omfattar vanligen inte heller ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Motiven för denna närvarorätt är för kommunalrådens del samordningsskäl och för oppositionsrådens och minoritetsföreträdarnas deras intresse av information och insyn.

Behovet av ökad insyn

Antalet fullmäktigesammanträden har minskat något under innevarande mandatperiod jämfört med tidigare. Samtidigt har delegeringen av beslutanderätt från fullmäktige till nämnderna ökat i omfattning. En effekt av detta är att överläggningar och beslutsfattande i för kommun- och landstingsmedlemmarna angelägna frågor i ökad utsträckning sker i fora dit allmänheten inte har tillträde. Den formella rätten till insyn i nämndarbetet kan i praktiken i dag endast tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

I det kommunala vardagsarbetet spelar nämnderna en framträdande roll. I dag hindrar kommunallagens regler de kommuner och landsting som så önskar att generellt öppna sina formella nämndsammanträden för allmänheten. På flera håll i landet arrangerar nämnderna därför i stället särskilda informationsmöten för allmänheten. Ett sådant möte kan dock med nuvarande regler inte utgöra ett formellt inslag i ett nämndsam-

manträde på det sätt som "allmänhetens frågestund" vid fullmäktiges sammanträden (jfr 8 kap. 22 § kommunallagen).

Det är viktigt att medborgarna generellt sett ges ökad insyn i och information om den kommunala verksamheten. Medborgarnas möjligheter till information och påverkan måste så långt möjligt tillgodoses oavsett vilken organisationsform kommunen eller landstinget väljer för sin verksamhet eller på vilken beslutsnivå ärenden handläggs. Regeringen anser därför att det finns skäl att öka kontakten mellan allmänheten och de kommunala organen och att i det sammanhanget ge allmänheten ökad insyn i dessa organs arbete. Tiden är nu mogen för att ta ett första steg mot en större öppenhet i nämndernas arbete. Möjligheten att öppna sammanträdena skall ses som ett komplement till möjligheten att hålla särskilda informationsmöten dit allmänheten bjuds in.

Förhållandet till offentlighetsprincipen

Som en bakgrund till vårt förslag vill vi något beröra förslagets förhållande till och beröringspunkter med offentlighetsprincipen.

Ett beslut om att en nämnds sammanträden skall vara offentliga rör som *JO* pekat på i sitt remissvar offentlighetsprincipens tillämpning. I praktiken innebär det ett beslut om förhandlingsoffentlighet i nämnderna.

Ett införande av offentliga nämndsammanträden aktualiserar bl.a. frågan om vilken inverkan offentligheten har på de ärendehandlingar som finns tillgängliga vid ett sammanträde. I vissa nämnder, framför allt de som ansvarar för specialreglerade uppgifter, handläggs en stor mängd ärenden av integritetskänslig natur. Hänsyn måste i dessa fall tas till behovet av skydd för det allmännas eller enskildas intressen.

Vid ett sammanträde förebringas vanligen handlingar och lämnas en rad uppgifter muntligen. Nämndernas överväganden vid sammanträdena sker under överläggningar efter föredragning eller med utgångspunkt i sammanträdeshandlingarna. En del av de handlingar som åberopas och en del av de muntliga uppgifter som lämnas kan vara förmål för sekretess. Andra utgörs av eller ingår i interna handlingar eller annat arbetsmaterial som enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen inte skall betraktas som allmänna handlingar innan de ärenden till vilka de hör har slutbehandlats i nämnden. Merparten av de sammanträdeshandlingar, bl.a. utredningar, yttranden och tjänsteutlåtanden, som utgör beslutsunderlag har som regel tagits fram inom nämndens egen förvaltning.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om när handlingar som hör till ett ärende skall anses upprättade har tillkommit bl.a. för att en myndighet bör ha rimligt utrymme att själv bilda sig en uppfattning och ta ställning innan den måste ställa de handlingar som återspeglar överväganden till förfogande för allmänheten (se prop. 1975/76:160 s. 72). Innan ett ärende är avslutat avgör därför myndigheten själv om handlingarna skall offentliggöras eller inte. Liknande motiv har anförts för

att nämndernas sammanträden inte skall vara offentliga och att enhälligt beslut skall krävas för att ge utomstående närvarorätt.

En reglering av offentliga nämndsammanträden måste utformas mot bakgrund av de principer som ligger till grund för regleringen i tryckfrihetsförordningen och i sekretesslagen. En vidgning av allmänhetens insyn får inte innebära ett försämrat skydd för enskilda människors privatliv.

Den lagtekniska utformningen

En lagreglering av offentliga nämndsammanträden skall inte vara tvingande utan skall i stället ge de kommuner och landsting som vill en möjlighet att öppna nämndernas sammanträden för allmänheten. Förslaget tar endast sikte på nämndernas sammanträden i plenum inte utskottssammanträden eller presidiemöten. Den nuvarande ordningen med slutna nämndsammanträden bör dock även fortsättningsvis vara huvudregel. Ett förtydligande av detta bör göras i kommunallagen.

Eftersom förslaget rör tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen ställer detta enligt *JO* och flera andra remissinstanser ett krav på att regleringen är utförlig och tydlig.

Det är fullmäktige som skall ta ställning till frågan om en nämnd skall medges att hålla offentliga nämndsammanträden. Skälen för detta är främst två. Det ena är att frågan berör nämndernas verksamhetsformer och att den är av så principiell beskaffenhet att fullmäktige bör besluta i frågan. Det andra är att det i fullmäktige ges en möjlighet till en öppen politisk debatt om lämpligheten av att en viss nämnd ges rätten att öppna sina sammanträden. När fullmäktige väl har medgivit offentlighet ligger det på nämnden att i sista hand avgöra vilka ärenden som kan handläggas vid ett offentligt sammanträde.

En sådan ordning stämmer väl med dels den grundläggande kommunalrättsliga principen att nämnderna själva bestämmer vilka åhörare man vill ha, dels med en av grundstenarna i offentlighetsprincipen som innebär att varje myndighet självständigt och med tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som grund avgör gränserna för allmänhetens tillgång till det material man förfogar över. Den ger med andra ord nämnderna det manöverutrymme som offentlighetsprincipen förutsätter.

Myndighetsutövningsärenden bör uttryckligen undantas från offentlig hantering. Reglerna om handlingsoffentlighet utgör för dessa ärenden en tillräcklig garanti för allmänhetens insyn. Det demokratiska insynsintresset som åberopas som stöd för en större öppenhet i nämnderna gör sig inte gällande på samma sätt vid nämndernas hantering av myndighetsutövningsärenden som vid hanteringen av övergripande och politiskt betingade frågor. Vi föreslår också att inte bara överläggningen utan att hela ärendehandläggningen skall ske inom stängda dörrar. Därtill bör det i tydlighetens intresse av lagen också klart framgå att ärenden i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden kan vara föremål för sekretess även fortsättningsvis skall hanteras inom stängda dörrar.

Det finns även andra ärenden som inte lämpar sig för hantering vid offentliga nämndsammanträden. Det kan vara ärenden som nämnden endast bereder för avgörande av fullmäktige och i vissa fall av en annan nämnd. De interna överläggningarna om nämndernas budgetframställningar hör också till denna kategori. Inför ett slutligt avgörande i en nämnd av ett ärende, som antingen fullmäktige delegerat till nämnden eller där en nämnds åtgärd utgör verkställighet av fullmäktigebeslut inom ramen för målbeskrivningar och budget, torde det dock som regel inte föreligga några hinder för offentlighet. Dessa överväganden skall göras av den enskilda nämnden själv. Vi utgår från att den nämnd som anser att öppna nämndsammanträden är ett lämpligt sätt att öka allmänhetens insyn också kommer att bemöda sig om att göra offentligheten så vid som möjligt.

Ökade krav på sammanträdesplanering

När en nämnd beslutar sig för att öppna sina sammanträden innebär det rent praktiskt bl.a. ökade krav på planeringen av nämndernas sammanträden.

Regleringen i kommunallagen innefattar inte några bestämmelser om hur sammanträdena skall kungöras för allmänheten i de fall de kommer att vara offentliga. Det är upp till varje nämnd att lokalt finna den mest lämpliga formen för att ge allmänheten denna information.

10.1 Dubbla engagemang i nämnd och i kommunala företag

Regeringens förslag: Kommunallagens regler om ställföreträdarjäv och delikatessjäv skall i fortsättningen tillämpas fullt ut när en nämnd handlägger ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild.

Förslaget genomförs genom ett tillägg till 6 kap. 27 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som uttalat sig i denna del tillstyrker förslaget eller har ingen erinran.

Skälen för regeringens förslag: Genom 1991 års kommunallag infördes enhetliga jävsregler i kommunallagen. Dessförinnan tillämpades i den specialreglerade verksamheten förvaltningslagens strängare jävsregler. Den mer inskränkta jävsregeln i 1977 års kommunallag tillämpades i den fakultativa verksamheten.

Reglerna om jäv är inte bara till för att förhindra eller försvåra att någon enskild anställd eller förtroendevald gynnar sig själv eller någon denne närstående, utan i huvudsak för att allmänhetens förtroende för myndigheternas objektivitet i verksamheten skall bibehållas och stärkas.

Verkan av ett jäv är att den jävige varken får vidta någon förberedande åtgärd eller delta i avgörandet av det ärende i vilket en jävssituation föreligger.

I 6 kap. 25 § 2 och 4 och 27 § kommunallagen anges förutsättningarna för ställföreträdarjäv och delikatessjäv i ärenden som berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna.

Ställföreträdarjäv föreligger när en förtroendevald eller en anställd i kommunen eller landstinget eller någon denne närstående är ställföreträdare för den saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Vem som är ställföreträdare för ett aktiebolag eller en stiftelse framgår av den associationsrättsliga lagstiftningen. Vanligen är det verkställande direktören, styrelseordföranden eller annan firmatecknare.

Delikatessjäv föreligger om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för någons opartiskhet i ärendet.

Det är inte ovanligt att nämndledamöter och ledande tjänstemän i kommuner och landsting har uppdrag i kommunala företag som verkar inom de olika nämndernas verksamhetsområden. Bestämmelserna om jäv vid dubbla engagemang kom att bli en av de mest debatterade i samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag.

För att de nya jävsreglerna i kommunallagen generellt sett inte skulle komma att förhindra dubbla engagemang i en nämnd och i ett kommunalt företag, kom ställföreträdarjäv och delikatessjäv att ges en modifierad tillämpning på dessa engagemang. Detta uttrycks så att ställföreträdarjäv och delikatessjäv inte skall anses föreligga enbart på den grunden att den som handlägger ett ärende i en nämnd samtidigt är ställföreträdare eller på något annat sätt är knuten till det bolag eller den stiftelse som ärendet rör. Jäv skall alltså inte anses föreligga automatiskt i dessa fall.

Anledningen till att det i kommunallagen gjordes dessa modifieringar av jävsreglerna för de dubbla engagemangen, var att det inte ansågs rimligt att hävda dessa jävsförhållanden med hänsyn till den verksamhetsgemenskap som råder mellan nämnden och de kommunala företagen. Företagen ses i detta sammanhang som en del av den kommunala förvaltningen och det finns ett kommunalt intresse av att nämnderna upprätthåller sambandet med företagen i olika ärenden. Sådana ärenden anses inte heller utgöra partsärenden i egentlig mening och några motstående intressen finns som regel inte heller (jfr prop. 1990/91:117 s. 98 f.).

Bestämmelsen i 6 kap. 27 § kommunallagen har emellertid gett upphov till vissa tillämpningsproblem på grund av att det däri inte görs någon åtskillnad mellan myndighetsutövning och andra ärendetyper. Enligt vår mening är det en principiellt sett oacceptabel ordning att en person kan vara förtroendevald i t.ex. en byggnadsnämnd och där bevilja bygglov åt ett bolag i vilket den förtroendevalde är verkställande direktör eller annan firmatecknare. Av rättssäkerhets- och objektivitetsskäl bör man därför dra en skiljelinje mellan olika ärenden beroende på om dessa avser myndighetsutövning eller inte. De intressen som bestämmelserna om jäv är satta att skydda, väger enligt vår mening tyngre än intresset av att upprätthålla det nämnda sambandet mellan företagen och nämnderna. Motsvarande gäller i lika hög grad för de tjänstemän som både sitter med i företagens styrelser och som på delegation handlägger myndighetsutövningsärenden som rör företagen.

Vi föreslår därför att bestämmelserna om ställföreträdarjäv och delikatessjäv skall tillämpas fullt ut i de fall nämnderna handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.

Regeringens förslag: I kommunallagen införs regler som till sitt innehåll motsvarar förvaltningslagens (1986:223) regler om hanteringen av jävsfrågor.

Förslaget genomförs genom tillägg till 5 kap. 20 § och 6 kap. 24 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag med undantag av att kommittén inte har föreslagit att förfaranderegler na även skall tillämpas av fullmäktige.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som uttalat sig i denna del stödjer förslaget eller har inget att erinra.

Skälen för regeringens förslag: I kommunallagen finns inte några bestämmelser om hur en uppkommen fråga om jäv skall hanteras i fullmäktige och i nämnderna.

Före ikraftträdandet av 1991 års kommunallag hade de då specialreglerade nämnderna att tillämpa förvaltningslagens jävsregler. I 12 § förvaltningslagen finns en bestämmelse som reglerar förfarandet. Efter ikraftträdandet av 1991 års kommunallag, som uttömmande reglerar jäv i kommunal verksamhet, är förvaltningslagens regel inte längre tillämplig. I många kommuner och landsting har dock förvaltningslagens hanteringsbestämmelser kommit att tillämpas analogt.

För att säkerställa att jävssituationer i nämnderna hanteras enhetligt är det enligt vår mening av värde att införa förfaranderegler för jäv i kommunallagen. Dessa skulle fylla den brist som finns i dagens reglering. Motsvarande hanteringsregler bör tillämpas även av fullmäktige. Det finns inte skäl att i detta avseende göra någon åtskillnad mellan hanteringen i nämnderna och i fullmäktige.

Vi anser också att det bör klargöras att ett beslut i en jävsfråga endast får överklagas i samband med överklagandet av det beslut varigenom fullmäktige eller nämnden avgör ärendet. Följden skulle annars kunna bli att delar av den kommunala förvaltningen får problem med att fullgöra sina uppgifter eftersom invändning om jäv med åtföljande domstolsprövning riskerar att förhala nämndens hantering av sakfrågan.

Regeringens förslag: Personalföreträdarna skall inte ha rätt att närvara vid handläggningen i en nämnd av ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.

Förslagen genomförs genom tillägg till 7 kap. 10 § kommunallagen.

Kommitténs förslag: Personalföreträdarna skall inte ha närvarorätt i beställarnämnder som inte har egen underställd personal. Närvarorätten i beställarnämnder med egen underställd personal inskränks till att gälla behandling av ärenden i nämnden som inte avser beställning av verksamhet.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt tagit upp denna fråga har samtliga utom *TCO* tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Bland dessa märks bl.a. *Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet, LO* och *SACO. Svenska Arbetsgivareföreningen* har avstått från att yttra sig. Några instanser anser att närvarorätten bör begränsas i alla nämnder i beställarärenden. Flera instanser betonar konkurrensaspekten.

TCO anser att nuvarande regler utgör ett viktigt komplement till MBL:s inflytanderegler, särskilt om vetorätten enligt MBL vid entreprenader tas bort.

Skälen för regeringens förslag

Närvarorätten

De grundläggande reglerna om personalföreträdarnas närvarorätt vid kommunala nämndsammanträden finns i 7 kap. 8–17 §§ kommunallagen.

Närvarorätten syftar till att skapa förutsättningar för ett informationsutbyte mellan de förtroendevalda och personalföreträdarna till gagn för båda parter (prop. 1984/85:200 s. 10). Härigenom förbättras möjligheterna till insyn i och medinflytande på verksamheten samtidigt som de förtroendevaldas beslutsunderlag blir bättre när det tillförs de anställdas kunskaper och erfarenheter. Närvarorätten skall ses som ett komplement till andra former av inflytande som de anställda har (a. prop. s. 12).

Personalföreträdarna har närvarorätt i alla nämnder utom styrelsen, revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder (8 §). Det är utan betydelse att en sådan nämnd i vissa fall inte har någon underställd personal (jfr Kammarrättens i Jönköping dom 1992-11-09, mål nr 1587-1992; Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, beslut 1993-06-17, mål nr 5724-1992).

Närvarorätten är till att börja med begränsad till en rätt att delta i överläggningarna i en nämnd men inte i besluten (11 §). Personalföre-

trädarna har rätt att yttra sig men har inte rätt att ställa förslag eller att få sin mening antecknad till protokollet. Deras huvuduppgift är att framföra arbetstagarnas synpunkter på ärendenas handläggning (prop. 1984/85:200 s. 26).

Närvarorätten är vidare begränsad till ärenden som enbart rör förhållandet mellan kommunen och landstinget som arbetsgivare och dess anställda (9 §). Den begränsas till ärenden där det finns behov av ett medbestämmande från personalens sida. Avgränsningen sammanfaller med vad som regleras inom ramen för lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (a. prop. s.16).

Genom att begränsa närvarorätten till ärenden som rör personalens förhållande till sina kommunala arbetsgivare dras också en gräns mellan beslut som är öppna för fackligt inflytande och de som helt förbehålls de politiska organen (a. prop. s. 12). Närvarorätten är dessutom uttryckligen undantagen i fråga om ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild samt vissa fackliga partsärenden (10 §).

I 7 kap. 12 § kommunallagen anges att en nämnd med iakttagande av föreskrifterna om sekretess i sekretesslagen skall lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet. I fråga om upphandlingsärenden i en nämnd kan nämnas att det råder absolut sekretess enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen så länge upphandlingsförfarandet pågår.

Sekretesslagens föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt gäller inte personalföreträdare i en nämnd. De deltar visserligen i nämndarbetet, men de utses inte av kommunen eller landstinget utan av personalorganisationerna. De kan därför inte anses fullgöra uppdrag hos nämnden på samma sätt som t.ex. anställda eller ledamöter i nämnden. De ingår således inte i den krets av personer som enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen skall iaktta sekretess (jfr prop. 1984/85:200 s. 31). Inte heller torde stadgandena i 14 kap. 7 § sekretesslagen, som bl.a. avser företrädare för arbetstagarorganisationer, vara tillämpliga eftersom personalföreträdarna inte representerar dessa organisationer utan fungerar som ombud för de anställda (a. prop. s. 31).

Om en nämnd vill delge en personalföreträdare sekretesskyddade uppgifter måste den i det enskilda fallet, i enlighet med vad som föreskrivs i 14 kap. 9 § sekretesslagen, ställa upp förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna en uppgift vidare eller att utnyttja den.

Nya nämndstrukturer - nya konkurrensaspekter

Vid tiden för införandet av reglerna om personalföreträdarnas närvarorätt i de kommunala nämnderna var nämndstrukturen på de allra flesta håll fortfarande traditionell. Sedan dess har utvecklingen gått dit hän att allt fler kommuner och landsting lämnar den traditionella nämndstrukturen för en mer funktionsindelad verksamhet. Det är vanligt att man i syfte att tydliggöra kostnads- och intäktsbilden i en verksamhet delar upp den i resultatenheter eller separata beställar- och utförarenheter. På vissa håll görs uppdelningen inom nämnderna och på andra finns en

strävan att renodla nämndernas verksamheter till att vara antingen av beställande eller utförande art.

Funktionsuppdelningen är också ett led i strävan att konkurrensutsätta verksamheten genom att i ökad utsträckning engagera privata entreprenörer. De egna resultatenheterna eller utförarnämnderna konkurrerar allt oftare med externa entreprenörer i en av kommunen eller landstinget anordnad anbudstävling.

Närvarorätten ger den kommunala personalen en rätt att delta i överläggningarna i en beställande nämnd. Där kan de informera sig om en beställning eller upphandling på ett sätt som konkurrerande externa anbudsgivare inte har samma möjligheter till. Personalrepresentanterna kanske till och med ges möjligheter till insyn i anbuden vartefter de kommer in till nämnden. Därutöver ger bestämmelsen personalrepresentanterna en rätt att, med den information de fått vid överläggningarna i den beställande nämnden, delta i överläggningarna i den utförande nämnd som är med och konkurrerar med de externa anbudsgivarna.

Om ett anbudsförfarande eller annan typ av tävling mellan externa och interna anbudsgivare, i konkurrenshänseende skall kunna ske på lika och konkurrensneutrala villkor, kan lämpligheten i den nuvarande ordningen enligt vår mening starkt ifrågasättas. Det skulle stärka trovärdigheten i den kommunala upphandlingen och främja konkurrensen om närvarorätten begränsas.

Jäv

Tilltron till den kommunala förvaltningens saklighet och opartiskhet kan enligt vår mening allvarligt rubbas om personalföreträdare får delta i handläggningen av ett beställnings- eller upphandlingsärende såväl hos en beställande som hos en utförande nämnd. Detta gäller särskilt om den utförande nämnden i den aktuella upphandlingen tävlar med externa anbudsgivare.

Även om personalföreträdarna inte skall delta i själva beslutsfattandet skall de dock kunna ta sådan del i handläggningen av olika ärenden att de i jävshänseende bör jämställas med ledamöter eller andra som handlägger ärenden hos en nämnd (jfr prop. 1984/85:200 s. 26). Det är skälet till att kommunallagen innehåller en bestämmelse i 7 kap. 15 § om att jävsreglerna i lagen skall gälla också för personalrepresentanterna. Vissa undantag gäller dock i 6 kap. 25 § 4 från tillämpningen av delikatessjävet.

I en kommun eller ett landsting där verksamheten organiseras så att en nämnd beställer en verksamhet och en annan nämnd utför den i enlighet med beställningen, är det oklart om det faktum att personalföreträdarna varit närvarande vid den beställande nämndens behandling av beställningen eller upphandlingsärendet skulle kunna medföra att de blir att anse som jäviga vid handläggningen av framtagandet av anbudet i den utförande nämnden. En begränsning av närvarorätten i beställnings- och upphandlingsärenden skulle enligt vår mening undanröja den

osäkerhet som i viss mån råder om hur man skall se på jävsproblematiken i dessa fall.

Närvarorätten begränsas i beställnings- och upphandlingsärenden

Ställningstaganden i beställnings- och upphandlingsärenden kan i vissa fall i hög grad, om inte direkt så indirekt, påverka förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och de anställda och därför sakligt motivera närvarorätt vid behandlingen av alla sådana ärenden. Enligt vår mening kan närvarorätten dock i många fall skapa sådana betänkliga jävs- och sekretessproblem, att den inte bara från rättsliga utan även från praktiska utgångspunkter är svår att hantera.

I 7 kap. 12 § kommunallagen föreskrivs att en nämnd är skyldig att, med iakttagande av föreskrifterna i sekretesslagen, lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet. I beställnings- och upphandlingsärenden, där en egen utförande enhets erbjudande skall ges en affärsmässig bedömning, eventuellt i konkurrens med externa anbudsgivare, måste uppgiftslämnandet till personalföreträdarna inskränkas i så hög grad att närvarorätten blir helt uttunnad.

De oförenliga dubbla engagemangen och konsekvenserna i konkurrens- och sekretesshänseende som personalföreträdare kan hamna i genom representation både i en nämnd som handlägger en beställning eller en upphandling och en annan som skall lämna ett anbud, talar enligt regeringens mening för att närvarorätten bör inskränkas i lag.

Vi anser att det finns skäl för att inskränka närvarorätten i alla nämnder i den mån de handlägger ärenden som rör beställningar eller upphandling av varor och tjänster. I detta ligger alla former av införskaffande. Med en sådan lagteknisk lösning blir reglerna också neutrala gentemot olika organisationsformer som kan finnas i landets kommuner och landsting. Rätten att delta vid överläggningarna i andra typer av ärenden kvarstår.

Även om närvarorätten inskränks på det sätt som vi föreslår är personalen genom medbestämmandelagens föreskrifter om informations- och förhandlingsskyldighet tillförsäkrad ett inflytande och en möjlighet att argumentera för sina önskemål.

Det faktum att reglerna i medbestämmandelagen om facklig vetorätt i entreprenadärenden från och med den 1 januari 1994 är borttagna förändrar inte vår bedömning (se prop. 1993/94:67, bet. 1993/94:AU4, rskr. 1993/94:103, SFS 1993:1498). Ändringen föranleddes bl.a. av att vetorättsreglerna ansågs oförenliga med de EG-regler om offentlig upphandling som Sverige åtagit sig att tillämpa (a. prop. s. 54).

Nämnd utan egen underställd personal

I rättspraxis har fastslagits att personalföreträdarna har en närvarorätt vid sammanträden i en nämnd med centrala förvaltnings- och verkställighetsuppgifter i den omfattning som anges i 7 kap. kommunallagen (jfr Kammarrättens i Jönköping dom 1992-11-09, mål nr 1587-1992; Rege-

ringsrätten meddelade inte prövningstillstånd, beslut 1993-06-17, mål nr 5724-1992). Kommittén har pekat på att personalrepresentanternas närvarorätt i ett beställarorgan i en renodlad beställar- utförarorganisation med en eller flera politiska beställar- och utförarnämnder kan innebära olägenheter som inte var förutsedda vid lagens tillkomst.

Om beställarorganet inte förfogar över egen personal utan "hyr" eller "köper" personal från styrelsen är det naturligt att personalrepresentanterna i beställarorganet rekryteras från utförarorganisationen eller personal underställd styrelsen. Reglerna medger att personalrepresentanter utses bland personer som är anställda inom en annan nämnds verksamhetsområde (se 7 kap. 13 § kommunallagen).

De problem som kommittén har pekat på torde enligt vår bedömning kunna hanteras inom ramen för gällande bestämmelser. I och för sig innefattar bestämmelserna enligt rättspraxis ett krav på att personalrepresentanter skall utses i alla nämnder med förvaltnings- och verkställighetsuppgifter och det oavsett om nämnden har underställd personal eller inte. Frågan är dock i vilken utsträckning personalrepresentanterna i praktiken kommer att närvara vid sammanträdena med en sådan nämnd.

Personalföreträdarna har inte närvarorätt i nämnderna i större utsträckning än då det i nämnden skall handläggas sådana ärenden som närvarorätten omfattar. Det finns därför inte någon anledning för nämnden att kalla personalföreträdarna till ett möte där nämnden inte kommer att handlägga ärenden där närvarorätt föreligger. Nämnden avgör själv under revisionsansvar om och när personalrepresentanterna skall kallas. En utebliven kallelse till ett sammanträde där närvarorätt föreligger leder enligt enligt 7 kap. 17 § kommunallagen inte till att nämndens beslut vid det sammanträdet blir ogiltiga.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns något behov av att ändra reglerna i denna del.

Regeringens förslag: Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss kommunal anläggning eller institution.

Organet skall bestå av företrädare för nyttjarna av anläggningen eller institutionen och för de anställda där. Nyttjarna skall vara i majoritet.

Ledamöterna skall ha samma rätt till ekonomisk ersättning och ledighet från sina anställningar som de kommunalt förtroendevalda. Nämnden skall i en arbetsordning för organet fastställa dess uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

Förslaget genomförs genom att 3 kap. 6 § kommunallagen kompletteras och att sex nya paragrafer 7 kap. 18–22 §§ tas in i lagen. Dessutom görs ett förtydligande i 2 kap. 1 § skollagen (1985:1100).

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén har föreslagit en särskild lag om kommunala självförvaltningsorgan. Kommuner och landsting ges däri en rätt att lämna över viss förvaltning, verkställighet och beredning till användarstyrda självförvaltningsorgan. Fullmäktige bestämmer organets uppgifter och verksamhetsformer samt fastställer antalet ledamöter. Ledamöterna väljs tills vidare enligt regler som fastställs av fullmäktige. Kommittén har också föreslagit att organet skall tillämpa 4 kap. 22 §, 6 kap 24–32 §§ och 10 kap. kommunallagen.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. Flera remissinstanser anser att kravet på synnerliga skäl för återkallelse är alltför strängt. *Svenska Kommunförbundet, Växjö kommun, Beredningen för främjande av den ideella sektorns förnyelse och Folkrörelserådet* efterlyser en modell som gör det möjligt att skapa organ över nämndgränserna och hänvisar till erfarenheter inom landsbygdsutvecklingen av hinder som kan möta medborgarna när de vill ta ett större ansvar inom områden som är tvärsektoriella. *Statens ungdomsråd* menar att det är viktigt att ungdomarna inte blir "vuxengisslan" i organen. Flera remissinstanser menar att organets rättsliga ställning måste klargöras och att det är viktigt att organets befogenheter noga avgränsas. Den professionella kunskapen hos t.ex. skolans och förskolans personal skall tas till vara även i organen. Den representativa demokratin får inte urholkas och de politiska partiernas möjligheter att arbeta får inte försvåras. Några anser att nämnden själv bör kunna bestämma organets uppgifter och verksamhetsformer. *Riksförbundet hem och skola* ser förslaget som ett möjligt genombrott för föräldrainflytandet i skolan eftersom nuvarande samrådsformer i skolan

är svagt utvecklade och av många upplevs som meningslösa. *Barnombudsmannen* konstaterar att förslaget inte anger hur barn eller ungdomar under 18 år skall få del i den demokratiska processen och menar att frågan om medinflytande inte får tappas bort i diskussionen om hur man skall stärka den lokala demokratin i Sverige. Personer under 18 år är i princip den enda grupp kommunmedborgare som inte har någon reell makt. Någon instans ifrågasätter om anställda måste vara med. Vissa menar att det bör utredas om ökat brukarinflytande kan uppnås genom att en nämnd ges utvidgade möjligheter att delegera beslutanderätt.

Skälen för regeringens förslag

Medborgarnas möjligheter att påverka kommunal verksamhet

En av principerna bakom 1991 års kommunallag är att medborgarna skall garanteras goda möjligheter till insyn i och inflytande över den kommunala verksamheten (prop. 1990/91:117 s. 14 f.). De som direkt nyttjar kommunala tjänster, särskilt vid institutionsbundna verksamheter, har ofta ett mycket stort och berättigat intresse av att kunna påverka den konkreta utformningen av dessa (a. prop. s. 19).

Medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten gör sig gällande främst genom utslaget i de allmänna valen. I den representativa demokratins kärna ligger att väljarna bland de politiska partierna väljer de företrädare som skall sköta verksamheten. I de allmänna valen kan medborgarna endast i stort påverka politikens innehåll under kommande mandatperiod. Valmöjligheterna är dessutom begränsade genom att endast fullmäktigeledamöterna är direktvalda. Medborgarnas möjligheter att efter personliga önskemål mer direkt i vardagen styra och påverka innehållet i och utformningen av den kommunala verksamheten är således begränsade, såvida de inte deltar aktivt i de politiska partiernas arbete.

Nuvarande ordning för samråd m.m. med nyttjarna

I syfte att markera behovet av närmare kontakter mellan nyttjarna och den kommunala förvaltningen föreskrivs i 6 kap. 8 § kommunallagen en skyldighet för nämnderna att verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster.

Drygt hälften av landets kommuner har vidtagit åtgärder för att verka för samråd i kommunallagens anda genom att bl.a. bilda användar- eller brukarråd som t.ex. pensionärs-, handikapp- eller ungdomsråd. Dessa råd fungerar främst som ett forum för informationsutbyte och diskussion (se SOU 1993:90 s. 304).

Nyttjarna kan också ges inflytande genom den i 6 kap. 38 § kommunallagen givna möjligheten att använda s.k. villkorad delegation. Nämnderna har rätt att i samband med delegation till anställd villkora dennes rätt att fatta beslut med att nyttjarna skall ges ett visst inflytande över beslutet. Nyttjarna kan ges en rätt att lägga fram förslag, yttra sig eller att lägga in veto mot beslutet. Syftet med bestämmelsen är att ge nytt-

jarna ökade möjligheter att påverka verksamhetens uppläggning och resursanvändning (jfr prop. 1986/87:91 s. 22 f. och prop. 1990/91:117 s. 19).

Möjligheten till villkorad delegation har inte använts i någon större utsträckning. Skolan är det område där det förekommer mest. Även om det är sällsynt finns det exempel på kommuner som bildat brukarråd med vetorätt vid barnstugor, skolor och fritidshem. I dessa råd sitter föräldrar, elever och representanter både för personal, föreningslivet och för den politiskt ansvariga nämnden. I vissa råd är föräldrarna och eleverna i majoritet. Brukarråden behandlar bl.a. frågor om budget och resursanvändning, lokalanvändning, inköp, reparationer, utvärdering och utveckling av verksamheten, trivsel, öppettider, former för föräldrainflytande och föräldramedverkan (se SOU 1993:90 s. 306 f.).

Skolan, och då främst den obligatoriska skolan, är det område där betydelsen av ett ökat elev- och föräldrainflytande diskuterats under längst tid. Trots att syftet varit att utveckla ett mer demokratiskt beslutsfattande i skolan, där elever och föräldrar ges större möjligheter till inflytande, har förändringarna inte gett dessa kategorier rätten att delta i det formella beslutsförfarandet. Påverkan har endast kunnat ske inom ramen för olika rådgivande organ. Decentraliseringssträvandena och utvecklingen mot ökad valfrihet inom skolan har ökat kraven på att föräldrar och elever också skall garanteras ett ökat inflytande i skolans verksamhet. Under senare år har det allt oftare framförts krav på att det skall vara möjligt att inrätta självstyrande skolor (jfr t.ex. bet. 1988/89:UbU7 s. 29 ff., bet. 1992/93:UbU1 s. 11 och bet. 1993/94:UbU1 s. 35 f., 77).

Utvecklingen inom skolan har lett till en i förhållande till andra kommunala verksamheter omfattande reglering av olika samverkansformer. I 4 kap. 2 § skollagen (1985:1100) anges för grundskolan att eleverna skall ha inflytande över hur deras utbildning utformas. Omfattningen och utformningen av elevernas inflytande skall anpassas efter deras ålder och mognad. Motsvarande bestämmelser finns i skollagen också för övriga obligatoriska skolformer. Även för gymnasieskolan anges att eleverna skall ha inflytande över utformningen av deras utbildning (5 kap. 2 §). Ett sådant inflytande föreskrivs i skollagen också för eleverna inom det offentliga skolväsendet för vuxna. I arbetsmiljöfrågor har eleverna rätt att delta i skyddskonferensen - dock utan initiativ- och beslutanderätt.

I många skolor finns s.k. förvaltningsråd i vilka elever, föräldrar, lärare och rektor är representerade. Elevrepresentanterna i förvaltningsråden utses vanligen vid elevrådsmöten och föräldrarepresentanterna via klassmöten eller av Hem- och skolaföreningen. Förvaltningsråden är alltid rådgivande och det är rektor som direkt på grund av bestämmelserna i skollagstiftningen eller med stöd av delegation har den slutliga beslutanderätten. På vissa håll tillämpas villkorad delegation till rektorerna.

Skolkonferensen är ett viktigt organ inom gymnasieskolan för att behandla vissa frågor som är av stor betydelse för eleverna samt för informationsutbyte, samråd och diskussioner mellan rektor, personal

och elever. Skolkonferensen består av rektor och av lika många företrädare för elever som för lärare och övrig skolpersonal. Enligt 4 kap. 8 § gymnasieförordningen (1992:394) skall skolkonferensen dessutom besluta i vissa frågor i den utsträckning styrelsen för utbildningen bestämmer.

Skolkonferensen fanns fram till den 1 juli 1989 även i grundskolan, men upphörde då att vara ett författningsreglerat samverkansorgan. Formerna för elevers och vårdnadshavares rätt till information och samråd i grundskolan avgörs numera på lokal nivå.

Klassråden är obligatoriska organ i grundskolan och gymnasieskolan.

Vid de kommunala högskolorna har studenterna enligt 12 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100) rätt att vara representerade i alla beslutsorgan under den styrelse (nämnd) som behandlar utbildningsfrågor. Studentrepresentanterna utses genom val bland studenterna.

Vidgade möjligheter till reell påverkan

Ett vidgat direkt medborgerligt inflytande och ett mer aktivt deltagande i den kommunala verksamheten är en betydelsefull del i det förnyelsearbete som pågår i den kommunala sektorn och bör därför stimuleras. I medborgarnas engagemang ligger en viktig drivkraft för förnyelse inom bl.a. barnomsorgen, skolan, fritidsverksamheten, äldreomsorgen och vissa delar av hälso- och sjukvården. Ett ökat inflytande ligger också helt i linje med arbetet med att skapa alternativ och större lyhördhet för medborgarnas önskemål (se Ds 1991:18 s. 11).

Brukarinflytandet har haft vissa svårigheter att få fotfäste i den kommunala verksamheten. Skälen till detta kan vara flera. Ett skäl kan vara att behovet hittills inte varit tillräckligt stort. Ett annat skäl kan vara att det i brist på mer precisa regler varit svårt att hitta lämpliga former för ett formaliserat samråd. Ett tredje skäl kan vara att gällande regler hindrar nyttjarna från ett större inflytande än vad som är möjligt inom ramen för villkorad delegation eller ett rådgivande organ. Nyttjarna har inte sett det som mödan värt att engagera sig när de inte fått delta i den formella beslutsprocessen. Ett fjärde skäl kan hänföras till bristen på personella och ekonomiska resurser.

Enligt regeringens mening är tiden nu mogen för att, på sätt som förutskickades i förarbetena till kommunallagen, gå ett steg vidare när det gäller att utveckla formerna för nyttjarnas medverkan i kommunal verksamhet (jfr prop. 1990/91:117 s. 19).

Motiven till att ge nyttjarna ett ökat inflytande är flera. Det främsta är demokratiargumentet. Det har ett demokratiskt värde i sig att ge de närmast berörda nyttjarna ett ökat inflytande över sin dagliga situation. I den allmänna samhällsutvecklingen är medbestämmande och inflytande viktiga och angelägna frågor i strävandena att skapa demokratiska miljöer.

Också effektivitetsskäl talar för ett vidgat inflytande. Det är angeläget att ta till vara medborgarnas samlade kunskaper och erfarenheter i den kommunala verksamheten. Genom att på ett mer direkt sätt kunna på-

verka verksamhetens innehåll och utformning ges goda förutsättningar att skapa en behovsorienterad och kvalitetsmässigt bra verksamhet.

Delaktigheten ökar också förståelsen för att svårigheter kan vara förknippade med att driva en viss verksamhet när de personella och ekonomiska resurserna är begränsade.

Utgångspunkter för en självförvaltningsmodell

Erfarenheterna visar att det inte är helt okomplicerat att utveckla ett ökat inflytande för nyttjarna. Hänsyn måste tas till både grundläggande demokratiska utgångspunkter och rent praktiska svårigheter. Principerna om den representativa demokratin måste respekteras. En grundläggande utgångspunkt när det gäller att finna former för att öka nyttjarnas inflytande måste också vara de specifika lokala förutsättningarna och behoven.

Inom ramen för den kommunala organisationen bör enligt regeringens mening möjligheter ges att inrätta organ med företrädare för både nyttjare och anställda, s.k. självförvaltningsorgan. I ett första steg bör det enbart vara klart avgränsade verksamheter som skall kunna skötas av ett självförvaltningsorgan. Ansvaret för den dagliga skötseln bör komma så nära nyttjarna som möjligt.

Ett självförvaltningsorgan bör ledas av personer med en vardaglig och nära anknytning till anläggningen eller institutionen, dvs. personer som nyttjar institutionen, kanske till och med bor där, och de som arbetar där. Meningen är att de personer som är mest berörda av en verksamhet skall ges ett större och mer reellt inflytande över hur verksamheten bedrivs. Annars kommer verksamheten inte närmare nyttjarna.

Nyttjarna och deras företrädare

En fråga som inställer sig är vem som i olika kommunala verksamheter skall betraktas som nyttjare. Generellt sett skulle man kunna definiera kretsen personer till dem som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period (jfr prop. 1986/87:91 s. 13).

I promemorian Vidga brukarinflytandet! (Ds 1991:18) utvecklas begreppet brukare på följande sätt s. 39 ff.

> Brukarna i *barnomsorgen* är egentligen barnen vid respektive förskola och fritidshem. Här är det självfallet föräldrarna eller vårdnadshavarna som får betraktas som brukare.
>
> Inom *skolan* är det på motsvarande sätt eleverna som är brukarna. Upp till en viss årskursnivå kan emellertid deras rättigheter som brukare få utövas av föräldrar eller vårdnadshavare.---
>
> Brukarinflytandet inom *äldre- och handikappomsorgen* kan omfatta både institutionsverksamhet och öppen verksamhet. De boende vid ett servicehus eller annat institutionsboende för äldre och handikappade är brukarna inom detta område. De som mer eller

mindre kontinuerligt besöker en dagcentral utgör en annan grupp brukare liksom de som erhåller hemtjänst.

Inom *hälso- och sjukvården* är det framför allt patienter inom långtidssjukvården och vid psykiatriska kliniker som faller under begreppet brukare. Det torde knappast vara meningsfullt att till kategorin räkna patienter med mer kortvarig behandling eller patienter som mer tillfälligt besöker öppna vårdformer som vård- eller hälsocentraler. Undantag från denna huvudregel bör göras för mödra- och barnhälsovården.

Omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda bedrivs i allt mer öppna former. En övergång har vad gäller boendet skett från institutioner till i första hand mindre bostadsgrupper. En stor grupp av omsorgstagare finner sin dagliga sysselsättning på en dagcentral. I den verksamheten och i boendet är begreppet brukare tillämpbart.

Fritidsområdet är den minst reglerade verksamheten och är samtidigt tämligen heterogent. Verksamheten är dessutom nästan uteslutande öppen till sin natur. Brukare är de som kontinuerligt besöker en fritidsgård eller de som på samma sätt regelbundet utnyttjar en fritids- eller idrottsanläggning för egen aktivitet.

När antalet nyttjare är mycket begränsat kan det vara möjligt att låta alla sitta med i ledningen för ett självförvaltningsorgan. I praktiken är dock antalet nyttjare och anställda ofta så stort att det måste utses företrädare för dem. Nyttjarna bör ha en stor frihet att lokalt välja vem eller vilka som skall representera dem i självförvaltningsorganet.

När det gäller barnomsorgen och de lägre skolstadierna torde föräldrarna respektive föräldrarna och eleverna tillsammans vara naturliga företrädare för eleverna i ett självförvaltningsorgan. På vissa håll finns aktiva föräldraföreningar vid daghem eller i skolor som också kan företräda eleverna och föräldrarna i sådana organ. I de högre skolstadierna minskar föräldrarnas betydelse som företrädare för eleverna i takt med att elevernas mognadsgrad och erfarenheter ökar. Som både *Barnombudsmannen* och *Statens Ungdomsråd* påpekat i sina remissvar finns det anledning att betona vikten av att barnen i takt med stigande ålder och mognad på alla stadier ges en möjlighet att vara med och själva framföra sina egna önskemål och synpunkter på den verksamhet i vilken de befinner sig.

Inom äldreomsorgen, vissa delar av sjukvården och särskolorna är det inte givet vem som skall kunna företräda nyttjarna. I vissa fall kan företrädarna väljas bland de boende eller inskrivna vid institutionen. I andra fall kan det på grund av sjukdom, ålderssvaghet, funktionshinder och liknande förhållanden finnas faktiska hinder mot en sådan ordning. I dessa fall bör en reglering inte hindra att föräldrar, släktingar eller andra anhöriga eller föreningsrepresentanter (t.ex. anhörig- eller pensionärsföreningar) väljs in i organet som företrädare för nyttjarna när det bedöms lämpligt och så länge dessa har en nära knytning till och insikt om hur anläggningen eller institutionen drivs.

Uppgifter - ansvar

Som vi har framhållit i det föregående bör det vara klart avgränsade

verksamhetsområden som skall kunna skötas av ett självförvaltningsorgan. Det bör också vara fråga om uppgifter som har direkt betydelse för nyttjarna och de anställda i denna deras egenskap. En lämplig avgränsning är med dessa utgångspunkter att sköta driften av den dagliga verksamheten vid en institution eller anläggning.

Till driften hör att bestämma över de praktiska sysslorna vid institutionen eller anläggningen. Det rör sådant som mathållning, lokalskötsel inklusive löpande reparationer och underhåll, lokalanvändning, öppettider, löpande inköp och andra typiskt sett vardagsnära frågor. Hit hör också att inom en given budget bestämma vilka åtgärder som skall vidtas när det gäller den inre och yttre närmiljön i skolan, på servicehuset eller på fritidsgården.

Det kan inte i något fall bli aktuellt att till ett självförvaltningsorgan lämna över uppgifter, som enligt särskilda regler skall skötas i viss ordning. Inom skolans område t.ex. är många uppgifter författningsreglerade och uttryckligen förbehållna styrelsen för utbildningen eller rektor. Detta är en så viktig begränsning att den bör framgå direkt av lagstiftningen. Det kan lämpligen ske genom ett tillägg i 2 kap. 1 § skollagen. I sammanhanget bör erinras om att regeringen har riksdagens uppdrag att närmare överväga förändringar i skollagstiftningen i syfte att öka elevers och föräldrars inflytande i skolan (se bet. 1993/94:UbU1 s. 35 f, rskr. 1993/94:82).

Den dagliga verksamheten vid en anläggning eller en institution innefattar vanligen inte bara ett faktiskt handlande utan även en rad ställningstaganden som i dagligt tal kallas för beslut. Det kan t.ex. gälla beslut om inköp av leksaker till ett daghem, utsmyckningen av en lokal. Dessa utgör inga förvaltningsrättsliga beslut i den meningen att de kan överklagas. Sådana beslut som har ett nära samband med den praktiska delen av verksamheten och som närmast är av verkställighetskaraktär bör därför kunna överlåtas till ett självförvaltningsorgan.

Däremot bör inte förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kunna överlåtas på organet. Oftast ingår sådana uppgifter i s.k. individärenden i vilka det normalt sett inte finns något gemensamt nyttjarintresse.

Kommunen eller landstinget har kvar huvudmannaskapet och ansvaret för den verksamhet som bedrivs av ett självförvaltningsorgan, dvs. har kvar det yttersta politiska ansvaret för verksamheten. Under fullmäktige är det nämnden som svarar för att verksamheten bedrivs inom de fastställda ramarna och riktlinjerna. Det är mot denna bakgrund som nämnden har att bedöma om det i praktiken finns förutsättningar för att få till stånd den medverkan i ett självförvaltningsorgan som krävs av nyttjarna och de anställda med avseende på arbetsinsatser och ansvarstagande. Ett självförvaltningsorgan bör med dessa utgångspunkter endast vara ett organ under nämnden som sköter uppgifter som rör driften av en anläggning eller en institution.

Nämnden har det yttersta ansvaret för att bestämma de ekonomiska ramarna för organets verksamhet och att klart uttala vilka uppgifter som organet skall sköta och i vilka fall nämnden förbehåller sig rätten att godkänna vissa viktigare beslut som organet fattar. Det kan t.ex. gälla

ekonomiska åtaganden av mer långsiktig karaktär. En nämnd får inte lyfta över frågor på andra i den utsträckningen och på det sätt att den avhänder sig ledningen av och ansvaret för verksamheten. I första hand skall sådana uppgifter läggas över som huvudsakligen är av gemensamt intresse för nyttjarna.

Det är nämnden som drar gränsen mellan politiska beslut och beslut av verkställighetskaraktär, dvs. vad som är nämndpolitikernas ansvar och vad som kan läggas över på en institution eller en anläggning. Det bör därför ankomma på nämnden att i en arbetsordning lägga fast vad som närmare skall gälla mellan nämnden och organet. Utgångspunkten för detta bör vara att arbetet i organet leds på ett sådant sätt att nämnden får den information den behöver för att kunna kontrollera verksamheten. Arbetsordningen blir härigenom dels ett instrument för nämnden själv att använda i sin styrning av självförvaltningsorganet, dels ett underlag för organets eget löpande arbete.

Ett kommunalt organ inom nämndens verksamhetsområde

Regeringens förslag innebär alltså att ett självförvaltningsorgan blir ett särskilt kommunalt organ under en nämnd inom dess verksamhetsområde. Organet är således formellt inte en egen myndighet utan en del av nämnden. Förutom att vara "förvaltare" av en anläggning eller en institution finns det stora möjligheter att ge organet en roll som beredningslänk i utvecklingen av nämndens egen beslutsprocess. Som förvaltare kommer organet att sitta inne med värdefull kunskap om sin verksamhet.

Ledamöterna i ett självförvaltningsorgan blir inte förtroendevalda i kommunallagens mening (jfr 4 kap. 1 § kommunallagen). De har således inget eget revisionsansvar. Det är nämnden som har revisionsansvaret och det ansvar som i övrigt vilar på kommunen eller landstinget gentemot andra utomstående eller nyttjarna. I förhållandet mellan nämnden och ledamöterna i organet gäller allmänna skadeståndsr- och straffrättsliga regler.

I organet skall det bara finnas företrädare för nyttjarna och de anställda. Den politiska styrningen av verksamheten får ske i nämnden. Med en sådan ordning renodlas organets roll och den representativa demokratin begränsas inte.

Eftersom nämnden har bl.a. revisionsansvaret för det som sker inom nämndens verksamhetsområde, skall nämnden också ha rätten att formellt utse och återkalla uppdragen för ledamöterna och ersättarna i organet. Nämnden åläggs härigenom det formella ansvaret för att organet får en sådan sammansättning att det kan sköta de tilldelade uppgifterna på ett tillfredsställande sätt. Organets åldersmässiga sammansättning måste anpassas efter driftfrågornas karaktär. Detta mot bakgrund av att det inte kan anses försvarligt att unga och omyndiga personer får bära ett ansvar som kan tänkas innefatta bl.a. ett skadeståndsansvar.

För att trygga långsiktigheten i arbetet inom ett självförvaltningsorgan bör nämndens möjligheter att återkalla organets uppdrag eller enskilda ledamöters uppdrag bara få ske, om det finns särskilda skäl för det.

För att underlätta rekryteringen till organen bör de ledamöter som företräder nyttjarna ha rätt till samma ekonomiska ersättning och rätt till ledighet från sina anställningar som de förtroendevalda i kommunen eller landstinget. Det kan leda till ökade kostnader för kommunerna och landstinget. Inrättandet av självförvaltningsorgan är emellertid frivilligt. Vid beslut om att inrätta sådana organ får därför kostnaderna vägas mot de effektivitets- och kvalitetsvinster som kan uppnås.

Ett organ - flera verksamheter

Beredningen för främjande av den ideella sektorns förnyelse, Folkrörelserådet, Svenska Kommunförbundet och *Växjö kommun* har i sina remissvar efterlyst en möjlighet för flera nämnder att till ett och samma självförvaltningsorgan överlåta verksamhet vid en anläggning där det under samma tak bedrivs verksamheter som ligger inom flera nämnders ansvarsområden. Det kan röra sig om t. ex. barnomsorg, skolverksamhet och äldrevård. På landsbygden förekommer i viss utsträckning denna typ av samlokalisering.

Det finns i dag olika sätt att inom kommunens eller landstingets organisation samordna flera nämnders verksamhetsområden.

Den modell för självförvaltning som vi föreslår utgår från att ett självförvaltningsorgan organisatoriskt och ansvarsmässigt alltid skall ligga under en enda nämnd. Det innebär att självförvaltningsorganet inte kan ha flera nämnder som huvudman. Detta hindrar inte att en nämnd som inrättat ett självförvaltningsorgan vid en anläggning med samlokaliserad verksamhet skulle kunna komma överens med en annan nämnd om att organet också skall sköta vissa av den nämndens driftuppgifter vid anläggningen.

Självförvaltningsorganen får ses som en form av institutionaliserat samarbete och ansvarstagande. Inom ramen för ett fortsatt lokalt utvecklingsarbete kan nya former för nämndövergripande samarbete prövas där såväl nyttjarna som de anställda får ett ökat ansvar.

Lika väl som det är möjligt att inrätta en nämnd med ansvar för all verksamhet i en geografisk del av kommunen (kommundelsnämnd) är det möjligt att inrätta en särskild nämnd med ansvar för en anläggning eller en institution (institutionsstyrelse). En sådan styrelse övertar då ansvaret från de tidigare ansvariga nämnderna i den utsträckning som fullmäktige bestämmer. Om fullmäktige är enig kan i nämnden i stället för politiker nyttjare och anställda väljas in. Eftersom en sådan styrelse är en nämnd kan den också handha myndighetsutövning. Kommunallagen medger också att en nämnd organisatoriskt läggs under en annan nämnd (2 kap. 4 §). En sådan modell ger en huvudnämnd styrbefogenheter som annars inte finns nämnder emellan.

En annan möjlighet är att driften av anläggningen eller institutionen läggs ut på entreprenad till t.ex. en förening. Olika nämnder kan sluta

avtal med en och samma entreprenör om att driva en anläggning eller en institution. I detta fall behåller kommunen eller landstinget huvudmannaskapet och det ansvar för verksamheten som följer med detta. Entreprenadavtalet får då samma funktion som arbetsordningen för ett självförvaltningsorgan. Det finns också vissa möjligheter att vid entreprenader låta kommunen eller landstinget behålla arbetsgivaransvaret för personalen.

Regeringen har för avsikt att noga följa utvecklingen av nya samverkansformer och tillämpningen av de föreslagna reglerna om självförvaltningsorgan och vid behov ta nya initiativ.

13 Kommunala avgifter

13.1 Regler om kommunala avgifter

Regeringens förslag: En grundläggande regel om rätt för kommuner och landsting att ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter tas in i kommunallagen.

För tjänster och nyttigheter som kommuner och landsting är skyldiga att tillhandahålla får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

Avgiftsgruppens förslag (Ds C 1993:16): Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget avviker lagtekniskt i ett par avseenden.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget. Många betonar vikten av att den kommunala avgiftsmakten kommer till uttryck i kommunallagen, bl.a. med hänsyn till avgifternas stora ekonomiska betydelse. Också demokratiaspekter anförs som skäl för en lagreglering av kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter.

Enligt *Stockholms kommun* bör möjligheterna att införa en s.k. omvänd presumtion för kommunernas avgiftsmakt övervägas. En sådan skulle innebära att kommunerna får rätt att ta ut avgifter inom specialreglerad verksamhet, om inte denna rätt uttryckligen har begränsats. Därmed skulle det ankomma på lagstiftaren att precisera bestämmelser i speciallagstiftningen för att begränsa rätten att ta ut avgifter för kommuner och landsting.

Skälen för regeringens förslag: Kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter är ett viktigt inslag i den kommunala självstyrelsen. I 1977 års kommunallag ansågs avgiftsrätten framgå indirekt genom att det föreskrevs att kommunernas och landstingens medelsbehov skulle täckas med skatt i den mån det ej fylldes på annat sätt (4 kap. 2 §).

Denna bestämmelse utmönstrades vid tillkomsten av den nya kommunallagen. Den ansågs onödig eftersom lagen innehöll en hänvisning till regeringsformens bestämmelse om kommunernas och landstingens rätt att för skötseln av sina uppgifter ta ut skatt (prop. 1990/91:117 s. 111-112).

Den kommunala avgiftsmakten följer numera endast av kommunernas allmänna kompetens i 2 kap. 1 § kommunallagen, som i sin tur grundar sig på 1 kap. 1 § och 8 kap. 5 § regeringsformen. I ett antal speciallagar finns däremot uttryckliga bestämmelser som ger kommuner och landsting rätt att ta ut avgifter.

Kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter är otvivelaktigt en så grundläggande och viktig förutsättning för kommunal verksamhet att den bör framgå av kommunallagen. Härför talar också att ett av syftena med den nya kommunallagen har varit att den skall ge bättre överblick över vad kommuner och landsting får göra och att viktiga

principer för den kommunala kompetensen bör kunna utläsas ur lagen (prop. 1990/91:117 s. 26–28).

Regeringen instämmer således i avgiftsgruppens förslag att en bestämmelse om den kommunala avgiftsmakten tas in i kommunallagen.

Däremot behöver det enligt vår mening inte särskilt anges att avgifter får tas ut "om inte medelsbehovet täcks med skatt". Rätten att ta ut skatt är ändå den primära finansieringskällan och dess centrala betydelse framgår både av 1 kap. 7 § regeringsformen och 2 kap. 4 § kommunallagen.

Med stöd av den föreslagna lagbestämmelsen kan kommuner och landsting ta ut avgifter inom hela den kommunallagsreglerade sektorn. Det enda kravet är att kommunen eller landstinget tillhandahåller en tjänst eller nyttighet som motprestation. Det ligger i sakens natur att denna prestation måste vara individualiserad i någon mån. Därför går det normalt sett inte att avgiftsbelägga tjänster som är till för kommunmedlemmarna i allmänhet. Det är en annan sak att kommuner och landsting inom ramen för t.ex. större affärsuppgörelser bör kunna betinga sig motprestationer som kan ha mera allmännyttig karaktär. Då skall det emellertid vara fråga om ett skäligt vederlag för kommunens eller landstingets prestation.

En fråga är om avgiftsuttag kräver stöd i en av fullmäktige antagen taxa. Statens va-nämnd har i sitt remissyttrande föreslagit att detta särskilt skulle uttryckas i lagen. Enligt vår mening bör det normala vara att avgifterna eller åtminstone grunderna för avgiftssättningen skall framgå av en av fullmäktige antagen taxa. Beslut om avgifter kan dock också fattas i enskilda fall, t.ex. som kommunernas ställningstagande i ett civilrättsligt bindande avtal eller på annat sätt.

Fullmäktige kan i viss mån delegera rätten att besluta om avgifter till nämnderna. Det gäller främst avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse och inte heller är av principiell vikt. För detta krävs ett bemyndigande i någon form. Fullmäktige kan genom att anta riktlinjer för avgiftsuttagen i större utsträckning överlåta på en nämnd att bestämma avgifterna (se prop. 1990/91:118 s. 49 och 158 f. samt bet. 1990/91:KU38 s. 37 f.). Nämnderna har därutöver en viss "avgiftsrätt" inom ramen för sin förvaltning - det kan gälla beslut om hyror och arrenden inom fastighetsförvaltningen eller prissättning på t.ex. kommunala ungdomscaféer, kiosker eller tvätteriinrättningar.

Avgiftsmakten inom specialreglerad verksamhet

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen ankommer det på riksdagen att genom lag besluta bl.a. om vad som brukar benämnas tvångsmässiga eller *betungande offentligrättsliga avgifter*. Härmed avses bl.a. avgifter som den enskilde rättsligt kan tvingas att betala, vare sig han vill ta emot prestationen eller inte, t.ex. gatukostnadsersättningar, va-anläggningsavgifter, sotningsavgifter och renhållningsavgifter. Hit hör också avgifter som den enskilde faktiskt är tvungen att betala för att komma i åtnjutande av viss förmån eller prestation, såsom bygglovavgifter eller ansök-

ningsavgifter enligt hälsoskyddslagen. Som regel rör det sig här om ersättningar för prestationer som kommunen å sin sida också är skyldig att tillhandahålla. Normgivningsmakten i fråga om denna typ av avgifter kan genom lag eller annat bemyndigande delegeras direkt till kommunerna enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen.

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall kommunernas åligganden och befogenheter bestämmas i lag. Detta får betydelse för kommunernas rätt att ta ut avgifter som ersättning för sådana prestationer som den enskilde frivilligt tar i anspråk men som kommunen eller landstinget är skyldig att tillhandahålla, s.k. icke tvångsmässiga eller *icke betungande offentligrättsliga avgifter* (jfr. prop. 1973:90 s. 305). Rätten att ta ut avgifter inom sådana verksamheter måste ha särskilt stöd i lag. Som exempel på denna typ av avgifter brukar nämnas avgifter för sociala tjänster och för sjukvård.

Den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen är alltså inte tillräcklig för att ge kommuner eller landsting rätt att ta ut avgifter för prestationer som de är skyldiga att utföra, s.k. *obligatorisk verksamhet*, vare sig det är fråga om betungande eller icke-betungande offentligrättsliga avgifter.

Frivilliga uppgifter som tillhandahålls inom ramen för en obligatorisk verksamhet bör omfattas av samma regler som övrig frivillig verksamhet. Det kan gälla tjänster som tillhandahålls inom skolan och som inte kan sägas ingå i eller utgöra en del av den obligatoriska uppgiften - t.ex. skolmåltider. För sådana tjänster eller nyttigheter krävs sålunda inte särskilt bemyndigande för att kommuner och landsting skall ha rätt att ta ut avgifter, även om tjänsten eller nyttigheten tillhandahålls i anslutning till en obligatorisk verksamhet.

Stockholms kommun har framfört att det borde övervägas om inte kommunerna istället skulle kunna få rätt att ta ut avgifter inom specialreglerad verksamhet så länge inte annat särskilt föreskrivits. Motsvarande tankegångar har tidigare framförts i Stat-kommunberedningens delbetänkande Avgifter inom kommunal verksamhet (Ds 1984:6 s. 142-145).

Enligt vår uppfattning är det allmänt sett rimligt att utgå från att prestationer som obligatoriskt ålagts kommuner och landsting skall utföras utan kostnad om inte annat angetts. I annat fall skulle syftet med den obligatoriska verksamheten kunna förfelas. Är det på något område önskvärt med utökade möjligheter till avgiftsfinansiering, får frågan prövas inom ramen för respektive speciallag.

Regeringens förslag: Självkostnadsprincipen skrivs in i kommunallagen genom en regel om att kommuner och landsting inte *får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de* tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Avgiftsgruppens förslag (Ds C 1993:16): Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Den lagtekniska lösningen är dock delvis annorlunda.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker att självkostnadsprincipen skrivs in i kommunallagen. Ett par remissinstanser påpekar att varken nuvarande självkostnadsprincip eller den av avgiftsgruppen föreslagna modifierade självkostnadsprincipen ger incitament för att pressa kostnaderna. Det har även anförts att självkostnadsprincipen inte garanterar en skälig prissättning.

Skälen för regeringens förslag: Ett av de viktigaste medlen för att åstadkomma ökad effektivitet i resursanvändningen inom den offentliga sektorn är att öka inslaget av konkurrens. En allmän tendens under senare år har också varit att delar av kommunernas och landstingens verksamheter har kommit att utsättas för konkurrens.

I de fall där det finns en fungerande marknad eller kan åstadkommas i förhållande till konsumenterna saknas enligt vår mening bärande motiv för att särskilt reglera hur avgifterna i kommunal verksamhet får sättas. Marknaden jämte förekommande privaträttsliga regler bör därvid utgöra ett tillräckligt skydd för kommunmedlemmarna.

Till övervägande del har dock kommunernas och landstingens verksamhet monopolkaraktär i förhållande till konsumenterna - antingen i form av myndighetsutövning, rättsliga monopol eller naturliga monopol - där någon egentlig marknadsprissättning inte förekommer. En viss reglering av avgiftssättningen är därför nödvändig för att skydda kommunmedlemmarna mot risken för monopolprissättning.

Av hävd gäller självkostnadsprincipen som gräns för det avgiftsuttag som får förekomma i en kommunal verksamhet.

Enligt vår mening har självkostnadsprincipen en sådan betydelse att den bör lagfästas. Vi föreslår därför att självkostnadsprincipen som huvudregel för avgiftssättningen inom kommunal verksamhet skrivs in i kommunallagen. Innebörden bör vara att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller. Denna innebörd av självkostnadsprincipen återspeglar i huvudsak det gällande rättsläget.

Vi vill betona att självkostnadsprincipen inte utgör något hinder mot att kommunal verksamhet effektiviseras. Det ligger tvärtom helt i linje med självkostnadsprincipens syfte att endast verkligt motiverade kostnader får läggas till grund för avgiftsuttaget.

Självkostnadsprincipens tillämpningsområde

Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Vårt förslag att lagfästa självkostnadsprincipen innebär ingen förändring härvidlag.

Med begreppet avgift avses i första hand en ekonomisk ersättning som en kommun eller ett landsting tar ut för tjänster eller nyttigheter av allmännyttig karaktär som huvudsakligen tillhandahålls kommunens egna medlemmar som kollektiv. Även om någon enkel gränsdragning i fråga om självkostnadsprincipens tillämpningsområde inte kan göras med stöd av denna distinktion följer ändå motsatsvis att självkostnadsprincipen inte är tillämplig på t.ex. enskilda affärsuppgörelser av kommersiell karaktär.

Om det inte finns några bestämmelser om grunderna för avgiftssättningen i en speciallag gäller den allmänna självkostnadsprincipen i kommunallagen, vilket är fallet bl.a. i fråga om avgiftsuttag för brandsyn och sotning, för tillstånd till automatspel, för kopior av allmänna handlingar samt för tillstånd enligt hälsoskyddslagen.

Finns det särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget för viss verksamhet gäller däremot de reglerna istället för den allmänna självkostnadsprincipen.

I flera fall finns bestämmelser i speciallagstiftningen som begränsar avgiftsuttaget just till självkostnaden, t.ex. ifråga om bygglovavgifter, gatukostnadsersättningar, va-avgifter, renhållningsavgifter, torghandelsavgifter, avgifter för flyttning av fordon och avgifter för sociala tjänster. Det anses allmänt, bl.a. mot bakgrund av motivuttalanden till olika lagar, att dessa bestämmelser ger uttryck för en och samma självkostnadsprincip, även om den lagtekniska utformningen kan variera (se t.ex. prop. 1970:118 s. 104 och prop. 1979/80:1 s. 547).

I några fall finns i speciallagstiftningen särskilda beräkningsregler för avgiftsuttaget, som innebär att någon direkt anknytning till självkostnaden inte är möjlig. Som exempel vill vi nämna torghandelsavgifter, parkeringsavgifter, avgifter för underårigs vård i annat hem, tomträttsavgäld samt ersättningar som tas ut i samband med kommunal tjänsteexport.

Självkostnadsprincipen bör som huvudregel gälla oberoende av om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom anlitande av utomstående entreprenörer. I de fall kommunen eller landstinget utför en uppgift genom egna företag eller genom att anlita utomstående entreprenörer behöver emellertid tillämpningen av självkostnadsprincipen i det enskilda fallet regleras i avtal, bolagsordningar eller andra liknande rättsliga dokument.

Undantag från självkostnadsprincipen

Enligt gällande rätt finns vissa undantag från självkostnadsprincipen.

Det anses således att kommunernas och landstingens *medelsförvaltning* inte omfattas av självkostnadsprincipen. För detta finns det stöd i 8 kap. 2 § kommunallagen, som innebär att kommuner och landsting skall förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på en god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses.

Den allmänna uppfattningen såväl i doktrin som i tidigare utredningar synes vara att inte heller kommunal fastighetsförvaltning omfattas av självkostnadsprincipen. Enligt avgiftsgruppen innefattar begreppet fastighetsförvaltning såväl överlåtelse som upplåtelse av fast egendom (Ds 1993:16 s. 47). I detta ligger enligt vår mening också att de allmännyttiga bostadsföretagen inte omfattas av självkostnadsprincipen.

Det är oklart huruvida självkostnadsprincipen i dag är tillämplig i fråga om överlåtelse eller upplåtelse av *lös egendom*. Kommunallagsgruppen (Ds C 1987:5 s. 60) ansåg att självkostnadsprincipen inte borde vara tillämplig på upphovsrättsliga alster. Avgiftsgruppen har kommit till samma slutsats när det gäller överlåtelse och upplåtelse av lös egendom.

Det ligger enligt vår bedömning väl i linje med kraven på en god ekonomisk hushållning enligt 8 kap. 1 § kommunallagen att kommuner och landsting får tillgodogöra sig det fulla värdet av sin egendom, även om intäkterna därigenom kommer att överstiga självkostnaderna. När det gäller överlåtelse eller upplåtelse av egendom är det också mera sällan som kommuner eller landsting har en sådan ställning att de som t.ex. förvärvar egendom från kommunen behöver något särskilt skydd för risken mot monopolprissättning.

Vi ansluter oss därför till avgiftsgruppens bedömning att självkostnadsprincipen inte bör vara tillämplig i fråga om förvaltning av kommunal egendom - vartill kan räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom. Detta behöver dock inte uttryckas särskilt i lagen.

Det råder osäkerhet om i vilken utsträckning självkostnadsprincipen är tillämplig i de fall en kommun eller ett landsting tillhandahåller *prestationer på en konkurrensutsatt marknad*. Frågan har diskuterats såväl i tidigare utredningar (Ds C 1984:6 s. 84-86 och Ds C 1987:5 s. 59-62) som i den juridiska doktrinen (bl.a. Lindquist - Kommunala befogenheter 3 uppl. s. 94-95 och Bohlin i FT 1986 s. 81 ff.).

I och för sig saknas det enligt vår mening skäl för att upprätthålla självkostnadsprincipen i de fall medborgarna har tillgång till flera andra producenter eller leverantörer. Medborgarna behöver då inget skydd mot monopolprissättning, utan deras intressen tillgodoses genom den befintliga konkurrensen och allmänna privaträttsliga regler.

Trots detta anser vi inte att det bör göras ett generellt undantag från självkostnadsprincipen för verksamhet som är konkurrensutsatt. Detta skulle enligt vår mening ge felaktiga signaler till kommuner och landsting. Utgångspunkten för den kommunala verksamheten är att den skall vara av allmännyttig karaktär och det råder härvid ett principiellt förbud mot s.k. spekulativ verksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs med vinstsyfte. Även i de fall kommuner och landsting är behöriga att bedriva näringsverksamhet gäller enligt 2 kap. 8 § kommunallagen att verksamheten skall bedrivas utan vinstsyfte.

Som grundregel anser regeringen därför att självkostnadsprincipen också bör omfatta konkurrensutsatt verksamhet, om inte annat är särskilt föreskrivet eller accepterat enligt rättspraxis. Vi vill understryka vikten av att kommunerna inte förhindras att erbjuda tjänster till marknadsbestämda priser inom verksamheter som anknyter till kompetensenlig verksamhet, t.ex. inom energiområdet.

Konkurrensaspekten kan emellertid inom vissa områden motivera särskilda regler om grunderna för avgiftsuttaget. Så är fallet t.ex. enligt lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, vari föreskrivs att kommuner och landsting skall ta ut ersättning för sina tjänster på affärsmässiga grunder. Regeringen har vidare i propositionen (1993/94:162) Handel med el i konkurrens bl.a. föreslagit att självkostnadsprincipen inte skall gälla kommunala elverk som bedrivs i bolagsform, utan att prissättningen hos sådana företag i stället skall ske på affärsmässiga grunder.

Regeringen anser att frågan om annan reglering än särskilt aktuell i fall då såväl kommunala som andra producenter konkurrerar med varandra. Strävan i sådana situationer bör vara att reglera alla producenter lika.

Självkostnadsprincipens innebörd

En viktig utgångspunkt är att självkostnadsprincipen redan i nuvarande rättspraxis syftar på *det totala avgiftsuttaget för en verksamhet*. Regeringens förslag att lagfästa självkostnadsprincipen innebär ingen förändring av detta.

Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen, om inte lagstöd finns för något annat (jfr 2 § andra stycket lagen [1957:259] om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. där som grund för avgiftsuttaget bl.a. anges kostnaderna för "upplåtelsen"). Inte heller får kostnaderna för flera verksamheter läggas till grund för självkostnadsberäkningen.

Omständigheter som kan ha betydelse för avgränsningen av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet är bl.a. i vad mån verksamheten omfattas av särskilt lagstiftning, om den riktar sig till olika kategorier av kommunmedlemmar, om avgifterna bestäms kommunövergripande - vilket bör vara huvudregeln - eller på annat sätt samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter.

I speciallagstiftningen finns ibland vägledning om hur avgränsningen mellan olika verksamheter eller åtgärder skall ske i självkostnadshänseende. Enligt 11 kap. 5 § plan- och bygglagen (1987:10) får avgifterna högst motsvara kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Härmed åsyftas att varje huvudsaklig åtgärd - ärenden om lov och förhandsbesked samt andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning m.m. - skall ses för sig. I 16 § renhållningslagen (1979:596) stadgas å andra sidan uttryckligen att självkostnadsprincipen skall beräknas för hela renhållningsverk-

samheten. Detsamma får som regel anses gälla inom va-verksamheten, även om den omfattar flera geografiskt avskilda områden. Omständigheter som därvid har tillmätts stor betydelse är om de olika va-verken ur ekonomisk och organisatorisk synpunkt är att betrakta som en enhet (prop. 1970:118 s. 107 och NJA II s. 640 II).

Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till skall ingå i en självkostnadsberäkning. Utöver externa kostnader och intäkter är det självklart att även ta med alla relevanta interna eller kalkylerade poster. Exempel på direkta kostnader är personal- och personalomkostnader (pensionskostnader), material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens eventuella andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader skall även räknas med.

Beroende av hur olika verksamheter är organiserade varierar det från fall till fall vilka kostnader som är externa eller interna eller om de kan betraktas som direkta eller indirekta.

Det är också naturligt att investeringar som görs i syfte att verksamheten skall uppfylla olika miljöpolitiska krav får ingå i avgiftsunderlaget. Denna tillämpning gäller i viss utsträckning redan i dag. Ett exempel är att sjörestaurering kan innefattas i va-verkens taxefinansierade verksamhet om den syftar till att ge en god vattenkvalitet. I annat sammanhang får övervägas i vilken utsträckning miljöpolitiska hänsyn kan komma att kräva förändringar i fråga om vad som får ingå i avgiftsunderlaget.

Vad som nu har sagts om självkostnadsprincipen innebär inget ändrat synsätt i fråga om s.k. "främmande kostnader", dvs. kostnader som inte har något normalt samband med verksamheten. Ett exempel är att elverksrörelsen inte bör påföras kostnader för gatu- och vägbelysning.

I den mån kommunen själv nyttjar verksamheten eller tar dess tjänster i anspråk måste detta beaktas. Värdet av sådana tjänster får inte ligga till grund för avgiftsuttaget från övriga brukare eller konsumenter utan kommunen bör själv stå för kostnaden, t.ex. genom interndebitering.

Att *kapitalkostnader* ingår i självkostnaderna för en verksamhet i vilken kommunen tar ut avgifter får numera betraktas som en självklarhet. Kapitalkostnaderna består av avskrivningar på tillgångar och av ränta. Beräkningen av kapitalkostnaderna kan dock vålla svårigheter och har varit föremål för flera uppmärksammade rättsfall under 1980-talet. Enligt vår mening får metoderna för att beräkna kapitalkostnaderna i första hand utvecklas vidare i den praktiska verksamheten. Vi vill emellertid peka på behovet av att kapitalkostnadsberäkningarna så långt som möjligt görs i enlighet med gängse metoder och god redovisningssed. Det innebär exempelvis att internränta beräknas på kapital som kommunen tillskjuter verksamheten.

En självkostnadskalkyl bygger ofta på osäkra antaganden. Det är därför inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Ett överuttag av avgifter bör därför kunna godtas så länge avgifterna inte väsentligen överstiger självkostnaderna för verksamheten. Det totala avgiftsuttaget bör emellertid inte få överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. En fondering av överskott får göras bara under förutsättning att överskotten från avgifterna skall användas för framtida investeringar i enlighet med en långsiktig plan för verksamheten. Redovisningen av sådana överskott skall i bokföringen avgränsas så att ingen oklarhet kan råda om omfattningen av de årliga och över åren ackumulerade beloppen.

Har en kommun eller ett landsting tidigare skattesubventionerat viss verksamhet och haft en lägre avgiftsfinansieringsgrad, kan detta inte senare kompenseras genom högre avgiftsuttag. En vald skattefinansiering får således betraktas som definitiv, om det inte klart framgår att något annat varit avsett.

Mot vem gäller självkostnadsprincipen?

Olika uppfattningar har framförts i doktrinen och tidigare utredningsarbete om självkostnadsprincipen skall gälla endast i förhållande till kommunmedlemmarna eller om den också skall tillämpas på avgiftsuttag från icke-kommunmedlemmar.

Från principiell synpunkt kan i och för sig hävdas att självkostnadsprincipen inte borde gälla i förhållande till andra än kommunmedlemmarna. Det är å andra sidan mera sällan som kommunal verksamhet bedrivs endast i förhållande till icke-kommunmedlemmar. Något större behov av att begränsa självkostnadsprincipens tillämplighet beroende på vilka som tar kommunala tjänster eller nyttigheter i anspråk finns därför inte.

Regeringen ansluter sig därför till avgiftsgruppens ställningstagande att självkostnadsprincipen skall vara tillämplig såväl mot kommunmedlemmar som mot icke-kommunmedlemmar. Detta behöver inte uttryckas särskilt i lagtexten, utan ligger i formuleringen att de avgifter som tas ut i en verksamhet inte får överstiga kostnaderna för den.

Fördelningen av avgifterna

En fördelning av avgiftsuttaget mellan olika abonnenter eller konsumenter får inte stå i strid mot likställighetsprincipen. Likställighetsprincipen uttrycks i 2 kap. 2 § kommunallagen så att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Detta anses innebära att en särbehandling av vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar är tillåten endast på objektiva grunder. Likställighetsprincipen anses vidare gälla bara i de fall kommunen eller landstinget träder i direkt kontakt med kommunmedlemmarna just i denna deras egenskap.

Likställighetsprincipen kan i fråga om avgifternas fördelning allmänt sägas innebära att lika avgift skall utgå för lika prestation. Kommunallagens likställighetsprincip medger inte någon inkomstfördelande verksamhet. Det anses dock godtagbart att rabatter ges till barn, värnpliktiga och pensionärer för tillträdet till kommunala anläggningar eller kommunikationer. Annat kan dessutom följa av speciallagstiftning, såsom är fallet t.ex. enligt socialtjänstlagen.

Avgiftssättningen kan användas som ett medel för att styra konsumtionen i en samhällsekonomiskt önskvärd riktning. Tillräckligt utrymme för detta finns enligt vår uppfattning redan inom ramen för likställighetsprincipen, som den uttrycks i 2 kap. 2 § kommunallagen. Exempel på detta kan vara lägre avgifter inom barnomsorgen för deltidsplatser på eftermiddagar, under förutsättning att viss överkapacitet finns då. Härigenom kan det sägas att befintliga resurser bättre tas till vara. Motsvarande resonemang kan föras i fråga om t.ex. lokalupplåtelser eller tillträde till kommunala badhus eller andra anläggningar. Också för allmänna kommunikationer kan efterfrågan styra priset, även om egentliga kostnadsskillnader i tillhandahållandet av tjänsten inte föreligger - det kan t.ex. vara fråga om billigare kollektivtrafiktaxor under lågsäsong eller lågtrafik. När det gäller fjärrvärme- eller gasdistribution, som inte är specialreglerad, kan utrymme finnas för t.ex. säsongsvisa variationer av avgifterna även om de inte är motiverade av kostnadsskillnader.

Likställighetsprincipen medger dock inte någon godtycklig avgiftspolitik. Detta innebär att kommunmedlemmar som befinner sig i motsvarande läge skall betala samma avgifter.

14 Sekretess när kommunal verksamhet i egen regi utsätts för konkurrens av utomstående

Regeringens förslag: Vid kommunal upphandling skall samma sekretess gälla för interna erbjudanden som för externa anbud.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker i allmänhet förslaget eller har ingenting att erinra mot det. Endast några få remissinstanser är negativa till förslaget. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* avstyrker förslaget med hänvisning till att grundligare analyser och överväganden behövs. *Statens handikappråd* anför att den sekretess som gäller processen fram till avtal utestänger medborgarna från insyn varvid bl.a. handikapporganisationer har gjort en avsevärd demokratiförlust. Handikapprådet anser att en insyn i upphandlingsskedet bör införas. Några kommuner anser också att bestämmelsen om sekretess för myndighetens affärs- och driftförhållanden bör preciseras så att det klart framgår att verksamhet inom en kommun som utsätts för extern konkurrens omfattas av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Genom 1991 års kommunallag, har kommunerna och landstingen fått en ökad frihet att själva bestämma sin organisation. Den snabba samhällsutvecklingen och den låga tillväxten i samhällsekonomin har lett till att kommunerna i högre utsträckning än tidigare omprövar, rationaliserar och effektiviserar sin verksamhet. Utvecklingen visar att kommunerna och landstingen möter den nya ekonomiska situationen genom att öka inslaget av marknadsorientering i verksamheten, bland annat genom att utsätta olika delar av verksamheten för konkurrens. Det sker i huvudsak efter två linjer, nämligen ökad konkurrens mellan verksamhet i egen regi och entreprenadverksamhet i privat regi och ökad konkurrens inom ramen för den offentliga verksamheten.

Organisatoriskt har utvecklingen lett till att åtskilliga kommuner och samtliga landsting har infört resultatenheter, som har ansvar för verksamhet, personal och ekonomi, både när det gäller intäkter och kostnader. De kan utsättas för mer eller mindre omfattande intern eller extern konkurrens. Enligt kommittén är resultatenheterna i ett 50-tal kommuner och hälften av landstingen utsatta för extern konkurrens. Nya organisatoriska modeller har också vuxit fram, bland annat i form av att verksamheten har delats upp i beställar- och utförarfunktioner.

Den ökade konkurrensen för kommuner och landsting har aktualiserat frågor om offentlighet och sekretess i samband med upphandling av verksamhet. Från kommunalt håll finns ett starkt önskemål om att konkurrensen skall kunna ske på lika villkor genom att myndigheternas affärs- och driftförhållanden skyddas från konkurrenternas insyn.

Sekretessen i kommunal affärsverksamhet

Frågan om kommunala myndigheters intresse av att skydda sina affärs- och driftförhållanden från konkurrenters insyn behandlades av regeringen i prop. 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet (s. 12 f.). Regeringen konstaterade i det sammanhanget att konkurrerande entreprenörers möjligheter enligt offentlighetsprincipen till insyn i kommunernas och landstingens kalkyler och beräkningsunderlag m.m. otvivelaktigt skulle snedvrida den fria konkurrensen.

Enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Av förarbetena till sekretesslagen framgår att bestämmelsen i första hand tar sikte på att skydda uppgifter hos de affärsdrivande verken men samtidigt nämns också att begreppet affärsverksamhet inte får fattas alltför snävt. Enligt vad som uttalades i förarbetena är det utmärkande för affärsverksamhet i allmänhet att verksamheten bedrivs under krav på viss vinst eller åtminstone att den går ihop ekonomiskt, låt vara att den kan vara delvis subventionerad. Det är vidare i allmänhet fråga om verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse (prop. 1979/80:2 del A s. 144 f.).

Enligt vad regeringen uttalade i den nyss nämnda propositionen om ökad konkurrens i kommunal verksamhet får de delar av kommunernas och landstingens verksamheter som är konkurrensutsatta anses utgöra annat än fullgörande av förvaltningsuppgifter i snäv bemärkelse. Vi bedömde att sekretessbestämmelsen därför torde kunna vara tillämplig på sådan konkurrensutsatt verksamhet hos kommunerna och landstingen.

Det anförda innebär att t.ex. en utförarenhet hos en kommun som är utsatt för konkurrens skulle kunna åberopa 6 kap. 1 § för att sekretesskydda de egna affärs- och driftförhållandena, om ett offentliggörande av dem skulle gynna en konkurrent på enhetens bekostnad. Enligt andra stycket i samma paragraf följer sekretessen med uppgiften när den lämnas till en annan myndighet.

Vår bedömning är således att bestämmelserna i 6 kap. 1 § sekretesslagen torde ge kommunala myndigheter eller delar av dem (verksamhetsgrenar) ett tillräckligt skydd för uppgifter om deras affärs- och driftförhållanden. Någon utvidgning av sekretessen i detta avseende behövs därför inte.

Upphandlingssekretessen

Vid sidan av den sekretess som motiveras av konkurrenshänsyn och som regleras i 6 kap. 1 § sekretesslagen, finns bestämmelser om sekretess när det gäller myndigheternas ekonomiska transaktioner och som framför allt tar sikte på upphandlings- och entreprenadärenden. En fullständig offentlighet i dessa fall kan vara ekonomiskt skadlig för det

allmänna, i första hand genom att priserna i upphandlingsärenden drivs upp.

Den s.k. upphandlingssekretessen regleras i 6 kap. 2 § sekretesslagen. Enligt paragrafens första stycke första mening gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till vissa ärenden, nämligen ärenden om förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet. Uttrycket "uppgift som hänför sig till" innebär att sekretessen följer med uppgifterna när de lämnas till en annan myndighet. Skaderekvisitet har utformats så att en uppgift inte får lämnas ut, om det kan antas att det allmänna lider skada genom utlämnandet. Exempel på sådan skada är att myndighetens ställning i förhandlingar på grundval av anbudet kan försvagas eller att kommande anbudsförfarande påverkas negativt av att uppgifter lämnas ut från ett avslutat anbudsärende (jfr Corell m.fl. Sekretesslagen, 3:e uppl., s. 133).

Enligt första stycket andra meningen gäller undantag från sekretessen för sådan tjänst som består i arbete som för myndighetens behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Genom detta undantag omfattas tjänstetillsättningsärenden inte av sekretessen. Frågan huruvida ett erbjudande från en kommunal myndighet till en annan sådan myndighet eller från en verksamhetsgren till en annan att utföra en tjänst omfattas av undantaget är däremot osäkert. Paragrafens ordalydelse eller förarbetena till den ger inte något klart besked på denna punkt. Frågan synes heller inte ha prövats i rättstillämpningen.

Oavsett om ett erbjudande från en kommunal myndighet att utföra en tjänst åt en annan sådan myndighet kan sekretesskyddas med stöd av 6 kap. 2 § första stycket första meningen eller inte, så kan uppgifterna i ett sådant erbjudande efter en skadeprövning bli skyddade från konkurrenternas insyn med stöd av 6 kap. 1 § både under en pågående och efter en avslutad anbudsupphandling. Detta gäller både hos den avlämnande och den mottagande myndigheten. Skadeprövningen kan emellertid tänkas leda till att de som driver likartade rörelser inte anses kunna bli gynnade på myndighetens bekostnad efter ett avslutat anbudsförfarande. Samtidigt skulle ett röjande av uppgifterna kunna vara till skada för det allmänna, dvs. kommunen som helhet. Det kan t.ex. försvåra eller försvaga kommunens ställning i kommande förhandlingar eller anbudsförfaranden.

En uttrycklig möjlighet att skydda sådana uppgifter i ett ärende som rör upphandling av en tjänsteentreprenad bör därför finnas. För att undanröja den osäkerhet som finns beträffande innebörden av undantaget i 6 kap. 2 § första stycket andra meningen, bör ett förtydligande tillägg till denna göras av innebörd att undantaget inte avser ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra erbjuder sig att utföra.

Medan sekretessreglerna i 6 kap. 1 § och 2 § första stycket första meningen är utformade med skaderekvisit, gäller absolut sekretess enligt 2 § första stycket tredje meningen för uppgift om anbud i upphandlingsärenden. Sådana uppgifter får inte i något fall lämnas ut till någon annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. Sekre-

tesskyddet i detta hänseende gäller således hos den upphandlande myndigheten (beställarenheten).

Sekretessen i upphandlingsärenden gäller alltså uppgifter om anbud. Med anbud avses enligt vedertaget juridiskt språkbruk erbjudande om att sluta avtal. Ett erbjudande från en myndighet till en annan myndighet i samma kommun eller landsting att utföra en tjänst utgör inte ett anbud i avtalsrättslig mening. En kommunal myndighet är inte ett självständigt rättssubjekt utan den är ett organ för kommunen som i sin tur är ett sådant rättssubjekt. En myndighet inom en kommun eller ett landsting kan således inte träffa ett civilrättsligt bindande avtal med en annan kommunal myndighet inom samma kommun.

En strikt tolkning efter ordalydelsen när det gäller regeln om absolut sekretess i upphandlingsärenden innebär att erbjudanden från en myndighet till en annan myndighet inom samma kommun inte omfattas av den absoluta upphandlingssekretessen. Enligt vår mening saknas det anledning att behandla sådana interna "anbud" i ett upphandlingsförfarande på något annat sätt än externa anbud. Frågan huruvida sådana uppgifter kan lämnas ut bör lika lite som när det gäller uppgifter om externa anbud vara beroende av en skadeprövning. Vi föreslår att ett tillägg görs till 6 kap. 2 § första stycket av innebörd att absolut sekretess även skall gälla för erbjudanden som lämnas inom en kommun eller ett landsting.

Ändringarna i kommunallagen och lagen om kommunala folkomröstningar föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

6 kap. 2 § sekretesslagen har senast ändrats genom lagen (1993:1298) om ändring i nämnda lag (prop. 1993/94:48, bet. 1993/94:KU13, rskr. 1993/94:46). Ändringen träder i kraft först den 1 januari 1995. Den nu föreslagna ändringen av paragrafen föreslås träda i kraft samtidigt med den tidigare beslutade ändringen, dvs. den 1 januari 1995.

Genomförandet av förslagen bedöms inte föranleda några ökade kostnader för kommunerna, landstingen eller staten med undantag av att kommunerna och landstingen skall stå för alla kostnader som föranleds av en kommunal folkomröstning och att ledamöterna i ett självförvaltningsorgan enligt 7 kap. 21 § kommunallagen skall ha rätt till samma ekonomiska förmåner som kommunalt förtroendevalda. Kostnadernas storlek beror på i vilken utsträckning folkomröstningar hålls och i vilken utsträckning självförvaltningsorgan inrättas. Det är dock fullmäktige som slutligt beslutar om en folkomröstning skall hållas och när det gäller självförvaltningsorganen är dessa frivilliga. Kostnaderna som föranleds av att självförvaltningsorgan inrättas skall också vägas mot de effektivitets- och kvalitetsvinster som kan uppnås. Förslaget om ändring i sekretesslagen kan däremot komma att innebära minskade kostnader för kommunerna och landstingen, eftersom syftet med den ändringen är att förhindra att priserna i upphandlingsärenden drivs upp.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen

3 kap.

> **6 §** Om utskott, nämndberedningar, partssammansatta organ *och självförvaltningsorgan* finns det särskilda föreskrifter i denna lag.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

I det föregående har regeringen föreslagit att det i vissa fall skall vara möjligt att inrätta s.k. självförvaltningsorgan. Förslaget genomförs genom tillägg till 7 kap. kommunallagen. Som en följd av detta kompletteras 3 kap. 6 § med en hänvisning också beträffande sådana organ.

> **9 §** Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget, främst
> 1. mål och riktlinjer för verksamheten,
> 2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
> 3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,
> 4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,
> 5. val av revisorer och revisorsersättare,
> 6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
> 7. årsredovisning och ansvarsfrihet, *samt*
> *8. folkomröstning i kommunen eller landstinget.*
>
> Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.1).

I *första stycket 8* markeras att det är exklusivt förbehållet fullmäktige att ta ställning till om folkomröstning skall hållas i en viss fråga. Det är utan betydelse om initiativet till folkomröstning har väckts genom folkinitiativ eller av en behörig initiativtagare inom den kommunala organisationen (jfr 5 kap. 23 § kommunallagen). Av 3 kap. 10 § kommunallagen följer också att fullmäktige inte kan delegera beslutanderätt som rör frågor om att hålla folkomröstning.

16 § Kommuner och landsting får *efter* beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse *eller en enskild individ.*

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 5.1).

I *första stycket* görs den språkliga ändringen att "genom beslut" byts ut mot "efter beslut". Det föreslagna uttryckssättet stämmer bättre överens med den rättsliga funktion som fullmäktiges beslut har i sammanhanget. Genom ändringen klargörs att det krävs två rättsliga moment för att åstadkomma ett överlämnande. Fullmäktiges beslut är den kommunalrättsliga grunden för att ett överlämnande över huvud taget skall få ske. Fullmäktige behöver inte godkänna varje enskild entreprenad utan bör kunna fatta ett övergripande beslut om en nämnds möjligheter att lägga ut sin verksamhet på entreprenad. Därefter har nämnden att genomföra överlämnandet och att ställa upp de närmare villkoren för detta.

Första stycket kompletteras vidare så att även enskilda fysiska personer kan vara entreprenörer åt kommuner och landsting.

19 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 § skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 5.2).

Paragrafen är ny. Nuvarande 19 §, som handlar om kommunala arkiv, blir 20 §. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att lägga fast att det är en skyldighet för kommuner och landsting att se till att de tillförsäkrar sig en möjlighet att kontrollera och följa upp den verksamhet som lagts ut på annan. Detta är en nödvändig förutsättning för att nämnderna skall kunna leva upp till sitt verksamhetsansvar enligt 6 kap. 7 §. Den föreslagna bestämmelsen tar inte sikte på de fall när en kommun eller ett landsting väljer att inte längre driva verksamheten, dvs. när en verksamhet privatiseras.

I paragrafen anges inte i detalj hur kontrollen och uppföljningen skall tillförsäkras. Här finns ett utrymme att lokalt anpassa kraven till olika typer av verksamhet.

Paragrafen motsvarar den tidigare 19 §.

4 kap.

10 a § Fullmäktige får återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd

1. när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige, eller

2. vid förändringar i nämndorganisationen.

Förtroendeuppdragen upphör att gälla när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 6).

I *första stycket* ges ett uttryckligt stöd för fullmäktige att återkalla alla förtroendeuppdrag i en nämnd under löpande mandattid och oberoende av vilken mandattid fullmäktige bestämt för de olika nämnderna enligt 6 kap. 12 och 13 §§. Detta får ske i två fall.

Det ena fallet tar sikte på den situationen att de politiska majoritetsförhållandena har förändrats i fullmäktige på ett sådant sätt att de inte motsvarar de förhållanden som råder i nämnderna.

Det andra fallet avser det fall att fullmäktige önskar förändra nämndorganisationen. Detta fall har en nära koppling till bestämmelsen i 6 kap. 13 § där det sägs att fullmäktige bestämmer mandattiden för andra nämnder än styrelsen.

Av 6 kap. 4 § kommunallagen följer att de ärenden som avses i den nu föreslagna paragrafen skall beredas av styrelsen. I detta ligger ett reellt och betydelsefullt tröghetsmoment.

I *andra stycket* anges till att börja med att förtroendeuppdragen i nämnden upphör när nya förtroendevalda har utsetts. Detta gäller för det fall som avses i första stycket 1. För de fall fullmäktige under löpande mandatperiod, med stöd av första stycket 2, beslutar om ändringar i nämndorganisationen upphör uppdragen att gälla när den nya organisationen träder i kraft.

24 § *Stockholms kommun får ha borgarråd.*

Borgarråd väljs av fullmäktige vid första sammanträdet *efter* det *att* val av fullmäktige har ägt rum i hela landet. *Val får också ske när uppdrag som borgarråd har upphört under mandatperioden.*

Borgarråden väljs för tre år. *I fall som avses i andra stycket andra meningen avser valet resterande del av mandatperioden.*

Om det begärs, skall varje borgarråd väljas särskilt.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

I paragrafen införs ett nytt *första stycke* där det framgår att det skall vara frivilligt för Stockholms kommun att välja borgarråd.

I det föreslagna *andra stycket* görs en redaktionell ändring genom att Stockholms kommun inte uttryckligen anges. I stycket anges också att borgarråd får väljas när som helst under mandatperioden och inte enbart direkt efter ett val till fullmäktige. Detta kan t.ex. bli aktuellt om uppdraget som borgarråd upphör under mandatperioden. Uttrycket "får" markerar att kommunen inte är tvungen att välja ett nytt eller nya borgarråd när mandatet har upphört i förtid.

De nya *tredje och fjärde styckena* motsvarar delvis nuvarande andra och tredje styckena.

I det nya tredje stycket tydliggörs att mandattiden för ett borgarråd som väljs under mandatperioden, i enlighet med vad som föreskrivs i andra stycket andra meningen, motsvarar den tid som är kvar på mandatperioden och således inte tre år.

26 § I fråga om valbarhet till borgarråd och uppdragets upphörande skall 5 och 8–*10 a* §§ tillämpas. *Därvid skall vad som sägs i 10 a § om samtliga förtroendevalda i en nämnd gälla samtliga borgarråd.*

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

Paragrafen kompletteras med en hänvisning också till den nya 4 kap. 10 a §. Genom detta kan även uppdragen som borgarråd återkallas under löpande mandatperiod. Återkallelsen skall omfatta samtliga borgarråd och kan inte användas för att entlediga enstaka borgarråd. En förskjutning av den politiska majoriteten i fullmäktige måste kunna avspegla sig även i fördelningen av borgarrådsposterna och i borgarrådens respektive uppgifter.

27 § Fullmäktige får besluta att borgarråden i sina uppdrag skall få ekonomiska och andra förmåner som svarar mot de löne- och anställningsvillkor som gäller för dem som är anställda hos kommunen.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7). I paragrafen görs bara den redaktionella ändringen att Stockholms kommun inte längre uttryckligen anges i lagtexten, utan endast i rubriken till paragraferna om borgarråd.

28–32 §§

De nuvarande bestämmelserna i 28–32 §§ som handlar om borgarråden upphävs. Skälen till detta redovisas i avsnitt 7.

Med anledning av att bestämmelserna i nuvarande 28–32 §§ upphävs kommer nuvarande 33–37 §§ att byta numrering till 28–32 §§.

5 kap.

> 9 § Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.
>
> Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också *lämnas till* varje ledamot och ersättare.
>
> 11 § Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8–10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.
>
> Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt *lämnas* till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

I *9 § andra stycket* och *11 § andra stycket* görs språkliga justeringar. Ordet "tillställas" byts ut mot "lämnas till" respektive "sändas" mot "lämnas". Ändringarna innebär inga förändringar i sak. Det står fortfarande fullmäktige fritt att välja det distributionssätt som vid varje tillfälle kan anses vara lämpligast.

> 20 § En ledamot får inte delta i handläggningen av ett ärende som personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn eller syskon eller någon annan närstående.
>
> Föreskrifter om jäv i samband med revision finns i 9 kap. 4 §.
>
> *Föreskrifterna i 6 kap. 24 § andra–fjärde styckena om verkan av jäv skall tillämpas också på fullmäktige. Därvid skall vad som sägs om nämnd i stället gälla fullmäktige.*

Förslaget behandlas i det föregående (avsnitt 10.2).

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Genom detta kommer enhetliga hanteringsregler att gälla för fullmäktige och nämnderna. Skälet till att 6 kap. 24 § första stycket inte skall tillämpas av fullmäktige är att en ledamot i fullmäktige vid jäv i praktiken inte hamnar i den situation som t.ex. någon som har att fatta en nämnds beslut efter delegation. Om en ledamot i fullmäktige avstår från att delta i handläggningen är risken minimal för att fullmäktige härigenom inte längre är beslutför.

23 § Ärenden i fullmäktige får väckas av

1. en nämnd,
2. en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får i fullmäktige också väckas av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna enligt lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar. Initiativet skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.1).

I paragrafen har nuvarande andra stycket utgått. Borgarråden skall inte längre ha någon uttrycklig motionsrätt. Borgarråden är numera normalt fullmäktigeledamöter och har i denna egenskap motionsrätt.

Paragrafen tillförs ett nytt *andra stycke*. I stycket anges att ärende i fullmäktige om hållande av folkomröstning kan väckas inte bara av de som är berättigade att väcka ärenden enligt första stycket utan även av medlemmarna av en kommun eller ett landsting genom s.k. folkinitiativ. Fem procent av de enligt lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna kan väcka folkinitiativ i fullmäktige. Folkinitiativet har verkan i den meningen att fullmäktige är skyldig att behandla initiativet. Detta följer av 5 kap. 25 § kommunallagen. Initiativet innebär dock inte att fullmäktige måste besluta om att hålla den begärda folkomröstningen. Det står fullmäktige fritt att fatta beslut om att inte hålla den begärda folkomröstningen.

Det ligger i sakens natur att ett folkinitiativ skall vara skriftligt. Ett initiativ skall, utöver den för folkomröstningen aktuella frågan, innehålla initiativtagarnas namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser. Detta för att kommunen skall ha möjlighet att i tveksamma fall kontrollera att en viss person, vars namn finns med på initiati-

vet, verkligen skrivit under det. Kommunen eller landstinget bör i normalfallet kunna utgå från att enbart behöriga personer skrivit under ett folkinitiativ. Det faktum att folkinitiativet inte är av den karaktären att fullmäktige är tvungen att anordna en folkomröstning, gör att rättssäkerhetskraven inte gör sig gällande med samma styrka som om fallet varit det motsatta. Kommunernas och landstingens hantering av ett folkinitiativ bör inte omgärdas av en alltför stor byråkrati.

34 § Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. *Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande* får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.1).

I *andra stycket* görs en justering med anledning av att valnämnden enligt den föreslagna lagen om kommunala folkomröstningar kommer att vara skyldig att genomföra en av fullmäktige beslutad folkomröstning. När det gäller opinionsundersökningar och liknande förfaranden får i likhet med vad som nu gäller valnämnden användas endast om dess verksamhet i övrigt inte hindras av det.

I *tredje stycket* hänvisas till lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar. I denna lag regleras hur kommunen eller landstinget skall förfara när en folkomröstning skall beslutas och hållas, vilka som har rösträtt vid omröstningen m.m.

52 § Interpellationer får ställas av ledamöterna och riktas till ordföranden i en nämnd eller en fullmäktigeberedning samt till de förtroendevalda i övrigt som fullmäktige bestämmer.

Om borgarråd finns i Stockholms kommun, får *fullmäktige besluta att* interpellationer *får* ställas bara till borgarråden *eller vissa av dem.*

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 7).

Den justering som görs i *andra stycket* har sin orsak i att borgarrådsinstitutet görs frivilligt. Fullmäktige ges också rätt att besluta att endast vissa borgarråd får interpelleras. Det kommer att bli möjligt att utse minoritetsborgarråd utan eget ansvarsområde och utan föredragningsskyldighet i styrelsen. Det är därför rimligt att fullmäktige skall kunna befria dem från att svara på interpellationer.

7 § Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet med stöd av 3 kap. 16 § har lämnats över till någon annan.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 5.2).

Genom ett nytt *tredje stycke* har bestämmelsen kompletterats så att det klart framgår att nämndansvaret också skall omfatta uppgifter som kommunen bedriver i privaträttslig form eller som lagts ut på t.ex. entreprenad.

14 § Om ledamot avgår under mandattiden, skall fyllnadsval förrättas.

Om ledamoten har utsetts vid ett proportionellt val, inträder i stället en ersättare i enlighet med den ordning som har bestämts för ersättarnas tjänstgöring.

Om fullmäktige har återkallat uppdragen för de förtroendevalda enligt 4 kap. 10 a § 1, skall val av nya ledamöter och ersättare förrättas.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 6).

I ett nytt *tredje stycke* tas in en uttrycklig regel om att fyllnadsval eller nyval skall ske när fullmäktige återkallat förtroendeuppdragen enligt 4 kap. 10 a § 1. Detta fall skall ses åtskiljt från det fall att fullmäktige beslutar att lägga ner en nämnd genom att med stöd av 6 kap. 13 § avkorta nämndens mandattid.

17 §

Bestämmelsen i 17 § upphävs. Bakgrunden till detta har berörts i det föregående (avsnitt 7).

19 a § En nämnds sammanträden skall hållas inom stängda dörrar, om inte fullmäktige medgivit nämnden att sammanträdena får vara offentliga.

En nämnds sammanträden skall dock alltid hållas inför stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller

2. i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har behandlats i det föregående (avsnitt 9).

Paragrafen är ny.

I *första stycket* anges att fullmäktige kan medge att nämnderna håller offentliga sammanträden. Det är sedan nämnden själv som avgör om och vid vilka sammanträden som allmänheten och massmedia skall tillåtas närvara.

Enligt *andra stycket* skall sammanträdena dock alltid hållas inom stängda dörrar dels i ärenden som avser myndighetsutövning, dels i ärenden i vilka det förekommer uppgifter som är föremål för sekretess.

24 § *En förtroendevald eller en anställd* som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. *Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.*

Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom nämnden avgör ärendet.

Förslaget behandlas i det föregående (avsnitt 10.2).

Paragrafen kompletteras med vissa regler om hur en uppkommen jävsfråga skall behandlas. Motsvarande regler finns i 12 § förvaltningslagen.

I *första stycket* görs tillägget att en förtroendevald eller en anställd som i och för sig är jävig i ett ärende får vidta åtgärder som någon annan inte kan vidta utan olägligt uppskov. Hänsyn skall således tas såväl till sakens beskaffenhet och åtgärdens natur som till kravet på snabbhet och effektivitet. Måste en förberedande åtgärd vidtas omedelbart eller kan den i vart fall inte utan avsevärd olägenhet skjutas upp, skall förekomsten av jäv inte hindra att åtgärden vidtas, om någon annan än den jävige inte kan ombesörja den inom samma tid. Uttrycket

"vidta åtgärd" täcker nämligen också vad som krävs för att slutföra ärendet (jfr prop. 1971:30 s. 357). Vad som avses med "olägligt uppskov" kan knappast anges exakt utan får bedömas efter omständigheterna i det särskilda fallet. Bestämmelsen har undantagskaraktär, vilket talar för en restriktiv tillämpning. I praktiken kan denna bestämmelse komma att tillämpas bara när nämnden inte är beslutför utan den jävige eller om det inte finns någon annan som kan fatta beslut.

I ett nytt *andra stycke* intas en regel om skyldigheten att självmant anmäla jäv. Det kan ske till ordföranden före sammanträdet eller vid sammanträdet.

I ett nytt *tredje stycke* regleras prövningen av en jävsfråga. Normalt skall ett konstaterat jäv leda till att den jävige inte längre tar befattning med ärendet. I de flesta fall behöver nämnden inte heller fatta ett formellt beslut i jävsfrågan. Den jävige avstår självmant och ersätts med annan person. Någon gång kan det hända att den som utpekas som jävig inte anser sig jävig. I sådant fall måste nämnden avgöra jävsfrågan genom ett formellt beslut.

I tredje stycket anges därför också att en person som i och för sig är jävig ändå kan få delta i beslutet, om inte någon annan kan träda i stället. Detta innebär att den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan bara om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

I en kommunal nämnd finns normalt alltid ersättare att kalla in. Skulle dock situationen uppstå att det inte går att tillräckligt snabbt få in en ersättare och att nämnden inte är beslutför utan den jävige kan man alltså låta den jävige vara med. Enligt 6 kap. 23 § kommunallagen är en nämnd beslutför när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

I ett *fjärde stycket* införs en bestämmelse om att talan mot beslut i jävsfrågor endast får föras i samband med det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet i sak. Det har ansetts vara naturligast att i det allmänna förvaltningsförfarandet inte tillåta att beslut om ogillande av jävsinvändningar får prövas redan före myndighetens slutliga prövning av huvudsaken (jfr prop. 1971:30 s. 357). Utan denna begränsning är det teoretiskt möjligt att få ett beslut i jävsfrågan prövat genom laglighetsprövning innan själva sakfrågan avgjorts. Detta är inte en önskvärd ordning varför talerätten inskränks i denna del. Med uttrycket "beslut varigenom nämnden avgör ärendet" åsyftas nämndens slutliga beslut. Om nämndens beslut däremot bara är av rent förberedande art inför ett fullmäktigebeslut, får jävsfrågan prövas först i samband med ett eventuellt överklagande av fullmäktiges slutliga beslut (jfr 10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

27 § Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. *Vad som nu har sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.*

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 10.1).

I *första stycket* görs ett tillägg av innebörd att det inte skall vara möjligt för en person att vara ledamot i en nämnd och samtidigt vara ställföreträdare för ett bolag eller en stiftelse som är föremål för ett ärende vid nämnden och som rör myndighetsutövning. I ett sådant fall skall jävsfrågan avgöras enligt huvudreglerna. I normalfallet kommer således denne person att anses som jävig.

Begreppet myndighetsutövning skall ges samma innebörd här som i t.ex. 6 kap. 34 § kommunallagen som reglerar begränsningarna i nämndernas möjligheter att delegera ärenden. Med enskild avses inte bara fysiska personer utan också andra privaträttsliga subjekt som t.ex. de kommunala företagen.

39 - 42 §§

Bestämmelserna i 39–42 §§ upphävs. Bakgrunden till detta har berörts i det föregående (avsnitt 7).

10 § Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter,
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation, *och*
6. *ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster.*

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 11).

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att personalföreträdarna inte får vara närvarande när en nämnd handlägger ärenden som avser beställning eller upphandling av varor och tjänster. Närvarorätten begränsas i alla nämnder som har sådana ärenden och inte bara i mer eller mindre renodlade beställarnämnder.

Med beställning eller upphandling avses alla former av införskaffande eller förvärv av varor och tjänster. Hit hör köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor eller tjänster. Upphandling av entreprenader räknas också hit.

18 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning, får fullmäktige besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

För att en nämnd skall få uppdra åt ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution krävs att de uppgifter som nämnden vill lämna över inte enligt särskilda regler skall skötas i viss ordning och att fullmäktige beslutat om att nämnden får lämna över driften till ett självförvaltningsorgan. Fullmäktiges beslut innebär inget tvång för nämnden. Nämnden bestämmer helt själv om det finns förutsättningar att i praktiken använda sig av den möjlighet som fullmäktige gett den.

Ett självförvaltningsorgan är ett kommunalrättsligt organ under nämnden. Det är således inte någon från nämnden i rättsligt hänseende fristående enhet.

Självförvaltningsorganets uppgift är att sköta *driften* av en viss anläggning eller en viss institution. Vad som menas med detta har behandlats i avsnitt 12.

Begränsningen till driften av en *viss anläggning* eller *en viss institution* motiveras av ett intresse av att klart avgränsa den verksamhet som skall kunna skötas av ett självförvaltningsorgan. Det kan t.ex. röra sig om en skola, ett servicehus eller ett daghem. Ett sådant organ skall alltså inte kunna ta över driften av flera anläggningar eller institutioner i t.ex. en viss del av en kommun. Det blir också möjligt att lägga ut bara en del av driften vid en anläggning eller institution.

19 § Nämnden skall i en arbetsordning fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

I paragrafen ges inte några detaljerade bestämmelser om självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer eller mandattid. Dessa frågor kan med fördel lösa lokalt genom att nämnden i en arbetsordning lägger fast vad som närmare skall gälla för självförvaltningsorganet.

Organens *uppgifter* kommer att variera från verksamhet till verksamhet. Det åligger nämnden att i arbetsordningen precisera de driftfrågor som läggs över och vad som nämnden själv även fortsättningsvis skall hantera.

Till frågan om organets *sammansättning* räknas antalet ledamöter och ersättare och hur dessa skall väljas. I paragrafen har inte lagts fast hur valproceduren skall gå till eller hur lång mandattiden skall vara. Det är upp till nämnden att finna en lämplig form för valet och en mandattid som med hänsyn till de lokala förhållandena och det enskilda fallet ter sig mest ändamålsenliga. Tanken är att valet skall genomföras på enklast möjliga sätt.

Med organets *arbetsformer* avses främst frågor som rör sammanträdena. Hit räknas kallelse, protokollföring, redovisning till nämnden m.m. Nämnden måste med hänsyn främst till nämndansvaret och det därtill knutna revisionsansvaret kontinuerligt hålla sig informerad om organets verksamhet. Det torde därför vara ett rimligt krav att det skall föras protokoll vid organets sammanträden och att protokollen på något sätt anmäls eller på annat sätt kommer till nämnden för kännedom.

Mandattiden är fri. Med hänsyn till att nämnden har revisionsansvaret för de uppgifter som lagts över på självförvaltningsorganet, kan man vänta sig att mandattiden i de flesta fallen kommer att följa nämndens mandattid eller i varje fall inte vara längre än en mandatperiod.

20 § Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda där. Företrädarna för nyttjarna skall vara fler än dem som företräder de anställda.

Nämnden väljer på förslag av nyttjarna de ledamöter och ersättare som skall företräda nyttjarna och på förslag av de anställda dem som skall företräda de anställda.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

I paragrafen finns intaget de grundläggande bestämmelserna om ett självförvaltningsorgans sammansättning. I organet skall inte sitta några andra än företrädare för dem som nyttjar institutionen eller anläggningen och för de anställda där. Det är således inte ett politiskt organ. De som sitter i organet är inte heller att anse som förtroendevalda i kommunallagens mening. Vem som avses med begreppet nyttjare och företrädare har utförligt behandlats i avsnitt 12.

Ledamöterna och ersättarna som skall företräda nyttjarna och de anställda väljs formellt av nämnden. Det skall enligt andra stycket ske på förslag av nyttjarna respektive av de anställda.

21 § De ledamöter och ersättare som företräder nyttjarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommunen eller landstinget.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

I paragrafen ges ledamöterna och ersättarna samma rätt till ledighet som de förtroendevalda i kommunen eller i landstinget har. De får också ekonomiska förmåner när de fullgör sina uppdrag på samma sätt och i samma omfattning som de förtroendevalda.

22 § En nämnd får helt eller delvis återkalla ett uppdrag som har givits till ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl för det.

Detsamma gäller uppdraget för enskild ledamot.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 12).

Ett självförvaltningsorgan eller dess ledamöter och ersättare har inget personligt revisionsansvar inför fullmäktige. Endast förtoendevalda som utsetts av fullmäktige har ett sådant ansvar. Det är således den nämnd som lagt över uppgifter på självförvaltningsorganet som inför fullmäktige ansvarar för organets verksamhet.

I nämndens uppsiktsansvar enligt 6 kap. 7 § kommunallagen ligger också en skyldighet att se till att självförvaltningsorganet redovisar sin verksamhet för nämnden.

Nämnden kan enligt den föreslagna 22 § helt eller delvis återkalla ett uppdrag som lämnats till ett självförvaltningsorgan. Nämnden kan också återkalla uppdraget för en enskild ledamot. För återkallelse krävs att det skall finnas särskilda skäl. Om självförvaltningen skall kunna ges ett reellt innehåll och vara garanterad viss stabilitet krävs en viss begränsning av nämndens möjligheter att återkalla uppdraget. Som exempel på ett särskilt skäl kan nämnas ändrad lagstiftning. Ett annat skäl att återkalla uppdraget kan föreligga om nämnden riskerar att få revisionsanmärkning för organets hantering av en viss fråga.

Nämnden har dock kvar rätten att ompröva uppdraget i samband med att organets mandatperiod går ut eller om organisationen i kommunen som sådan förändras på ett sätt som motiverar att nämnden även gör förändringar i självförvaltningsorganets uppgifter eller verksamhet.

8 kap.

3 a § Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller.

För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 13).

I *första stycket* klargörs kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter inom det fakultativa området. Kommuner och landsting får ta ut avgifter för alla typer av varor, tjänster eller andra nyttigheter eller prestationer som tillhandahålls. Regeln ger kommuner och landsting befogenhet att ta ut avgifter, men innebär ingen skyldighet att göra det. Förslaget innebär således inget avgiftsfinansieringstvång utan den kommunalrättsliga utgångspunkten är alltjämt att kommuners och landstings medelsbehov skall täckas med skatt.

För s.k. obligatorisk verksamhet innehåller första stycket andra meningen en upplysning om att det krävs stöd i särskilda föreskrifter för att kommuner och landsting skall få ta ut avgifter inom sådan verksamhet. Lagregleringen av kommuners och landstings avgiftsmakt ger således inte utökade möjligheter att avgiftsbelägga s.k. obligatorisk verksamhet. Sådant stöd krävs dock endast när det gäller prestationer, dvs. varor, tjänster eller andra nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla. I den mån frivilliga åtaganden förekommer inom specialreglerade verksamheter får således avgifter tas ut, utan krav på särskilt författningsstöd. Vidare kan uppmärksammas att det förekommer specialreglerad verksamhet som inte innehåller obligatoriska uppgifter för kommuner och landsting - det rör sig här främst om de

s.k. befogenhetsvidgande lagarna. För sådan verksamhet finns en möjlighet till avgiftsuttag, i den mån det inte finns särskilda föreskrifter om avgifter i sådana lagar. En förutsättning är givetvis att sådana prestationer tillhandahålls som har karaktären att kunna avgiftsbeläggas.

3 b § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 13).

I paragrafen uttrycks den s.k. självkostnadsprincipen. Liksom vad som gällt enligt rättspraxis tar självkostnadsprincipen sikte på det totala avgiftsuttaget inom en verksamhet. Med verksamhet brukar avses hela den avgiftsupptagande rörelsen.

16.2 Förslaget till lag om kommunala folkomröstningar

1 § Denna lag gäller för folkomröstning som avses i kommunallagen (1991:900).

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den föreslagna lagen skall tillämpas på folkomröstningar som fullmäktige med stöd av reglerna i kommunallagen själv beslutar att hålla.

En folkomröstning som hålls av länsstyrelsen inom ramen för ett indelningsärende enligt 1 kap. 24 § lagen (1979:411) om Sveriges indelning i kommuner och landsting (se prop. 1978/79:157 s. 49, 117) omfattas inte av den föreslagna lagen.

2 § I anslutning till att fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall fullmäktige besluta om

1. dag för omröstningen,
2. omröstningsdistrikt och omröstningslokaler,
3. att röstlängd skall framställas och röstkort upprättas,
4. den fråga och de svarsalternativ som skall ställas till de röstberättigade,
5. röstsedlarnas antal, innehåll och utseende, samt
6. när röstsammanräkningen senast skall vara avslutad.

Fullmäktige får besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs för att genomföra folkomröstningen.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I *första stycket* anges de beslut som fullmäktige är skyldig att fatta rörande genomförandet av en folkomröstning. I lagen har angivits att dessa beslut skall fattas i anslutning till beslutet om att hålla omröstning. Detta medger fullmäktige att vid ett sammanträde fatta beslut om folkomröstning och att efter vederbörlig beredning vid ett senare sammanträde fatta övriga beslut.

Dagen för omröstning bör bestämmas så att folkomröstningen hinner förberedas. Under tiden fram till omröstningen skall bl.a. röstlängd och röstkort framställas, röstkorten och information om omröstningen skickas ut till de röstberättigade i god tid före omröstningsdagen och röstsedlar tryckas. Valnämnden behöver också tid för att förbereda sitt arbete. Hur lång tid förberedelserna tar i anspråk måste avgöras av fullmäktige från fall till fall.

I fråga om omröstningsdistrikt och omröstningslokal står det fullmäktige fritt att göra den indelning som anses mest ändamålsenlig. Inget hindrar att de valdistrikt som används vid de allmänna valen även får tjänstgöra som omröstningsdistrikt.

Röstlängd och röstkort begärs hos skattemyndigheten.

Det är fullmäktige som har ansvaret för att formulera den fråga och de svarsalternativ som medlemmarna skall ta ställning till. Det är fullmäktige som slutligt formulerar frågan och de svarsalternativ som skall föreläggas medlemmarna. Ett initiativ till folkomröstning kan tas antingen av dem som redan i dag kan väcka ärende i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § kommunallagen eller ske genom folkinitiativ. Den för folkomröstningen aktuella frågan torde kunna härledas ur t.ex. en motion i fullmäktige eller i förekommande fall ur folkinitiativet.

Fullmäktige skall besluta om röstsedlarnas antal, innehåll och utseende. Det står fullmäktige fritt att utforma röstsedlarna i enlighet med hur de ser ut i de allmänna valen dvs. att det på varje röstsedel finns endast ett alternativ och att det dessutom skall finnas en möjlighet att rösta blankt. Av hänsyn till rösthemligheten torde det närmast vara en självklarhet att röstningskuvert skall användas och att röstsedlarna skall vara lika till storlek, färg och material. Det är också möjligt att sätta upp alla alternativ på en och samma blankett eller formulär och där möjliggöra för de röstande att genom t.ex. kryssmarkering ge uttryck för sin röst. Det väsentliga måste dock vara att röstsedlarna utformas på ett sådant sätt att rösträkningen kan ske på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt.

Fullmäktige skall besluta om när valnämnden senast skall vara klar med röstsammanräkningen. Det förutsätter att fullmäktige beslutar om vilken dag som röstsammanräkningen senast skall vara avslutad. När och hur valnämnden genomför denna rösträkning behöver inte regleras. Det bör ankomma på fullmäktige att avgöra denna fråga, beroende på förhållandena i varje enskilt fall. Här kan reglerna om röstsammanräkning i anledning av de allmänna valen tjäna som vägledning. När folkomröstningen genomförs i samband med de allmänna valen kan valnämnden behöva en längre tid för sammanräkningen än när omröstningen sker separat.

I *andra stycket* anges att fullmäktige får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs. Det kan t.ex. röra sig om rätten och formerna för

att rösta genom ombud eller brevrösta, material som skall finnas tillgängligt i omröstningslokalen, hur röstmottagare skall utses, omröstningsrutinerna samt sammanräkningsrutinerna.

3 § Kommunen eller landstinget skall på lämpligt sätt informera sina medlemmar om det som fullmäktige beslutat enligt 2 § och om vad som i övrigt gäller för folkomröstningen.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

Kommunerna och landstingen skall enligt paragrafen på lämpligt sätt informera sina medlemmar om de beslut som fullmäktige fattat och vad som i övrigt skall gälla för omröstningen. Att i lag precisera informationsskyldigheten ytterligare är knappast varken behövligt eller möjligt. De lokala förhållandena måste styra behovet av och på vilket sätt informationen skall ges.

Det ställs inga preciserade krav på hur informationen skall presenteras och distribueras till medlemmarna. Det är således upp till kommunen eller landstinget att använda de informationskanaler som står till buds i form av särskilda informationsblad eller tidningar, inslag i lokalradio eller i lokal-TV m.m. I många kommuner och landsting kan informationsmaterial behöva ges ut också på vissa främmande språk.

4 § För folkomröstningens genomförande i en kommun svarar valnämnden.

För folkomröstningens genomförande i ett landsting svarar valnämnden i den kommun inom landstingets område som landstinget träffat överenskommelse med. Om överenskommelse inte kan träffas, skall folkomröstningen genomföras av valnämnden i den kommun där landstinget har sin anslagstavla.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

Det är fullmäktige som fattar beslutet om att folkomröstning skall hållas. Själva genomförandet åligger enligt lagen valnämnden. Till skillnad från vad som i dag gäller valnämndens deltagande vid omröstningar kommer genomförande av folkomröstningar att bli en obligatorisk uppgift för valnämnderna.

När folkomröstning skall ske i ett en kommun är det valnämnden i den kommunen som får uppgiften att genomföra omröstningen.

När det gäller folkomröstning i ett landsting är läget något annorlunda. Ett landsting har ingen egen valnämnd utan skall anlita en kommunal valnämnd. Inom landstingets geografiska område finns flera kommunala valnämnder. Det är inte givet vilken av dem som skall genomföra folkomröstningen. I lagen har därför tagits in en regel som säger att landstinget i första hand skall försöka komma överens med någon valnämnd inom landstingets geografiska område som geografiskt

eller av annan anledning ligger bra till för att genomföra omröstningen. Kan en sådan överenskommelse inte träffas är valnämnden i den kommun inom vilken landstinget har sin anslagstavla alltid skyldig att ställa upp. Inget hindrar dock att det landsting som anser att det är mest praktiskt att alltid försöka använda valnämnden i den kommun inom vilken anslagstavlan ligger att göra det.

Den kommun vars valnämnd anlitas av landstinget har naturligtvis kvar rätten enligt 5 kap. 35 § kommunallagen till ersättning av landstinget för sina kostnader i anledning av genomförandet av folkomröstningen.

5 § Rösträtt vid folkomröstning i en kommun har den som är folkbokförd i kommunen och som fyller 18 år senast på dagen för folkomröstning.

Andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i Sverige den 1 november de tre åren närmast före det år då folkomröstningen hålls.

Rösträtt vid folkomröstning i ett landsting har den som har rösträtt vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen regleras vem som har rösträtt vid en folkomröstning. Reglerna har sin förebild i kommunallagens rösträttsregler dock med den modifikation som föranleds av att det här är fråga om en folkomröstning.

I *första stycket* anges vad som krävs för att få delta i en folkomröstning i en kommun. För det första krävs att man är folkbokförd i kommunen. För det andra krävs det att man fyller 18 år senast omröstningsdagen. Bestämmelsen hindrar inte att kommunerna och landstingen tar reda på ungdomarnas åsikter i den aktuella frågan genom att komplettera den formella folkomröstningen med en opinionsundersökning bland dem.

I *andra stycket* anges att andra än svenska medborgare har rösträtt bara om de varit folkbokförda i landet den 1 november de tre åren närmast före det år då omröstningen hålls.

I *tredje stycket* anges vad som krävs för att få delta i en folkomröstning i ett landsting. Här gäller att man har rösträtt om man är röstberättigad vid folkomröstning i en kommun inom landstinget.

6 § En röstsedel är ogiltig om den

1. inte har tillhandahållits av valnämnden eller

2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

Om det i ett röstkuvert finns flera likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns det i annat fall mer än en röstsedel i röstkuvertet, är samtliga dessa röstsedlar ogiltiga.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen ges regler om ogiltiga röstsedlar. Den föreslagna bestämmelsen vänder sig i första hand till valnämndens företrädare som efter omröstningen skall gå igenom rösterna och räkna dem.

I *första stycket* anges till att börja med att en röstsedel är ogiltig om den inte tillhandahållits av valnämnden. Innebörden av detta är i praktiken att en röstsedel som inte stämmer överens med den som fullmäktige har beslutat om och sedan tryckts upp för att användas vid omröstningen inte är giltig. Om någon skriver ner sin röst på ett annat "hemmagjort" papper eller på något annat material eller föremål är dessa alltså inte giltiga som röstsedel. Vidare anges att en röstsedel som i och för sig tillhandahållits av valnämnden kan vara ogiltig om den försetts med någon form av kännetecken. Ett sådant kännetecken behöver inte nödvändigtvis vara skrivet. Det kan vara andra former av kännetecken som veck, avklippta hörn osv. Kravet är dock att kännetecknet anbragts med avsikt. Om en röstsedel oavsiktligt har blivit skrynklad är den inte automatiskt att bedöma som ogiltig.

I *andra stycket* anges hur man skall bedöma det fall att det i ett röstkuvert ligger flera röstsedlar. Här kan man tänka sig två alternativ. I det ena fallet är alla röstsedlarna lika i den meningen att det står samma meningsyttring på dem. I det fallet skall endast en av röstsedlarna räknas, de övriga är ogiltiga. I det andra fallet är inte alla röstsedlar lika. I det fallet blir samtliga röstsedlar i röstningskuvertet ogiltiga.

7 § Sedan valnämnden har avslutat rösträkningen, skall röstsedlarna läggas in i särskilda omslag, de godkända för sig och de ogiltiga för sig. Omslagen skall förseglas.

Röstsedlarna skall förvaras minst ett år efter det att sammanräkningen har avslutats.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen anges hur valnämnden skall hantera röstsedlarna efter det att sammanräkningen är klar.

De räknade rösterna skall läggas i särskilda omslag. I *första stycket* sägs att röstsedlar som är godkända läggs för sig. De röstsedlar som är ogiltiga enligt 6 § läggs också för sig. Omslagen skall förseglas på något sätt. I lagen anges inte exakt hur detta skall gå till. Det bör full-

mäktige kunna bestämma. Ledning kan i detta avseende hämtas från röstsammanräkningen vid allmänna val.

I *andra stycket* sägs att röstsedlarna skall sparas minst ett år efter det att sammanräkningsförrättningen har avslutats. Detta har nära samband med att röstsammanräkningen kan bli föremål för överprövning och att det vid behov skall finnas en möjlighet att gå tillbaka och göra en förnyad sammanräkning. I lagen sägs ingenting om vem som skall förvara röstsedlarna. Detta är också något fullmäktige själv kan besluta om efter samråd med valnämnden.

> 8 § Tillkännagivandet om justering av valnämndens protokoll med anledning av en folkomröstning i ett landsting skall anslås på landstingets anslagstavla.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen regleras var valnämndens protokoll i anledning av en folkomröstning i ett landsting skall anslås.

Formellt är sammanräkningen avslutad när valnämndens protokoll över räkningen slutjusterats och tillkännagivandet om justeringen av protokollet anslagits på kommunens anslagstavla. Justeringens tillkännagivande är utgångspunkt för beräkning av den tid inom vilken en medlem kan begära laglighetsprövning av beslut som anges i ett protokoll. Vid folkomröstning i ett landsting är det en rimlig ordning att valnämndens protokoll i denna del anslås på landstingets anslagstavla och inte på anslagstavlan i den kommun inom vilken den anlitade valnämnden finns. Detta anges i denna paragraf. I övrigt skall kommunallagens regler om protokollet gälla för valnämnden.

> 9 § Valnämndens beslut med anledning av en folkomröstning i ett landsting får på begäran av en medlem av det landstinget överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen regleras vem som har rätt att begära laglighetsprövning av beslut som valnämnden fattar i anledning av att man genomför en folkomröstning i ett landsting.

Valnämnden är en kommunal nämnd som arbetar på "uppdrag" åt ett landsting. Rent formellt gäller kommunallagens regler för valnämnden, inklusive reglerna om vem som har rätt att begära laglighetsprövning. Av kommunallagens regler följer att ett beslut av en nämnd i en kommun bara kan överklagas av kommunmedlem. Vid folkomröstning i ett landsting bör självfallet samtliga medlemmar av landstinget kunna begära laglighetsprövning av valnämndens beslut, vilket också anges i paragrafen.

10 § Framställande av röstlängd och upprättande av röstkort görs av skattemyndigheten i det län inom vilket kommunen eller landstinget ligger.

Skattemyndigheten har rätt till ersättning för de kostnader som föranleds av den kommunala folkomröstningen.

Förslaget har behandlats i det föregående (avsnitt 8.2).

I paragrafen klargörs att det är hos skattemyndigheten som röstlängd och röstkort skall beställas. Dessa tas fram med den allmänna röstlängden som grund. Kommunerna och landstingen har möjligheten att begära röstlängd för viss geografisk del för det fall en begränsad folkomröstning skall hållas.

Enligt *andra stycket* har skattemyndigheten rätt till ersättning för sina kostnader.

Staten står för kostnaderna för att ta fram röstlängder och röstkort med anledning av de allmänna valen. Om en kommunal folkomröstning hålls vid samma tillfälle som ett allmänt val kan det vara så att samma röstlängd kan användas för båda ändamålen och att röstkortet bara behöver tillföras de uppgifter som eventuellt behövs särskilt för folkomröstningens genomförande. I sådana fall skall kommunerna och landstingen bara betala de merkostnader som folkomröstningen föranleder skattemyndigheten i sammanhanget.

16.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

6 kap.

2 §

Förslaget har utförligt behandlats i det föregående (avsnitt 14).

2 kap.

1 § Varje kommun och landsting skall som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). *Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.*

Av det föregående (avsnitt 12) framgår att de självförvaltningsorgan som föreslås kunna inrättas skall ha till uppgift att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Därvid framhålls att det inte i något fall kan bli aktuellt att till ett sådant organ lämna över uppgifter som enligt särskilda regler skall skötas i viss ordning. Samtidigt konstateras att många uppgifter inom skolans område är författningsreglerade och förbehållna styrelsen för utbildningen eller rektor.

Självfallet skall sådana uppgifter som enligt skollagen eller andra författningar ankommer på styrelsen för utbildningen (nämnden) inte kunna överföras till ett självförvaltningsorgan.

Enligt 2 kap. 2 § skollagen skall det för ledningen av utbildningen i skolorna finnas rektorer. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att ansvaret för utbildningen omfattar ansvar inte endast för den direkta undervisningen utan även för skolans fostrande roll, också under sådana moment som raster och skolmåltider (prop. 1990/91:18 s. 35).

Det ansvar och de skyldigheter rektor har enligt lagen kan inte delegeras. Inget hindrar att ett självförvaltningsorgan på skolans område anförtros uppgifter som inte är författningsreglerade och som hänför sig till driften av en skolas dagliga verksamhet, t.ex. praktiska arrangemang kring skolmåltider.

I enlighet med vad som framhållits i avsnitt 12 har mot denna bakgrund tagits in en uttrycklig bestämmelse om vad som inte får delegeras till självförvaltningsorgan på skolans område.

Kommitténs sammanfattning av betänkandet Lokal demokrati i utveckling (SOU 1993:90)

Vår huvuduppgift har varit att överväga och föreslå olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin i Sverige.

I anslutning till denna uppgift har uppdragits åt oss att utarbeta förslag till vissa förändringar i kommunallagen samt att lösa ett antal separata frågeställningar som aktualiserats under tiden för vårt arbete.

Under arbetets gång har vi avgett följande delbetänkanden:

* Det kommunala medlemskapet (SOU 1992:72)
* Kommunal uppdragsverksamhet (SOU 1992:128)
* Handlingsoffentlighet hos kommunala företag (SOU 1992:134)
* Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (SOU 1992:140)
* Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77)
* De förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots (SOU 1993:00, avges i okt/nov)

Vi har också lagt ut ett antal uppdrag på olika vetenskapliga institutioner, Statskontoret och enskilda specialister för att skaffa underlag för beskrivningar och analyser. De rapporter som blivit resultatet av dessa uppdrag förtecknas i slutet av denna sammanfattning.

Detta huvudbetänkande är disponerat i fyra block. Kapitel 1 - 3 är en allmän del om lokal självstyrelse och demokrati. I kapitel 4 - 9 behandlas nya strukturer och nya roller för de förtroendevalda. Medborgarnas inflytande och kontroll behandlas i kapitel 10 - 12. Slutligen tar vi upp ett antal allmänna demokratifrågor i kapitel 13 - 15. Specialmotiveringar till författningsförslagen finns i kapitel 16.

Som grund för vårt arbete ligger de demokratiska värderingarna, främst människors lika värde och respekten för individens frihet, rättigheter och integritet, som också kan härledas ur kristen etik och västerländsk humanism.

Allmänt om lokal självstyrelse och demokrati

I **kapitel 1** som utgör inledning till betänkandet har vi redogjort för förändringar i kommunal verksamhet under de senaste decennierna och pekat på vissa förutsättningar för den lokala demokratins utveckling.

1970-talets förändringssträvanden inom den kommunala sektorn fokuserades i hög grad på demokratifrågorna. Ett antal reformer genomfördes både för att förbättra de förtroendevaldas arbetsvillkor och för att öka medborgarnas inflytande. Huvudtendensen under första hälften av 1980-talet var i stort sett densamma, men förändringssträvandena fick en del nya inslag. Till dessa hör decentraliseringssträvanden som bl.a. tog sig uttryck i inrättandet av kommundelsnämnder m.m. i kommuner-

na och i särskilda organ, t.ex. lokala direktioner, inom landstingen. Delegering blev en naturlig följd av den politiska och administrativa decentraliseringen.

Under 1980-talet blev det också en allt vanligare uppfattning att styrningen av den kommunala verksamheten utgjorde ett växande problem för de förtroendevalda. Den alltmer ansträngda ekonomin medförde dessutom ett behov av att effektivisera verksamheten. Målstyrning växte fram som en metod.

Ett annat inslag var statsmakternas strävan efter avreglering av den kommunala sektorn. Försök med frikommuner pågick mellan 1984 och 1991. De främsta uttrycken för avregleringen blev den nya kommunallagen som trädde i kraft den 1 januari 1992 samt det nya statsbidragssystemet som trädde i kraft den 1 januari 1993. Den statliga politiken vad gäller den kommunala sektorns autonomi är dock inte entydig. Det finns för närvarande tendenser till en återgång med ökad reglering inom vissa sakområden.

Genom en politisk styrmodell som utnyttjar konkurrens och marknadsorientering av den kommunala verksamheten försöker nu kommuner och landsting möta den nya ekonomiska situationen. Beställar-utförarmodellen är ett sätt att öka effektiviteten. Frågan om nya verksamhetsformer står högt på kommunernas och landstingens dagordningar.

Förutsättningarna för den lokala demokratin har förändrats på senare år. Medborgarnas attityder till det politiska systemet har sjunkit till en mycket låg nivå medan attityden till den kommunala servicen är långt mer positiv. I ett övergripande perspektiv kan man anta att medborgarna kommer att kräva att politiken och politikerna i lokalsamhället blir tydligare och lättare att nå. Krav ställs då på en effektivare och direkt kommunikation mellan dem och deras valda ombud, krav på större öppenhet och bättre insynsmöjligheter i förvaltningen liksom bättre möjligheter till direkt påverkan av den politik som förs och på den kommunala servicen.

I **kapitel 2** gör vi en bredare analys av lokal självstyrelse och demokrati, dess grunder, tillstånd och utveckling.

Den lokala självstyrelsen i de skandinaviska länderna har en lång tradition. I Sverige fick den sin moderna reglering i 1862 års kommunalförordningar. Den har också skrivits in i grundlagen (1 kap. 1 § regeringsformen) där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Sverige ratificerade år 1989 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse.

Även om idén om den lokala demokratin - i likhet med den kommunala självstyrelsen - är allmänt omfattad, finns det ingen given definition av begreppet. I vår analys av utvecklingen konstaterar vi att de tre demokrativärden som varit mest framträdande under de senaste decennierna är **medborgarviljans förverkligande, den självständiga åsiktsbildningen** och **medborgarnas aktiva deltagande**. Den representativa demokratin anses bli förverkligad genom att de förtroendevalda på ett tillfredsställande sätt representerar väljarna åsiktsmässigt och socialt.

Vi redovisar vår syn på värdegrunden för lokal självstyrelse och demokrati:

Sedan mitten av 1970-talet har statsmakterna vidtagit olika åtgärder för att minska regleringen av den kommunala sektorn. Under det senaste året har debatten om den statliga styrningen och den lokala självstyrelsen intensifierats. Vi pekar på ett antal exempel på ingrepp i eller försök att inskränka den lokala självstyrelsen och hemställer att regeringen vidtar åtgärder för att ge den kommunala självstyrelsen ett stärkt grundlagsskydd.

Utifrån, dels medborgarperspektivet dels politikerperspektivet analyserar vi aspekter på lokal självstyrelse och demokrati. Vi anser att kommunmedlemmarna bör ha rätt till information om, insyn i och inflytande över de verksamheter kommunen är ansvarig för, oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Detta motsvaras av en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla information. Vi anser att omröstningar, opinionsundersökningar och liknande bör användas i ökad utsträckning som ett komplement till den representativa demokratin.

Den framtida balansen mellan statlig reglering och lokal autonomi är för närvarande svårbedömd. Utvecklingen av samhällsekonomin kommer sannolikt att påverka utfallet en hel del liksom hur stark strävan efter att öka marknadsorienteringen av den kommunala verksamheten kommer att vara. En övergripande fråga är hur kommuner och landsting skall formeras som demokratiska organ för självstyrelse, i en tid som präglas av bl.a. internationalisering, ökande betydelse för den regionala nivån samt individualisering av det medborgerliga inflytandet på politiken och samhällsservicen.

I **kapitel 3** gör vi en principiell bedömning av tänkbara konsekvenser för den kommunala självstyrelsen av ett närmande till EG, speciellt med inriktning mot vilka konsekvenser en ekonomisk och penningpolitisk union kan få för kommunernas och landstingens befogenheter att ta ut skatt och avgifter. Analysen görs med utgångspunkt i grundlagsutredningens inför EG betänkande Grundlagen och EG (SOU 1993:14). Enligt vår uppfattning är det i första hand det statliga skatteutrymmet som får ge vika om en gemensam ekonomisk politik inom EG/EU kräver ett totalt sett minskat skatteuttag.

I Europarådets konvention om kommunal självstyrelse berörs bl.a. skyddet för den kommunala indelningen, kommunernas frihet att bestämma sin inre organisation, de förtroendevaldas arbetsvillkor, formerna för statlig tillsyn, att kommunerna tillförsäkras vissa ekonomiska resurser, att kommunerna i god tid skall rådfrågas på lämpligt sätt i planerings- och beslutsprocessen vad gäller frågor som berör dem. Dessutom skall kommunerna ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa att de fritt kan utöva sina befogenheter. De principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlag eller annan nationell lagstiftning skall respekteras. Konventionen kan sägas utgöra en rättslig och institutionell ram för krav från kommunernas sida mot statsmakterna och den sätter en gräns för statsmakternas handlande. Vi

anser att det är viktigt att principerna i konventionen får genomslag också i EG:s rättssystem och att Sverige i de pågående EG-förhandlingarna lyfter fram konventionens status.

En ofrånkomlig konsekvens av den ökade integrationen blir att Sverige måste lämna ifrån sig en del av den nationella suveräniteten för att kunna delta i den europeiska gemenskapen. Vi anser därför att det är av stor vikt att vi fortsätter att utveckla vår svenska folkstyrelse så att den blir en reell motkraft till den med nödvändighet centraliserade och mer anonyma makten i Bryssel. Det innebär att man vid de pågående förhandlingarna om medlemskap i EG/EU måste slå vakt om den unika resurs som den kommunala självstyrelsen utgör för vårt land.

Nya strukturer och nya roller för de förtroendevalda

I **kapitel 4** redovisar vi den organisatoriska utvecklingen i kommuner och landsting under 1980-talet och fram till dagsläget:

* erfarenheterna av försöken med fri nämndorganisation inom frikommunförsöket
* de nya villkoren för den kommunala organisationen till följd av ändringarna i kommunallagen och i speciallagstiftningen
* nya organisatoriska mönster som växer fram i hägnet av den nya lagstiftningen
* de första erfarenheterna av "radikala organisationsförändringar" i ett urval av kommuner och landsting.

Ungefär 30 procent av kommunerna har kvar den traditionella/sektoriella nämndstrukturen. Den territoriella nämndstrukturen, som i korthet går ut på att kommundelsnämnder/stadsdelsnämnder/områdesstyrelser har hand om en del av den kommunala verksamheten inom ett geografiskt avgränsat område har inte fått någon större omfattning. Flera kommuner har avvecklat sina kommundelsorgan. Den funktionella organisationen, där man skiljer på beställare och utförare eller producenter har genomförts i ett 40-tal kommuner.

Landstingens politiska organisation har förändrats i takt med att det har ställts större krav på hälso- och sjukvården. Landstingsstyrelsen har inrättat delegationer och beredningar. Den politiska organisationen har i dag en mycket varierad utformning, men de flesta landstingen har centrala nämnder för den sociala omsorgen samt en särskild eller sammanslagen central nämnd för utbildnings- och kulturfrågor. Vi redovisar sex exempel på organisationsmodeller: Bohusmodellen, Dalamodellen, Sörmlandsmodellen, Blekinge läns landsting, Jämtlands läns landsting och Stockholms läns landsting.

I kapitlet redovisas den separata rapport som inom ramen för vårt arbete utarbetats av Stig Montin (SOU 1993:73 Radikala organisations-

förändringar i kommuner och landsting) i de delar som den behandlar erfarenheter av organisatoriska förändringar i de kommuner och landsting som ingår i studien. Studien ger enligt vår bedömning en väsentligen positiv bild av de hittillsvarande erfarenheterna. En klar majoritet av de berörda förtroendevalda anser sålunda att de positiva erfarenheterna överväger totalt sett. Synen på fördelningen av inflytandet mellan de kommunala politiska organen, personalen och användarna är relativt ensartad bland de förtroendevalda i de studerade kommunerna. En betydande majoritet anser att fullmäktige ägnar sig för mycket åt planering och för lite åt utvärdering.

Vår slutsats är att den framväxande mångfalden på det organisatoriska området är en positiv företeelse med stor betydelse för strävandena att effektivisera den kommunala verksamheten. Uppenbart är att kommunerna och landstingen bör ägna särskild uppmärksamhet åt uppföljning och utvärdering. Vi vet ännu inte hur de nya organisatoriska formerna kan tänkas verka på medborgarplanet, dvs. i vad mån nya sätt att organisera och styra kommuner och landsting påverkar medborgarnas möjligheter till insyn i och inflytande på den politiska processen.

I **kapitel 5** Kommunal organisation - rättsliga aspekter och funktionsfördelning, behandlar vi först juridiska problem förknippade med beställar-utförarmodellen. Vi har analyserat de kommunalrättsliga förutsättningarna för modellen med utgångspunkt i ett antal olika faktiska och teoretiska tillämpningar för ansvars- och uppgiftsfördelning. Vår bedömning är att den grundläggande uppgiftsfördelningen mellan de förtroendevalda och de anställda som den kommer till uttryck i kommunallagstiftningen sedan 1860-talet inte utgör något hinder för att utveckla beställar-utförarlösningar. Däremot kan det, med hänsyn till att kommunallagen skall ge tydliga besked om vilka principer som ligger till grund för den kommunala verksamheten, framstå som motiverat att lagen klargör lagligheten av organisationsmodellen. Vi föreslår att 3 kap. 4 § kommunallagen tillförs att en viss verksamhet kan organiseras så att en nämnd ansvarar för beställning av verksamheten och en annan nämnd ansvarar för att utföra den.

Vi har tidigare i vårt delbetänkande Sekretesslagen i en fri kommunal nämndorganisation (SOU 1992:140) lagt fram förslag till ändring av sekretesslagen för att komma till rätta med de problem som uppstår när en verksamhet inom ett sekretessområde delas mellan flera nämnder. Därmed bedömer vi att en organisation med beställar-utförarnämnder inte skall medföra några problem när det gäller sekretess till skydd för enskilda.

Vi har också övervägt närvarorätten för personalföreträdare i beställarnämnder. Vi föreslår att personalföreträdarnas närvarorätt i beställarnämnder utan egen personal upphävs genom ett tillägg till 7 kap. 8 § kommunallagen samt att närvarorätten i beställarnämnder med egen personal inskränks genom ett nytt stycke i 7 kap. 10 §.

I ett andra avsnitt behandlar vi fullmäktiges ställning och uppgifter. Vi anser att fullmäktiges centrala roll som det högsta beslutande organet och det enda direktvalda organet i kommunen eller landstinget måste

betonas starkare i det pågående förändringsarbetet. Utvecklingsarbetet bör inriktas på förnyelse av främst fullmäktiges arbetsformer och sättet på vilket fullmäktige möter kommunmedlemmarna. Kriteriet på om fullmäktige fyller sin centrala politiska och demokratiska roll på ett tillfredsställande sätt är det innehåll som fullmäktiges verksamhet totalt sett fylls med - inte sammanträdesfrekvensen.

Enligt vår mening skulle en mer flexibel tillämpning av reglerna i 5 kap. 1 § kommunallagen om antalet ledamöter i fullmäktige undanröja en stor del av de problem kommunerna och landstingen anser sig ha, då man passerar intervallgränserna för minsta antal ledamöter.

Vi vill också erinra om den möjlighet som erbjuds i 5 kap. 21 § kommunallagen, enligt vilken fullmäktige får bestämma att också andra än ledamöter skall ha rätt att delta i överläggningar men inte i besluten. På detta sätt kan fullmäktige rent allmänt orientera sig om bl.a. polisiära ärenden av lokalt intresse.

I ett sista avsnitt tar vi upp behovet av reformer av den kommunala revisionen. Reformeringen bör enligt vår mening inriktas på att trygga en hög kompetens med hänsyn till de ökande kraven som finns i dag och de utökade uppgifterna angående laglighetsgranskning som vi föreslår i annat sammanhang. Vi förordar att de politiska partierna med större omsorg än i dag till uppdragen som kommunala revisorer rekryterar kandidater med erfarenhet av fullmäktigearbete och med god kännedom om kommunens eller landstingets verksamhet.

Vi avvisar bestämt Revisionsutredningens förslag om att lekmannarevisorerna inte får vara kvar vad gäller revision av kommunala företag.

Kapitel 6 innehåller beskrivningar av framväxten av de nya styr- och produktionsformerna för kommunal verksamhet. Vi analyserar drivkrafterna samt de fördelar respektive nackdelar som följer med de olika förändringarna. Vi ger också förslag till åtgärder som främjar tillkomsten av fler nya driftformer.

Vi skiljer på nya produktionsformer i egen regi, till vilka vi räknar resultatenheter samt intraprenader och nya produktionsformer med extern drift. Till den senare kategorin hänförs kommunala företag, entreprenader, privata företag, föreningar/ideell verksamhet, avknoppning, användarkooperativ och fristående skolor. Produktionen kan också upphöra helt genom t.ex. utförsäljning.

Gemensamt för de flesta av de nya produktionsformerna är ökad affärsmässighet och olika inslag av konkurrens. Problemen generellt sett med de flesta av de nya produktionsformerna är bristen på tillförlitliga uppföljnings- och utvärderingssystem inklusive kvalitetsmätningar.

De alternativa driftformerna har många fördelar jämfört med traditionell verksamhet. Verksamheten bedrivs på ett nytt och annorlunda sätt vilket stimulerar kreativitet och uppfinningsrikedom. Effektiviteten och kostnadsmedvetandet ökar i organisationen. De nya driftformerna går hand i hand med nya former av politisk och ekonomisk styrning och med nya valmöjligheter för medborgarna.

Vi har särskilt analyserat frågorna om affärs- och upphandlingssekretess (6 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) när en kommunal utförarenhet

utsätts för konkurrens. De konkurrenssituationer som avses är upphandling av privat drift som alternativ till egen regi, dvs. när en myndighets egenregiverksamhet blir utsatt för konkurrens. Om andra anbudsgivare kan driva den till lägre kostnad blir det en vinst för myndigheten, vilket också är syftet med att konkurrensutsätta den egna verksamheten. Insyn i myndighetens verksamhet har då inte gynnat någon annan på myndighetens bekostnad.

Den bestämmelse (1 §) som är till för att skydda en myndighets affärs- och driftförhållanden utgår från en situation när en myndighet tävlar med andra producenter om att avsätta produkter och tjänster på en marknad. Vid tillkomsten av 6 kap. 1 § torde inte ha förutsetts den situation som beskrivits i stycket ovan. Det kan således ifrågasättas om sådan verksamhet omfattas av sekretessen i bestämmelsen. Om det skulle införas en sekretessregel som ger ett sådant skydd måste man beakta vilka konsekvenser det skulle få för den offentliga insynen. Vi avser inte att föreslå en sådan bestämmelse.

Efter en analys av 6 kap. 2 § sekretesslagen har vi funnit att en ändring av bestämmelsen torde vara nödvändig för att anbud skall kunna behandlas lika ur sekretessynpunkt oavsett om det är en privat producent eller en egen utförarenhet som lämnat anbudet. Sekretessen för uppgifter hos utförarenheter bör endast gälla i samband med upphandling och omfatta motsvarande uppgifter som i anbudshandlingar. Vi föreslår att 6 kap. 2 § kompletteras så att utförarenhets erbjudanden likställs med anbud i ärenden om upphandling oavsett om utförarenheten är en del av myndigheten eller utgör en egen myndighet i samma kommun eller landsting.

I **kapitel 7** redovisar vi statistiskt material och undersökningar som visar förändringar i antalet förtroendeuppdrag, omsättningen av förtroendevalda, hel- och deltidsengagemang samt grupp- och åsiktsrepresentativitet hos de förtroendevalda.

Antalet förtroendeuppdrag har sedan 1960-talet fram till i dag minskat i både kommuner och landsting.

Minskningen av antalet förtroendeuppdrag i kommunerna är proportionellt större än minskningen av antalet kommuner och politiska organ. Antalet förtroendeuppdrag per 1 000 invånare har sjunkit från 25 per 1 000 invånare år 1965 till 5,2 uppdrag år 1974 för att i dag vara 4,8 uppdrag per 1 000 invånare. Antalet ordinarie förtroendeuppdrag i kommunerna (286 st) var år 1992 41 548.

Någon systematisk datainsamling om antalet förtroendeuppdrag och antalet förtroendevalda i landstingen har under senare år inte skett i någon fullödig utsträckning. Enligt vår enkät 1992 finns det för närvarande 9 719 uppdrag totalt i landstingen.

Generellt kan sägas att ungdomar, kvinnor, privatanställda och invandrare har haft och har fortfarande en svag representativitet i både kommuner och landsting men att bl.a. arbetare, kvinnor, glesbygdsboende och i någon mån äldre har förbättrat sin ställning under 1980-talet. De unga har fått en sämre position sedan 1979.

Vi ansluter oss till synsättet att en god representativitet har ett värde i sig och att den främjar andra centrala värden som bättre kontakter med medborgarna, bättre överensstämmelse i åsikter mellan väljarna och de valda och ökad jämställdhet. Vi vill hävda att det är ett viktigt värde i sig att den lokala demokratin bärs upp av ett stort antal förtroendevalda och att sammansättningen av beslutsorganen bör spegla befolkningen så bra som möjligt. De brister vi funnit i det sistnämnda hänseendet är enligt vår mening från demokratisynpunkt beklagliga men inte alarmerande. Vi rekommenderar de politiska partierna att intensifiera sina ansträngningar att förbättra representativiteten hos de förtroendevalda.

Vid övergång till nya organisationsformer måste demokratifrågorna inklusive antalet förtroendeuppdrag och representativiteten ha en mycket central ställning. Vi rekommenderar de kommuner och landsting som gjort stora organisationsförändringar att också utvärdera dessa utifrån kommunaldemokratisk synpunkt.

Kapitel 8 handlar om politikerrollen i en föränderlig värld. Vi redovisar våra principiella synpunkter på de senaste årens utveckling i kommuner och landsting med betydelse för de förtroendevalda och deras olika roller. Utgångspunkter är den samhällsekonomiska utvecklingen, antalet förtroendeuppdrag, nya organisation- och styrformer samt den ökade användningen av delegering av beslutanderätt.

Olika perspektiv ges på politikeruppgifter genom en renodling av roller och genom en beskrivning av de arenor på vilka politikerna agerar. I detta sammanhang tar vi också upp partiernas roller, funktioner och framtid samt det kommunala partistödet.

Förändringar och relevanta företeelser som ger konsekvenser för politikerrollen är t.ex.:

* de lokala partiorganisationernas problem och möjliga utveckling
* vissa kommande regelförändringar som ökade inslag av personval och förlängda mandatperioder
* förändringar av värderingar och attityder bland väljarna
* de hittillsvarande erfarenheterna av nya former för organisering och styrning
* synen på politiskt ledarskap i en osäker värld.

Inom denna nya ram håller det uppenbart på att växa fram en mer differentierad politikerroll än vad vi hittills varit vana vid. Vid sidan om den traditionella "allomfattande" politikerrollen finns nu embryon till roller för politiker som "företagsledare", som medlare mellan konkurrerande intressen, som kundombud - främst i beställarnämnder - och som kritiskt granskande lekmän, främst i fullmäktigeutskotten.

En viktig uppgift för de politiska partierna är att de skaffar sig kunskaper om nya system för bättre kommunikation med individer och grupper bland allmänheten samt med medlemmar och sympatisörer. För att motverka icke önskvärda konsekvenser av medialiseringen av politi-

ken är det nödvändigt att partierna skaffar sig en strategi för kommunikation som gör det möjligt att aktivt påverka utvecklingen istället för att låta sig styras av den.

I **kapitel 9**, Ekonomisk ersättning till de förtroendevalda, konstaterar vi att erfarenheterna av de i 1991 års kommunallag införda reglerna om ersättning till förtroendevalda för förlorade pensions- och semesterförmåner och för förlorad arbetsinkomst har varit mycket besvärliga att tillämpa.

Vi föreslår genom ändringar i kommunallagens 4 kap. 12–14 §§ en återgång till de frivilliga regler för ersättning till förtroendevalda som infördes 1983.

Medborgarnas inflytande och kontroll

Kapitel 10 handlar om medborgarnas rätt att erhålla information om, få insyn i och utöva inflytande över den kommunala verksamheten.

Offentlighetsprincipen gäller all kommunal verksamhet, däremot inte för privata företag som utför verksamhet på entreprenad åt kommunen. I allt större utsträckning bedrivs nu kommunal verksamhet av enskilda. Vi anser därför att det finns starka skäl som talar för att allmänheten bör garanteras någon form av insynsrätt i sådan verksamhet och att denna säkerställs i lag. Därför föreslår vi för det första att bestämmelserna i kommunallagen kompletteras så att det klart framgår att nämndernas ansvar också omfattar kommunal verksamhet som utförs av enskilda. För det andra föreslår vi en komplettering så att det framgår att entreprenörer får anlitas. För det tredje föreslår vi en ny regel, som har karaktär av generalklausul, och som ger utrymme att bedöma behovet av insyn och kontroll i kommunal verksamhet som bedrivs av enskilda företag. I avtal som upprättas mellan en kommun och en privat entreprenör kan då utifrån verksamhetens art och avvägningar mellan allmänintresse och enskilt intresse samt detaljerade regler om insyn och kontroll preciseras.

Den kommunala informationen till medborgarna varierar över tid och rum, till innehåll, inriktning och omfång. Under 1970- och 1980-talen var det vanligt med samhällsinformation med pedagogiskt upplysande innehåll. I dag finns en större mångfald, inte minst av mer marknadsförande karaktär. Sättet att informera på är av strategisk betydelse för hur den lokala demokratin skall kunna utvecklas. Vi ger ett antal exempel på nya kommunikationsmöjligheter mellan medborgare och kommuner och landsting, t.ex. lokal-TV, medborgarkontor m.m.

Ett sätt att öka allmänhetens insyn, få information och möjliggöra ökat intresset för lokalpolitik är att hålla offentliga styrelse- och nämndsammanträden, dvs. öppna för allmänheten. Vi anser att kommuner som vill hålla öppna nämndsammanträden bör få möjlighet till detta och föreslår därför en ny regel i kommunallagen om detta.

Diskussionen om användarinflytande har förts under hela 1980-talet. Rådgivande förvaltningsråd, brukarråd med vetorätt och självförvaltningsråd är exempel på organiserat användarinflytande. Däremot finns inte något stöd i lag för kommunfullmäktige att medge nämnd att överföra vissa förvaltningsuppgifter till ett användarorgan vid en kommunal institution. Vi föreslår en särskild lagreglering som möjliggör ett sådant förfarande i kommunalt driven verksamhet vid speciella institutioner. Vi anser också att kommunerna skall utnyttja möjligheten att skriva in samrådsförfarande med användarna i avtal med entreprenörer.

I **kapitel 11** tar vi upp betydelsen av folkomröstningar, opinionsundersökningar och andra förfaranden för möjligheten att stärka den lokala demokratin, öka intresset för politiska frågor och för att skapa lokala opinioner. Lokala folkomröstningar är vanligare i andra länder i Europa, de flesta medlemsstaterna i Europarådet har lagstiftning som tillåter anordnandet av lokala folkomröstningar.

I kapitlet görs en genomgång av framväxten av nuvarande lagstiftning. Vi redovisar också en särskild studie om användandet av undersökningar av medborgaropinioner på kommunal nivå sedan tillkomsten av 1977 års kommunallag. Under de drygt 15 år som omröstningsinstitutet funnits har det fram till 1993 använts vid 25 tillfällen, varav 14 gällt indelningsändringar.

Om de politiska partierna i ökande utsträckning får svårigheter med att via sina minskande medlemskadrer pejla lokala opinioner eller uppfatta väljarnas åsikter är enligt vår uppfattning lokala folkomröstningar ett mycket gott komplement till den indirekta representativa demokratin och framför allt ett sätt att stärka den lokala demokratin.

Vi anser att en ökad användning av lokala folkomröstningar är önskvärd. Ett möjligt sätt att öka frekvensen av dessa är att införa regler om folkinitiativ. Enligt vår mening talar mycket för införandet av en bestämmelse med innebörden att tio procent av de röstberättigade kommuninvånarna kan väcka förslag om att lokal folkomröstning skall hållas i viss fråga och att kommunfullmäktige då skulle vara tvunget att ta upp frågan om omröstning till behandling. Rätten att besluta om att hålla folkomröstning skall dock även i framtiden vara förbehållet en majoritet av fullmäktiges ledamöter och folkomröstningarna bör även fortsättningvis vara rådgivande. Vi föreslår att ett fullgånget kommunalt folkomröstningsinstitut tillskapas med denna innebörd och redovisar förfaranderegler inklusive de lagändringar som krävs för förslagets genomförande.

Vi redovisar också i detta kapitel våra åsikter om personval mot bakgrund av Personvalkommitténs förslag och anser att ett ökat inslag av personval bör kunna stärka den lokala demokratin genom bl.a. förbättrade relationer mellan väljare och valda.

I flera av de föregående kapitlen konstateras åtskilliga gånger brister i uppföljnings- och utvärderingssystem inklusive kvalitetsmätning av kommunal verksamhet. I **kapitel 12**, Kvalitetskontroll, görs en omfattande genomgång av problem, definitioner, generella krav, mått och modeller avseende kvalitet och kvalitetsmätning.

Med de nya målstyrningssystemen följer ökade krav på uppföljning och kontroll av kvalitet i verksamheten. De nya produktionsformerna, t.ex. entreprenad och beställar-utförarmodellen, kräver att man fastställer vem som har ansvar för kvaliteten i verksamheten. När medborgarna får möjlighet att själva välja producent av en kommunal tjänst kan det vara kvaliteten som avgör valet. Kvalitetsmätning och kvalitetskontroll kommer att behövas i ökande grad framöver i kommunernas och landstingens verksamheter. Det har ännu inte blivit en integrerad del av processen men arbetet har påbörjats.

Vi menar bl.a. att de kommunala budget- och redovisningssystemen behöver utvecklas och att den kommunala revisionen i ökad utsträckning bör använda sig av systematiska kvalitetsmätningar. Information som kommer fram vid uppföljning bör återföras till användarna i form av jämförelser mellan producerande enheter. Användarna måste få veta vilken kvalitet de har rätt att kräva och vart de kan vända sig med klagomål. De förtroendevalda skall aktivt engagera sig i utvärdering av verksamheterna eftersom detta är en politisk uppgift.

Allmänna demokratifrågor

Kapitel 13 handlar om de kommundelningar som genomförts under åren 1979 - 1992, utvärderingar av dessa samt våra överväganden om behov av reformering av nuvarande lagstiftning.

Åtta kommundelningar har genomförts under perioden, huvudsakligen korrigeringar av inte fullt så lyckade kommunsammanslagningar i början av 1970-talet. Ytterligare en kommundelning är beslutad men ej genomförd nämligen Örebro kommun där Lekeberg per den 1 januari 1995 blir egen kommun. Regeringen har sedan 1979 avslagit 14 framställningar eller besvär avseende delning av kommun, utredning om förutsättningar för sådan delning eller genomförande av folkomröstning i en delningsfråga.

De kommundelningar som har genomförts har framför allt motiverats från kommunaldemokratiska aspekter. Vi anser att den kommunala demokratin kan stärkas genom kommundelningar där det finns förutsättningar för detta och där det samtidigt finns ett starkt önskemål bland befolkningen om detta.

Erfarenheterna av genomförda kommundelningar är svåra att utvärdera. Resultatet av de undersökningar som vi låtit genomföra antyder att de kommunaldemokratiska aspekterna tillgodosetts. En slutsats som bör kunna dras är att de nya små kommunerna som uppstått inte uppvisar sämre ekonomiska förutsättningar än flertalet andra jämförbara kommuner. Det yttersta avgörandet har ändå medborgarna i respektive kommun. Det är deras uppfattning om huruvida demokratin, ekonomin och den offentliga servicen tillfredsställer deras krav, som är den yttersta värdemätaren på delningens effekter.

Vi har inte kunnat uppfatta något reellt behov av att reformera den nuvarande lagstiftningen.

I kapitel 14 behandlar vi frågor om majoritetsstyre i kommuner och landsting. Vi refererar en skrivelse från Stockholms kommun om tillsvidareval av ledamöter och ersättare i nämnder och styrelser samt sammanfattar Kommunaldemokratiutredningens alternativ om majoritets- och samlingsstyre och Förtroendeuppdragsutredningens (PM i bilaga av Janerik Gidlund) modell för begränsat majoritetsstyre.

Frågorna om tillsvidareval och misstroendeförklaringar är nära knutna till olika sätt att göra majoritetsmarkeringar i nämnder samt behovet av utskott, men kan även behandlas fristående. Vi tar ställning till behovet och lämpligheten av att införa tillsvidareval.

Enligt vår mening finns det risk för att ändrade majoritetsförhållanden under löpande mandatperioder kommer att öka. Vi anser att det skall införas en möjlighet att välja nämnder i kommuner och landsting tills vidare och att nuvarande regler om viss tid tas bort. Vi föreslår ändringar i kommunallagen om detta.

En konsekvens av detta förslag blir att fullmäktige bör få möjlighet att under mandatperioden entlediga ledamöterna och ersättarna i en nämnd. Vi anser dock att initiativet till entledigande av en nämnd bör ligga på styrelsen. Genom detta förfaringssätt menar vi att man försäkrat sig om att ett förslag till ny majoritet är väl förankrat hos de olika partierna. Entledigandet bör omfatta samtliga ledamöter och ersättare i en nämnd. Några mandattider kommer fortsättningsvis inte att finnas för nämnderna.

Vi föreslår vidare att den rätt som finns i dag att efter ett val ändra antalet ledamöter i en nämnd utan föregående beredning skall gälla under hela mandatperioden.

Enligt nuvarande bestämmelser krävs för bordläggning av ett ärende i fullmäktige endast att minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna begär det. För bordläggning av val krävs dock enkel majoritet. Vi anser att den behandling som blir aktuell i händelse av ett majoritetsskifte bör jämställas med val och kräva enkel majoritet. Kommunallagen ändras även i enlighet med detta.

Kapitel 15 benämns Justeringar i kommunallagen. De frågor som behandlas i kapitlet avser

* användning av beteckningen stad som kommunalrättsligt begrepp respektive användning av beteckningarna stadsfullmäktige och stadsstyrelse
* tillvägagångssätt att kalla till sammanträde med fullmäktige
* jäv vid s.k. dubbla engagemang
* förfaranderegler vid hantering av jävsfrågor

Ordet stad har i vart fall två klart skilda betydelser. Dels den vedertagna språkliga betydelsen av tätort, större bebyggelseansamling etc., dels en kommunalrättslig sådan. Kommunerna har om de så önskar, full rätt att använda beteckningen stad så länge det ej sker i kommunalrättsliga sammanhang. Vi anser att begreppen kommunfullmäktige och kommunstyrelse växt in i medborgarnas medvetande varför vi inte ser något skäl

att återinföra äldre beteckningar. Vår utgångspunkt är att ingen ändring av nuvarande reglering bör göras.

Ordvalen i kommunallagens regler om sätten att kalla till sammanträde är inkonsistenta. Istället för att omväxlande använda "sändas till" eller "tillställas" föreslår vi att ordet "lämnas" införs i kommunallagens 5 kap. 9 och 11 §§.

Regler om jäv syftar inte bara till att förhindra eller försvåra att någon gynnar sig själv eller någon närstående. Reglerna om jäv bygger ytterst på allmänhetens förtroende för myndigheterna i deras beslutsfattande i så motto att det helst inte ens bör uppstå någon tveksamhet om risk för jäv förelegat eller inte.

Vårt förslag är att kommunallagen kompletteras med en bestämmelse som säger att de undantag från ställföreträdarjäv och delikatessjäv, som gäller för aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna och stiftelser där kommunen eller landstinget utser mer än hälften av styrelseledamöterna, inte skall gälla när en nämnd handlägger ärenden som rör myndighetutövning mot enskild.

1991 års kommunallag innehåller inga bestämmelser om hantering av jävsfrågor. Vi föreslår ett överflyttande av centrala delar av 12 § förvaltningslagen, där förfaranderegler vid jäv finns införda, till kommunallagen.

Utgivna rapporter:

Marie Fridolf: Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet. Vem utför och på vilka villkor (Ds 1993:27)

Charlotte Skawonius: Trosa bryter sig loss - Bytänkande eller demokratins räddning? (SOU 1993:45)

Roger Pyddoke m.fl.: Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård (SOU 1993:47)

Meta Boêthius: Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala bolag - en jämförande studie (SOU 1993:48)

Gunnar Wallin: Att inhämta synpunkter från medborgarna. Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning (SOU 1993:72)

Stig Montin: Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting (SOU 1993:73)

Eva Wallberg m.fl.: Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet (SOU 1993:74)

1 Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)

dels att 4 kap. 12 och 13 §§, 5 kap. 34 och 35 §§ samt 6 kap. 13 § skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 4, 9, 16 §§, 4 kap. 14 §, 5 kap. 9, 11, 23, 30, 36 §§, 6 kap. 7, 12, 15, 19, 24, 27 §§ samt 7 kap. 8 och 10 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya bestämmelser, 2 kap. 11 och 12 §§ och 3 kap. 18 a § samt närmast före 2 kap. 11 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	Kommunala folkomröstningar
	11 §
	Fullmäktige får besluta att en rådgivande folkomröstning skall hållas i kommunen eller landstinget i viss fråga som ankommer på fullmäktige.
	Om initiativrätt i visst fall till folkomröstning finns bestämmelser i 5 kap. 23 § tredje stycket.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (0000:0000) om kommunala folkomröstningar.
	12 §
	Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting vid en folkomröstning anlitar valnämnden.

3 kap.

4 §

Fullmäktige skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får därvid besluta

1. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget,

2. att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller landstinget,

3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, *och*	3. att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar,
4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd.	4. att en nämnd skall vara underställd en annan nämnd, *och*
	5. att en nämnd får göra beställningar och en annan nämnd utföra dessa inom ett verksamhetsområde.

9 §

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

1. mål och riktlinjer för verksamheten,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,	
3. nämndernas organisation och verksamhetsformer,	
4. val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar,	
5. val av revisorer och revisorsersättare,	
6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda, *samt*	6. grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet.	7. årsredovisning och ansvarsfrihet, *samt*
	8. hållande av kommunal folkomröstning.

Fullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag eller i andra författningar.

16 §

Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening *eller* en stiftelse.	Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet *eller genom avtal överlämna uppgifter, som nämnderna ansvarar för, och* för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse *eller en enskild individ.*
Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.	Vården av en angelägenhet *eller utförandet av en uppgift* som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	18 a §
	När en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan om att utföra en uppgift som kommunen eller landstinget ansvarar för, skall de och allmänheten tillförsäkras en möjlighet att kontrollera den verksamhet i vilken uppgiften utförs. Kommunens och landstingets kontroll samt allmänhetens insyn skall, med beaktande av de enskildas intressen, ges en omfattning som är rimlig med hänsyn till verksamhetens art, kommunens eller landstingets och allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs samt omständigheterna i övrigt.
	4 kap.
	12 §
Förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag.	
Detta gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.	
	13 §
Fullmäktige skall besluta enligt vilka grunder ersättning enligt 12 § skall betalas.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
14 §	
Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få	
	1. ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag,
1. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,	2. ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget,
2. arvode *för det arbete som är förenat med uppdraget,*	3. arvode,
3. pension, samt	4. pension, samt
4. andra ekonomiska förmåner.	5. andra ekonomiska förmåner.
	Vad som sägs i första stycket 1 gäller dock inte förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid.
5 kap.	
9 §	
Kungörelsen skall anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla minst en vecka före sammanträdesdagen.	
Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också *tillställas* varje ledamot och ersättare.	Kungörelsen skall inom samma tid på ett lämpligt sätt också *lämnas till* varje ledamot och ersättare.
11 §	
Om ett ärende är så brådskande att det inte hinner kungöras på det sätt som föreskrivs i 8 - 10 §§, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen närmast före sammanträdesdagen.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt *sändas* till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.	Dessutom skall kungörelsen på ett lämpligt sätt *lämnas* till varje ledamot och ersättare så, att den kan antas nå dem inom samma tid.

23 §

Ärenden i fullmäktige får väckas av

	1. styrelsen, om ärendet gäller återkallande av uppdrag för samtliga förtroendevalda i styrelsen eller annan nämnd,
1. en nämnd,	*2.* en nämnd,
2. en ledamot genom motion,	*3.* en ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,	*4.* revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget,
4. en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller	*5.* en fullmäktigeberedning, om fullmäktige har föreskrivit det, eller
5. styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.	*6.* styrelsen i ett sådant företag som avses i 3 kap. 17 och 18 §§, om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall.

I Stockholms kommun får också ett borgarråd väcka ärenden genom motion.

Fråga om hållande av folkomröstning enligt 2 kap. 11 § får i viss fråga väckas genom initiativ av minst tio procent av de enligt 4 kap. röstberättigade kommunmedlemmarna. Initiativet skall vara skriftligt och utöver egenhändig namnteckning innehålla namnförtydligande och uppgift om adress.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
30 §	
De år då val av fullmäktige har förrättas i hela landet får nyvalda fullmäktige besluta om att ändra mandattiden för en nämnd eller att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.	*Fullmäktige får besluta om* att ändra antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd utan föregående beredning.
34 §	
Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.	
Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.	
35 §	
Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att ett landsting anlitar valnämnden.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
36 §	
Ett ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.	
För bordläggning i fråga om val eller tidigare bordlagt ärende krävs dock enkel majoritet.	För bordläggning i fråga om val, tidigare bordlagt ärende *eller av ärende som avses i 5 kap. 23 § första stycket 1*, krävs dock enkel majoritet.
6 kap.	
7 §	
Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.	
De skall också se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.	
	Vad som föreskrivs i första och andra styckena gäller också när kommunen eller landstinget har slutit avtal med någon annan om att utföra uppgifter som nämnderna ansvarar för.
12 §	
Ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljs *för tre år, räknat* från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet.	Ledamöterna och ersättarna i styrelsen *och andra nämnder väljs tills vidare.*
Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas *intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång.*	*Mandattiden räknas* från och med den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet *och gäller längst till och med den 31 december det år när val av full-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde.	*mäktige förrättas nästa gång i hela landet.* Fullmäktige får dock bestämma att mandattiden skall räknas från och med det sammanträde då valet förrättas.
13 §	
Fullmäktige bestämmer mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.	
15 §	
Fullmäktige skall, *för den tid som fullmäktige bestämmer,* bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.	Fullmäktige skall bland nämndens ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande.
19 §	
En nämnd får kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde med nämnden för att lämna upplysningar. Den som har kallats till ett sammanträde får, om nämnden beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.	
	Fullmäktige får besluta att en nämnds sammanträden helt eller delvis skall vara offentliga. Överläggningen i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda skall dock hållas inför stängda dörrar.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §	
Den som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.	Den som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. *Denne får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.* *Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självmant ge det till känna.* *Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall nämnden snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om nämnden inte är beslutför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.* *Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom nämnden avgör ärendet.*
27 §	
Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit.	Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller landstinget utser minst hälften av styrelseledamöterna, skall jäv enligt 25 § 2 eller 4 inte anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. *Vad som nu*

sagts gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Jäv enligt 25 § 4 skall inte heller anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd.

7 kap.

8 §

Företrädare för de anställda hos en kommun eller ett landsting (*personalföreträdare*) får, i den omfattning som anges i 9 - 13 §§, närvara vid sammanträden med andra nämnder än styrelsen.

Närvarorätt saknas dock i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder.

Närvarorätt saknas dock i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder *samt sådan nämnd som enligt 3 kap. 4 § 5 i denna lag endast ansvarar för beställning av verksamhet och som inte har egen underställd personal.*

10 §

Personalföreträdarna har inte rätt att närvara när ärenden av följande slag handläggs:

1. ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, såvida inte ärendet rör en obestämd krets av enskilda,
2. förhandlingar med en arbetstagarorganisation,
3. uppsägningar av kollektivavtal,
4. arbetskonflikter, och
5. rättstvister mellan kommunen eller landstinget och en arbetstagarorganisation.

Personalföreträdare i sådan nämnd som enligt 3 kap. 4 § 5 endast ansvarar för beställning av verksamhet har inte heller rätt att närvara vid handläggning av ärende som rör sådan beställning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.
2. De nya föreskrifterna i 5 kap. 23, 30 och 36 §§, samt 6 kap. 12, 13 och 15 §§ tillämpas första gången efter valet av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige år 1994 i hela landet.
3. De nya föreskrifterna i 3 kap. 18 a § samt 6 kap. 7 § skall tillämpas på avtal som träffas eller förlängs efter utgången av juni 1994.

2 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)[2] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap. 2 §	
Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.	Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal, *såvida inte tjänsten upphandlas i konkurrens med annan.* Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. *Med anbud likställs erbjudande med motsvarande innehåll från myndighet som tillhör samma kommun eller landsting som den upphandlande myndigheten, eller sådant erbjudande från en del av denna myndighet.*

[2]Lagen omtryckt 1992:1474.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

3 Förslag till Lag om kommunala självförvaltningsorgan

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Om inte något annat följer av lag eller annan författning får det i en kommun eller ett landsting lämnas över till självförvaltningsorgan som består av anställda och företrädare för dem som använder en nämnds tjänster vid en anläggning eller institution att inom nämndens verksamhetsområde svara för viss förvaltning, verkställighet och beredning.

2 § Ett självförvaltningsorgan får inte avgöra frågor som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet.

Det får heller inte handlägga eller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

3 § En nämnd får inrätta ett eller flera självförvaltningsorgan inom sitt verksamhetsområde om fullmäktige beslutar det.

Fullmäktige skall bestämma organens uppgifter och verksamhetsformer samt fastställa antalet ledamöter i organet. Företrädare för dem som använder nämndens tjänster skall alltid utgöra flertalet av de ledamöter som har beslutanderätt.

4 § Ledamöterna i ett självförvaltningsorgan väljs tills vidare.

De ledamöter som företräder användarna väljs av och bland dem vid en förrättning som anordnas av nämnden. Bland dessa utses samtidigt en ordförande och en vice ordförande.

Fullmäktige får fastställa regler för val av ledamöter i ett självförvaltningsorgan.

5 § Endast ledamöter som uppnått myndig ålder får delta i beslut som fattas i ett självförvaltningsorgan.

6 § På ett självförvaltningsorgan skall följande bestämmelser i kommunallagen tillämpas:

1. 4 kap. 22 § om reservation,
2. 6 kap. 24 - 32 §§ om jäv, hur ärendena avgörs, protokollföring, protokollets innehåll, justering av protokoll och tillkännagivande av justeringen.

På beslut av självförvaltningsorgan skall också tillämpas bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen.

7 § De ledamöter som företräder användarna har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget och de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för förtroendevalda i kommunen.

8 § Den nämnd som har inrättat ett självförvaltningsorgan skall ha uppsikt över att organet följer de mål och riktlinjer som fastställts och de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Nämnden får återkalla uppdrag som har lämnats över till organet om det finns synnerliga skäl för det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

4 Förslag till Lag om kommunala folkomröstningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller för folkomröstning som avses i 2 kap. 11 § kommunallagen (1991:900).

2 § En folkomröstning skall hållas den dag som fullmäktige bestämmer. Fullmäktiges beslut om att hålla en folkomröstning skall fattas senast tre månader före den dag då omröstningen skall äga rum.

3 § När fullmäktige beslutar om att hålla en folkomröstning skall beslut samtidigt fattas om dag för omröstningen, den fråga som skall ställas till de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna samt de alternativ som skall föreläggas dem.

Fullmäktige skall i beslut fastställa röstsedlarnas antal, innehåll och utseende. Varje alternativ skall ha sin egen röstsedel. Dessutom skall finnas blanka röstsedlar. Röstsedlar för en och samma omröstning skall vara lika till storlek, färg och material.

4 § Kommunen eller landstinget skall på lämpligt sätt informera medlemmarna om tid och sätt för omröstningen, den fråga omröstningen gäller, de alternativ som föreläggs dem och om de bestämmelser i övrigt som gäller för folkomröstningen.

5 § Del av kommun som vid val till riksdagen bildar ett valdistrikt utgör ett omröstningsdistrikt.

6 § För folkomröstningens genomförande svarar valnämnden.

Vid folkomröstning i landsting skall vad som sägs i 9, 14 och 16 §§ om valnämnd endast gälla valnämnd i den kommun i vilken landstingets anslagstavla finns.

När kommunal folkomröstning hålls i samband med val till riksdagen eller folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen tjänstgör de valförrättare som har utsetts enligt 3 kap. 4 § vallagen också som omröstningsförrättare. Inför annan folkomröstning utser valnämnden för varje omröstningsdistrikt minst fyra personer att vid omröstningen tjänstgöra som omröstningsförrättare i distriktet. Vad som i 3 kap. vallagen föreskrivs om valförrättare tillämpas beträffande särskilt utsedd omröstningsförrättare.

7 § Rösträtt vid kommunal folkomröstning har den som är röstberättigad enligt 4 kap. kommunallagen.

Frågan huruvida rösträtt enligt första stycket föreligger avgörs på grundval av en före omröstningen upprättad röstlängd. Allmän röstlängd enligt 4 kap. vallagen (1972:620) gäller därvid.

8 § När en folkomröstning skall hållas skall, för var och en som enligt gällande röstlängd är röstberättigad vid omröstningen, upprättas röstkort med uppgifter om den röstberättigade.

Röstkort upprättas av skattemyndigheten. För kommunal folkomröstning och val till riksdagen eller folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen som äger rum samtidigt upprättas gemensamt röstkort. Röstkortet skall dessutom innehålla uppgifter om omröstningen till ledning för den röstberättigade. Röstkort skall sändas ut till de röstberättigade senast 16 dagar före dag för omröstningen.

I fråga om röstkort tillämpas i övrigt 7 kap. 1 § andra stycket och 3 § första och andra styckena vallagen.

Skattemyndigheten har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av utskrift av röstlängd och upprättandet av röstkort för kommunal folkomröstning som inte äger rum i samband med val till riksdagen eller folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen.

9 § Vid folkomröstningen får användas endast röstsedlar som tillhandahålls av valnämnden.

10 § I lokal där omröstning äger rum skall de röstande ha tillgång till röstsedlar för varje förslag som är föremål för folkomröstning och blanka röstsedlar.

I fråga om röstkuvert tillämpas bestämmelserna i 8 kap. 8 § andra stycket och 9 § andra stycket 1 och 2 vallagen om valkuvert.

11 § Ingen får rösta för mer än ett förslag i en omröstning. Den som inte önskar rösta för något av förslagen får avlämna blank röstsedel.

12 § Röstning sker på dagen för folkomröstningen i omröstningslokalen för det omröstningsdistrikt där den röstande är upptagen i röstlängd.

Om kommunal folkomröstning inte skall hållas samtidigt med val till riksdagen eller folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen, får fullmäktige besluta om att röstning får ske på postkontor i den kommun eller det landsting som folkomröstningen avser. Om flera sådana kommunala omröstningar hålls samtidigt skall den som röstar på postkontor utöva sin rösträtt vid ett och samma tillfälle i samtliga omröstningar som han vill deltaga i.

Om kommunal folkomröstning hålls samtidigt med val till riksdagen eller folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § regeringsformen, tillämpas bestämmelserna i 10 § folkomröstningslagen (1979:369).

13 § I fråga om röstningen och om den vidare behandlingen av röster som har avgivits på postkontor skall 8 - 12 kap. vallagen gälla i tillämpliga delar. Dock skall vad som där stadgas om postkontor endast gälla postkontor i kommunen eller landstinget.

I lokal där röstning äger rum skall finnas tillgängliga ett exemplar av denna lag, vallagen och folkomröstningslagen.

14 § Rösterna räknas preliminärt i omröstningslokalen och slutligt hos valnämnden. Därvid skall bestämmelserna i 13 kap. 1 - 8 §§ och 14 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § tredje stycket vallagen tillämpas på motsvarande sätt.

Vid räkningen ordnas röstsedlarna i grupper efter meningsyttring. Blanka röstsedlar bildar en grupp. Antalet röstsedlar inom varje grupp

räknas och antalet antecknas i protokollet. Röstsedlarna läggs därefter gruppvis in i särskilda omslag. På omslaget antecknas vilken grupp röstsedlar omslaget innehåller och röstsedlarnas innehåll.

Vid rösträkning hos valnämnd används en urna för varje omröstning och för varje område som bildar en valkrets vid val till kommunfullmäktige.

15 § Röstsedel är ogiltig om den

1. ej är sådan som för omröstningen har tillhandahållits av valnämnden eller
2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen har blivit anbragt på röstsedeln med avsikt.

Finns i ett röstkuvert två eller tre likalydande röstsedlar, skall endast en röstsedel räknas. Finns i annat fall i ett röstkuvert mer än en röstsedel, är röstsedlarna ogiltiga.

16 § Sedan valnämnden avslutat rösträkningen, läggs röstsedlarna in i särskilda omslag, de godkända för sig och de ogiltiga för sig. Omslagen förseglas. Röstsedlarna förvaras minst ett år efter det att sammanräkningsförrättningen har avslutats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994.

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Sundsvall, Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Barnmiljörådet, Spri, Statens Handikappråd, Barnombudsmannen, Riksskatteverket, Statskontoret, Skolverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Glesbygdsmyndigheten, Konkurrensverket, Kammarkollegiet, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Malmöhus län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statens Ungdomsråd, Huddinge kommun, Nynäshamns kommun, Sollentuna kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Strängnäs kommun, Ödeshögs kommun, Nässjö kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Gotlands kommun, Sölvesborgs kommun, Simrishamns kommun, Malmö kommun, Halmstads kommun, Göteborgs kommun, Mölndals kommun, Marks kommun, Lidköpings kommun, Töreboda kommun, Filipstads kommun, Karlskoga kommun, Köpings kommun, Borlänge kommun, Hudiksvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Sollefteå kommun, Krokoms kommun, Östersunds kommun, Lycksele kommun, Nordmalings kommun, Vilhelmina kommun, Bodens kommun, Haparanda kommun, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Malmöhus läns landsting, Kopparbergs läns landsting, Jämtlands läns landsting, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Tjänsteförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), De handikappades riksförbund, Handikappförbundens Centralkommitté, Elevorganisationen i Sverige, Riksförbundet Hem och skola, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva, Röda Korset, Riksidrottsförbundet, Kooperativa institutet (Koopi), Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ), Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, Statsvetenskapliga förbundet.

Avgiftsgruppens sammanfattning av betänkandet Avgifter inom kommunal verksamhet - förslag till modifierad självkostnadsprincip (Ds 1993:16)

Avgiftsgruppens uppdrag har gällt att med utgångspunkt från Avgiftsutredningens betänkanden (SOU 1990:107) *Den kommunala självkostnadsprincipens gränser* och (SOU 1991:110 - 111) *Effektiva avgifter - resursstyrning och finansiering* lägga fram förslag till lagreglering av avgiftssättningen inom i första hand kommunernas tekniska verksamhetsområden.

En grundläggande utgångspunkt för gruppens överväganden har varit att det inte finns skäl att särskilt reglera avgifterna inom sådana kommunala verksamheter där det finns eller kan komma att uppstå konkurrens. Avgiftsgruppen har emellertid funnit att det inom överskådlig framtid kommer att finnas betydande inslag av monopolverksamhet inom de kommunala tekniska verksamhetsområdena. Det gör det nödvändigt att utforma förslag till principer för avgiftssättningen, dels i syfte att skydda konsumenterna mot oskälig monopolprissättning, dels i syfte att stimulera en effektiv resursanvändning.

Avgiftsgruppen har lagt upp sitt arbete på följande sätt.

I föreliggande betänkande redovisas dels förslag till utformning av generella regler om kommunernas avgiftsmakt, däribland en modifierad självkostnadsprincip, i kommunallagen, dels idéskisser till utformning av principer för avgiftssättning inom vissa tekniska verksamhetsområden främst vatten- och avlopp samt värme- och gasdistribution. En mer detaljerad utformning av system för avgiftssättning inom de två nämnda verksamhetsområdena kräver ytterligare överväganden. Avgiftsgruppen kommer senare i vår att presentera förslag till ändringar i va-lagen, främst vad avser principer för avgiftssättning. En översyn av den lagstiftning som reglerar avgiftssättningen inom fjärrvärme- och gasdistribution bör göras i annat sammanhang.

Den kommunala avgiftsmakten

Den kommunala avgiftsmakten bör enligt Avgiftsgruppens mening tydligt framgå av en bestämmelse i kommunallagen. Även om den kommunala avgiftsmakten på det fakultativa, dvs. för kommunerna frivilliga, området kan anses följa av dels 8 kap. 5 § regeringsformen, dels den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen är ett särskilt stadgande lika motiverat som hänvisningen till regeringsformen om kommunernas beskattningsrätt i 2 kap. 5 § kommunallagen.

Förslaget till bestämmelse har utformats så att det framgår att en avgift helt eller delvis skall motsvara ersättningen för en specifik prestation.

Avgift för tjänst eller nyttighet skall bestämmas så att endast de kostnader som är nödvändiga skall få medräknas då avgifterna fastställs för tjänster och nyttigheter.

Förslaget till modifierad självkostnadsprincip öppnar dels en möjlighet att ta ut avgifter som kan användas för att finansiera nödvändiga investeringar i syfte att minska miljöbelastningen, dels att påverka konsumtionsmönstret i miljövänlig riktning. Det kommer dock inte att vara möjligt att med stöd av självkostnadsprincipen införa pålagor som har till syfte att komma till rätta med miljösituationen i stort. Sådana avgifter är att uppfatta som skatter vilka ankommer på riksdagen att besluta om.

Avgiften får i det enskilda fallet även bestämmas så att avgiftssättningen främjar ett effektivt resursutnyttjande. Avgifter som bestäms på detta sätt kan medföra att verksamheten ger både överskott och underskott. Uppkomna överskott får inte användas i annan verksamhet än i den för vilken avgift upptagits. I detta fall medför självkostnadsprincipen att en avgift kan utformas så att den speglar den kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaden.

Ett klargörande av att avgiftssättningen får främja en effektiv resursanvändning innebär också att möjligheterna att differentiera avgifterna med hänsyn till de faktiska produktionskostnaderna vidgas. Likställighetsprincipen kommer emellertid även framgent att vara tillämplig på kommunala avgifter.

Kommunerna och landstingen kommer enligt Avgiftsgruppens förslag också i fortsättningen att kunna subventionera tjänster och nyttigheter med skattemedel, t.ex. genom att fastställa avgiftstak eller tillämpa avgiftsnivåer som understiger verksamhetens självkostnad.

Den modifierade självkostnadsprincipen är inte tänkt att gälla i fråga om försäljning och uthyrning av fast och lös egendom, förvaltning av kommunala medel samt avgifter i näringsverksamhet som kommun eller landsting driver på en marknad med fungerande konkurrens.

Kommunallagens självkostnadsprincip skall inte heller gälla om privata aktörer finns på marknaden och verksamheten är specialreglerad oavsett vem som är verksamhetens huvudman. Sådan reglering finns i dag beträffande vattenförsörjning, avlopp och eldistribution. Dessa marknader utmärks i dag av att konkurrensen inte fungerar. Begränsningen av avgiftsuttaget kan i dessa fall ha formen av rikttaxa, avkastningsreglering eller annat skydd mot monopolprissättning.

Avgiftsgruppen menar att en allmän självkostnadsprincip skall gälla gentemot såväl kommunmedlemmar som icke-kommunmedlemmar.

Motivet för detta är främst att uppnå kongruens med den självkostnadsprincip som följer av specialförfattningarna. Vidare behövs ett skydd för icke-kommunmedlemmar eftersom likställighetsprincipen inte kan göras gällande av dessa grupper.

Avgiftssättning i vissa tekniska verksamheter

Avgiftsgruppen anser också att den modifierade självkostnadsprincip som skrivs in i kommunallagen bör utgöra en norm för den avgiftssättning som skall ske enligt speciallagstiftningen. Avgiftsgruppen lägger emellertid inte fram några lagändringar med denna innebörd i detta betänkande.

Avgiftsgruppen pekar dock på ett antal förändringar som bör göras i va-lagen. Det gäller bl.a. att en möjlighet till knapphetsprissättning på vatten bör införas. Vidare bör huvudmannen ha rätt att ta ut särskilda avgifter av enskilda leverantörer av förorenat avloppsvatten i syfte att bekosta reningsåtgärder.

Avgiftsgruppens förslag till ändringar i va-lagen kommer att presenteras i ett särskilt betänkande.

Inom fjärrvärmeområdet presenterar Avgiftsgruppen en idéskiss till system för avgiftssättning. Huvudprincipen är att införa en rikttaxenivå som grund för avgiftssättningen. Avgiftsgruppen föreslår att regeringen tar initiativ till ett särskilt lagstiftningsarbete med en sådan inriktning.

Avgiftsgruppen föreslår också att en översyn görs av renhållningslagen mot bakgrund av förslaget i kommunallagen om en modifierad självkostnadsprincip.

Beträffande distribution av elektricitet har regeringen tillsatt en särskild utredare för att utarbeta förslag till en ny lagstiftning på området (Dir. 1992:39). Avgiftsgruppen och Ellagstiftningsutredningen har fortlöpande haft underhandskontakter och det har överenskommits att de gemensamma spörsmål som rör avgiftssättning när det gäller distribution av elektricitet och andra därmed förbundna frågor i sin helhet skulle beredas av Ellagstiftningsutredningen.

Avgiftsgruppen har enligt sina direktiv också haft i uppdrag att överväga frågan om den kommunala räddningstjänstens finansiering. En särskild referensgrupp har tillsatts för att bl.a. beskriva i vilken omfattning det är möjligt att finansiera räddningstjänsten med avgifter samt om avgifterna kan utformas så att skador förebyggs och begränsas. Avgiftsgruppens rapport om den kommunala räddningstjänstens finansiering kommer att färdigställas under våren 1993.

Redovisning och revision

Avgiftsgruppen anser bl.a. att de naturliga monopolverksamheternas redovisning skall avgränsas och innehålla information om alla kostnader och intäkter. Redovisningen skall ge information om såväl externa som interna kostnader, bl.a. avskrivning och ränta, pensionskostnader och intern service. En tydlig och avgränsad redovisning är en viktig förutsättning för att ge de olika intressenterna möjlighet att följa och granska verksamheterna.

Revisorernas uppgifter bör fördjupas i det att aktiva uttalande skall göras om grunderna för avgiftssättningen och huruvida verksamheterna drivs på ett ur samhällsekonomiskt synvinkel effektivt sätt. De förutsättningar som Avgiftsgruppen ställer på redovisningen och revisionens omfattning är tänkta att gälla alla naturliga monopolverksamheter, oavsett ägare och företagsform.

Abonnenternas ställning

Avgiftsgruppen anser bl.a. att huvudman för de särskilda naturliga monopolverksamheterna skall verka för att samråd sker med den som utnyttjar eller kommer att utnyttja verksamhetens tjänster. Avgiftsgruppen menar att åtgärder som syftar till att stärka abonnenternas ställning och ge producenterna en god kunskap om den rådande och framtida efterfrågan är nödvändigt för att kunna utnyttja resurserna på ett effektivt sätt. Abonnenterna skall även ha rätt att i viss utsträckning ta del av verksamheternas tekniska och ekonomiska underlag och bli underrättad om förändringar av betydelse i verksamheten eller i avgiftssättning. Därutöver pekar Avgiftsgruppen på möjligheterna att göra jämförelser mellan verksamheter (yardstick competition) som ett sätt att kontrollera effektiviteten i monopolverksamheterna.

Avgiftsgruppen förordar också att abonnenternas ställning stärks genom att möjligheten till grupptalan införs i lagstiftningen.

Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1990:900)

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

2 kap.
Kommunernas och landstingens befogenheter

7 §

Kommuner och landsting får, om medelsbehovet inte täcks av skatt, bestämma att ta ut avgifter för tillhandahållen tjänst eller nyttighet. I verksamhet som kommunen eller landstinget är skyldig att ombesörja får avgift tas ut endast om en sådan rätt framgår av särskilda föreskrifter i lag.

Avgift för tjänst eller nyttighet skall bestämmas så att det totala avgiftsuttaget inte överstiger nödvändiga kostnader för att producera tjänsten eller nyttigheten. I beräkningsunderlaget för nödvändiga kostnader får medtagas samtliga rörliga och fasta kostnader som har ett naturligt samband med verksamheten.

Avgiften i det enskilda fallet får bestämmas så att avgiftssättningen främjar ett effektivt resursutnyttjande. Avgifter som bestäms på detta sätt får föranleda överskott och underskott under förutsättning att dessa utjämnas över tiden. Uppkomna överskott får inte användas i annan verksamhet än i den för vilken avgift upptagits.

Nuvarande lydelse	*Nuvarande lydelse*
	Andra och tredje styckena gäller inte i fråga om överlåtelse och upplåtelse av fast och lös egendom, förvaltning av kommunala medel samt avgifter i verksamhet som avses i 8 § andra stycket.
	8 §
Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller i landstinget.	Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller i landstinget *Om näringsverksamheten bedrivs på en marknad med fungerande konkurrens skall den drivas på affärsmässiga grunder. Verksamheten skall redovisas särskilt och får inte understödjas med skattemedel på sådant sätt att den fria konkurrensen hämmas.*

Remissinstanser:

Riksdagens ombudsmän (JO), Överstyrelsen för civil beredskap, Socialstyrelsen, Boverket, Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Marknadsdomstolen, Prisregleringsnämnden för elektrisk ström, Konkurrensverket, Konsumentverket, Statens naturvårdsverk, Statens vanämnd, Svea Hovrätt (Vattenöverdomstolen), Kammarrätterna i Göteborg och Sundsvall, Juridiska fakulteterna vid Stockholms och Lunds universitet, Institutionen för redovisning och finansiering vid Göteborgs universitet, Länsstyrelserna i Uppsala, Hallands och Västernorrlands län, Danderyds, Huddinge, Norrtälje, Nynäshamns, Stockholms, Sundbybergs, Uppsala, Älvkarleby, Eskilstuna, Norrköpings, Åtvidabergs, Gnosjö, Ljungby, Växjö, Borgholms, Gotlands, Olofströms, Kristianstads, Tomelilla, Malmö, Falkenbergs, Göteborgs, Kungälvs, Partille, Sotenäs, Trollhättans, Skövde, Karlstad, Degerfors, Sala, Faluns, Gävle, Örnsköldsviks, Lycksele, Sorsele och Luleå kommuner, Kalmar läns, Göteborgs- och Bohus läns och Jämtlands läns landsting, Hyresgästernas Riksförbund, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Bostadsrättsföreningars Centralorganisation (SBC) Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Föreningen auktoriserade revisorer (FAR), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska vatten- och avloppsverksföreningen (VAV), Svenska elverksföreningen (SEF), Värmeverksföreningen (VVF), Svenska Gasföreningen, Svenska Renhållningsverksföretagen, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Handikappades Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges Villaägareförbund, Sveriges Kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges Kommunalekonomer, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Komrev AB, Skattebetalarnas förening samt Tjänsteförbundet.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1298) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100)[3] i paragrafens lydelse enligt lagen (1993:1298) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 kap. 2 §	
Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett *anbudet* förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.	Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal, *om det inte är fråga om en tjänsteentreprenad som upphandlas i konkurrens.* Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud *eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting* inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett *detta* förrän alla anbuden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år, eller hos statliga affärsverk och Försvarets materielverk samt i kommunal affärsverksamhet fem år, har förflutit från det avtalet slöts.

[3] Lagen omtryckt 1992:1474.

Lagrådets yttrande

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-02-25

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl, justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Arne Baekkevold.

Enligt en lagrådsremiss den 17 februari 1994 (Civildepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Per Swahn.

Lagrådet föreslår att 6 kap. 2 § första stycket får följande lydelse:

"Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. Vad som nu har sagts om tjänst avser dock inte arbete som för myndighets behov utförs av dess egen eller annan myndighets personal, om det inte är fråga om ett arbete som en myndighet i konkurrens med andra myndigheter eller enskilda erbjuder sig att utföra. Angår ärendet upphandling eller angår det försäljning av lös egendom för det allmännas räkning, får uppgift som rör anbud eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Ask

Föredragande: statsrådet Davidson

Regeringen beslutar proposition 1993/94:188 Lokal demokrati.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Kommunallagen (1991:900)	7 kap. 19 §, 8 kap. 3 a §	
Lagen (1994:000) om kommunala folkomröstningar	2 §	

gotab 46208, Stockholm 1994