

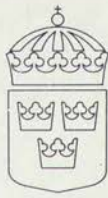


**Utredningen om
den kommunala demokratin**

Kommunal demokrati

Huvudbetänkande

SOU
1975:41



Statens offentliga utredningar
1975:41
Kommundepartementet

Kommunal demokrati

Huvudbetänkande

Betänkande av
Utredningen om den kommunala demokratin
med författningsförslag av Kommunallags-
utredningen
Stockholm 1975

Omslag Jan Boman
Illustrationer Svenrobert Lundquist
ISBN 91-38-02375-X
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Innehåll

<i>Utredningsuppdraget</i>	13
<i>Utredningsarbetets bedrivande</i>	15
<i>Kommunallagsutredningen</i>	15
Kapitel 1 <i>Den kommunala demokratin – allmän bakgrund</i>	19
1.1 Den kommunala demokratin grundvalar	19
1.2 Kommuner och landsting i omvandling	21
1.2.1 Utvidgningen av den kommunala verksamheten	21
1.2.2 Ökat beroende stat-kommun	22
1.2.3 Förändringar i den kommunala indelningen	23
1.2.4 Förändringar i den kommunala nämndorganisationen	23
1.2.5 Utökad kommunal planering	24
1.2.6 Summering	24
1.3 Kommunal demokrati i dag och i framtiden	25
1.3.1 Demokratin i det moderna samhället	25
1.3.2 Förutsättningar för den kommunala demokratin	27
1.4 Utredningens allmänna utgångspunkt och frågeställningar	30
Kapitel 2 <i>Kommunalt förtroendevalda och partier</i>	39
2.1 Inledning	39
2.2 De förtroendevaldas avspeglning av väljarkåren	39
2.2.1 Fördelning på män och kvinnor	40
2.2.2 Ålderssammansättning	42
2.2.3 Yrke, utbildning och inkomst	45
2.2.4 Person- och åsiktsrepresentativitet	46
2.3 Förändrade förutsättningar för de förtroendevalda	46
2.3.1 De växande arbetsuppgifterna	47
2.3.2 Utbyggd kommunal förvaltning	47
2.3.3 Förtroendevalda som är engagerade på heltid	48
2.4 De förtroendevaldas arbetsförutsättningar	50
2.4.1 De förtroendevaldas arbetssituation	50
2.4.2 Sammanträdestider	52
2.4.3 Förutsättningar för beslutsfattandet	53
2.4.4 Förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän	54
2.5 Ekonomisk ersättning och ledighet från anställning	55
2.5.1 Gällande regler för ekonomisk ersättning	55

	2.5.2	Kommunernas ersättning till förtroendevalda	56
	2.5.3	Landstingens ersättning till förtroendevalda	57
	2.5.4	Rätt till ledighet från anställning	57
2.6		De politiska partierna	59
	2.6.1	Partierna och de allmänna valen	59
	2.6.2	Nomineringsförfarandet	59
	2.6.3	Kommunala handlingsprogram	62
	2.6.4	Arbetet i valrörelsen	62
2.7		Partierna i kommunerna	63
	2.7.1	Fullmäktigegruppernas arbete	63
	2.7.2	Nämngruppernas arbete	63
	2.7.3	Kurser och konferenser	64
	2.7.4	Utåtriktad mötesverksamhet m. m.	64
	2.7.5	Partiorganisationernas behandling av vissa kommunala frågor	65
2.8		Partierna i landstingen	66
2.9		Partiernas ekonomiska och personella resurser	66
	2.9.1	Verksamhetskostnader	67
	2.9.2	Kommunalt partistöd	67
2.10		Utredningens överväganden och förslag	69
	2.10.1	Allmänna utgångspunkter	69
	2.10.2	Underrepresenterade grupper	69
	2.10.3	Förtroendeuppdrag – ordinarie arbete	72
	2.10.4	Ekonomisk ersättning	74
	2.10.5	Förtroendeuppdrag – hem och fritid	74
	2.10.6	Utbildningsinsatser från partier, kommuner och landsting	75
	2.10.7	Rollen som förtroendevald	76
	2.10.8	Åtgärder för att underlätta partiernas verksamhet	77
2.11		Sammanfattning	77
Kapitel 3 <i>De beslutande organen</i>			81
3.1		Inledning	81
3.2		Fullmäktiges och landstingsmötets kompetens	82
3.3		Kommunfullmäktige	83
	3.3.1	Allmän bakgrund	83
	3.3.2	Överförande av beslutanderätt	84
3.4		Landstingsmötet	85
	3.4.1	Förändrade förutsättningar	85
	3.4.2	Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap	86
	3.4.3	Den dubbla beredningen	87
3.5		Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer	90
	3.5.1	Motioner	90
	3.5.2	Interpellationer	91
	3.5.3	Enkel fråga	92
	3.5.4	Arbetsordningar	93
3.6		Kungörelse, kallelse till sammanträden och utsändningen av handlingar	94

3.6.1	Tidpunkten för kungörelse och utsändning av handlingar	94
3.6.2	Kungörelsens innehåll	95
3.6.3	Urvalet av tidningar	96
3.7	Suppleanterna	96
3.7.1	Allmän bakgrund	97
3.7.2	Gällande regler och problemområden	98
3.8	Utredningens överväganden och förslag	99
3.8.1	Allmänna utgångspunkter	99
3.8.2	De beslutande organens ställning	100
3.8.3	Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer	105
3.8.4	Kungörelser och handlingar till sammanträden	109
3.8.5	Suppleanterna	111
3.9	Sammanfattning	113
Kapitel 4 <i>De kommunala nämnderna</i>		117
4.1	Inledning	117
4.2	Nämndorganisationen	117
4.2.1	Allmän bakgrund	117
4.2.2	Nämndernas ställning i organisationen	118
4.2.3	Antal nämnder och ledamöter m. m.	121
4.2.4	Suppleantsystemet i nämnderna	123
4.3	Förändringar i kommunernas nämndorganisation	124
4.3.1	Ökad centralisering och rationalisering i nämndorganisationen	124
4.3.2	Olika former för samverkan mellan nämnderna	126
4.3.3	Lokala organ	127
4.3.4	Förändringar i nämndernas sammansättning	127
4.3.5	Nya arbetsuppgifter – flera nämnder	127
4.4	Utvecklingen av landstingens organisation	128
4.5	Beslutsprocessen i nämnderna	130
4.5.1	Utvidgat delegationsförfarande	130
4.5.2	Beredningsförfarandet	132
4.5.3	Budgetprocessen	133
4.6	Utredningens överväganden och förslag	135
4.6.1	Allmänna utgångspunkter	135
4.6.2	Nämndorganisationen	136
4.6.3	Suppleanterna i nämnderna	138
4.6.4	Delegationsförfarandet	139
4.6.5	Beredningsprocessen	141
4.7	Sammanfattning	143
Kapitel 5 <i>Den kommunala styrelseordningen</i>		145
5.1	Inledning	145
5.2	Samlingsstyre eller majoritetsstyre	146
5.2.1	Allmän bakgrund	146
5.2.2	Tendenser i utvecklingen	147
5.2.3	Synpunkter som framkommit i anledning av diskus-	

	sionspromemorian "Samlingsstyre eller majoritetsstyre"	150
5.2.4	Majoritetsmarkeringar i kommuner och landsting . .	151
5.2.5	Minoritetens insynsmöjligheter	152
5.3	De heltidsengagerade förtroendemännens ställning och arbetsförutsättningar	154
5.3.1	Allmän bakgrund	154
5.3.2	Ställning i den kommunala organisationen	155
5.3.3	Gränsdragningen i förhållande till tjänstemännen . .	158
5.3.4	Närvaro- och yttranderätt	159
5.3.5	Interpellation	160
5.4	Snabbare valgenomslag – ändrade mandattider	160
5.4.1	Allmän bakgrund	161
5.4.2	Nuvarande bestämmelser	162
5.4.3	Valsammanräkning, kallelser m. m.	162
5.4.4	Partiernas nomineringar till de kommunala nämnderna	163
5.4.5	Budgetfrister	164
5.5	Utredningens överväganden och förslag	165
5.5.1	Samlingsstyre eller majoritetsstyre?	165
5.5.2	De heltidsengagerade förtroendemännen	176
5.5.3	Snabbare valgenomslag	179
5.6	Sammanfattning	183
5.6.1	Samlingsstyre eller majoritetsstyre?	183
5.6.2	Heltidsengagerade förtroendemän	184
5.6.3	Snabbare valgenomslag	185
	Kapitel 6 Kommunal informationsverksamhet	187
6.1	Inledning	187
6.2	Allmän bakgrund	187
6.2.1	Kommunal information i det moderna samhället . .	187
6.2.2	Undersökningar som behandlar olika medborgargrupperns informationssituation	188
6.2.3	Kommunal information i gällande lagstiftning	190
6.3	Kommunal informationsverksamhet	192
6.3.1	Några allmänna drag	193
6.3.2	Information genom massmedier	194
6.3.3	Direkt information till medborgarna	194
6.3.4	Riktad information	196
6.4	Massmediesituationen	197
6.4.1	Dagspressen	197
6.4.2	Regional- och lokalradio	199
6.4.3	Regional-tv och kabel-tv	200
6.4.4	Ny massmedieteknik	200
6.4.5	Debatten om kabel-tv	202
6.5	Utredningens överväganden och förslag	203
6.5.1	Allmänna utgångspunkter	203
6.5.2	Synpunkter på en utbyggnad av informationsverk-	

	samheten	204
6.5.3	Medborgarnas kontakter med kommunal förvaltning och anställda	205
6.5.4	Medborgarnas kontakter med kommuner och landsting i den demokratiska processen	206
6.5.5	Grundläggande åtgärder för att underlätta medborgarnas kontakter med den kommunala förvaltningen	207
6.5.6	Informationsverksamhetens roll i förhållande till kommuner och landsting som självstyrelseorgan	212
6.5.7	Ansvaret för den kommunala informationsverksamheten	217
6.6	Sammanfattning	218
Kapitel 7	<i>Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande</i>	221
7.1	Inledning	221
7.2	Allmän bakgrund	221
7.3	Utvidgad kommunikation via partier, övriga folkrörelser etc.	223
	7.3.1 De politiska partierna	223
	7.3.2 Folkrörelser och andra sammanslutningar	226
	7.3.3 Aktions- och opinionsgrupper på lokal nivå	227
7.4	Lokala organ m. m.	229
	7.4.1 Allmän bakgrund	229
	7.4.2 Distriktsnämnder inom socialvården	231
	7.4.3 Övergripande kommundelsorgan	232
	7.4.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner	236
	7.4.5 Lokala kontaktmän	239
	7.4.6 Lokala nämnder i landstingen	240
7.5	Omröstningar och opinionsundersökningar	240
	7.5.1 Olika begrepp	241
	7.5.2 Allmän bakgrund	242
	7.5.3 Den allmänna debatten	243
	7.5.4 Utländska erfarenheter	244
	7.5.5 Kommunala opinionsundersökningar i vårt land	246
	7.5.6 Gällande rätt	248
7.6	Utredningens överväganden och förslag	249
	7.6.1 Allmänna utgångspunkter	249
	7.6.2 Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanslutningar etc.	251
	7.6.3 Övergripande kommundelsorgan	255
	7.6.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner	267
	7.6.5 Omröstningar och opinionsundersökningar	274
7.7	Omröstningar och opinionsundersökningar	280
Kapitel 8	<i>Information och medverkan i planeringsfrågor</i>	283
8.1	Inledning	283
8.2	Allmän bakgrund	284
	8.2.1 Olika planeringsformer	284

8.2.2	Planeringens roll	285
8.2.3	Kommunernas försök att främja debatt och medverkan	286
8.2.4	Andra statliga utredningar	287
8.3	Planarbetets samband med icke-kommunal planering m. m.	289
8.3.1	Statlig planering	289
8.3.2	Sambandet med planering i andra kommuner och landsting	291
8.3.3	Andra intressenter	291
8.4	Organisation och ansvarsfördelning i fysisk planering	292
8.4.1	Arbetsfördelning och arbetsformer	293
8.5	Planmaterialets utformning	294
8.5.1	Förändrade förutsättningar för redovisningen	295
8.6	Planeringsprocessen	297
8.6.1	Tidsaspekten	297
8.6.2	Förutsättningar för deltagande i planeringsprocessen	299
8.7	Kommunernas planering vid sidan om fysisk planering	301
8.7.1	Ekonomisk planering	301
8.7.2	Kommunala bostadsbyggnadsprogram	302
8.7.3	Planering för verksamheter och speciella områden	303
8.7.4	Samordning mellan olika slag av planering	304
8.8	Landstingens planering	305
8.8.1	Planeringens omfattning och inriktning	306
8.8.2	Landstingens långsiktiga planering	306
8.8.3	Planeringsprocessen i landstingen	307
8.9	Utredningens överväganden och förslag	310
8.9.1	Allmänna utgångspunkter	310
8.9.2	Sambandet med statlig planering m. m.	312
8.9.3	Organisation och ansvarsfördelning	312
8.9.4	Planmaterialet	314
8.9.5	Planeringsprocessen	318
8.9.6	Ekonomiska planer, sektorsplaner, verksamhetsplaner och samordnad kommunal planering	326
8.9.7	Landstingens planering	329
8.10	Sammanfattning	331
Kapitel 9 <i>Insyn och inflytande i kommunägda företag</i>		335
9.1	Inledning	335
9.2	Allmän bakgrund	335
9.3	Gällande lagstiftning	338
9.3.1	Aktiebolag	338
9.3.2	Stiftelse	339
9.3.3	Ekonomisk förening	340
9.3.4	Handelsbolag	340
9.4	Tidigare förslag till lagreglering m. m.	341
9.4.1	Kommunalrättskommittén	341
9.4.2	Byggkonkurrensutredningen	343
9.4.3	Boendeutredningen	344

9.4.4	Riksdagsmotioner	344
9.4.5	Kommunala utredningar	345
9.5	Utvecklingen från 1962 till 1974	346
9.6	De kommunägda företagen 1974	349
9.6.1	Företagens fördelning på verksamhetsområden	349
9.6.2	Fördelningen på olika företagsformer	351
9.6.3	Antalet kommunägda företag i olika kommunstorlekar	351
9.6.4	Företagstyper	352
9.6.5	De kommunägda företagens storlek	352
9.6.6	Kommunal andel av företagens kapital	354
9.6.7	Kommunsamägda företag	354
9.6.8	Landstingsägda företag	355
9.6.9	Summering	355
9.7	Insyns- och inflytandeförhållanden 1974	356
9.7.1	Insyn genom kommunens ombud vid bolagsstämma i aktiebolag	356
9.7.2	Närvarorätt vid bolagsstämma för annan än kommunens ombud	357
9.7.3	Val av styrelse till aktiebolag och stiftelser	357
9.7.4	Förekomst av verkställande direktör/funktionär	358
9.7.5	Val av revisorer	358
9.7.6	Rätt till fortlöpande insyn för kommunalt organ	358
9.7.7	Informationssammanträde	359
9.7.8	Insyn och inflytande vid frågor av större vikt	359
9.7.9	Särskilda former för allmänhetens insyn och inflytande	360
9.7.10	Summering	361
9.8	Utredningens överväganden och förslag	362
9.8.1	Allmänt om utvecklingen av kommunägda företag	362
9.8.2	Möjligheter att bereda insyn och inflytande inom ramen för gällande lag	363
9.8.3	Eventuella lagstiftningsåtgärder	369
9.9	Sammanfattning	373
9.9.1	Åtgärder inom ramen för gällande lag	374
9.9.2	Överväganden om lagändringar	375
Kapitel 10 <i>Författningsförslag</i>		377
Kommunallagsutredningens överväganden och förslag		379
10.1	Inledning	379
10.2	Allmänna synpunkter på lagstiftningsåtgärder som föranleds av förslagen från utredningen om den kommunala demokratin	380
10.2.1	Kommunalt förtroendevalda och partier	380
10.2.2	De beslutande organen	383
10.2.3	De kommunala nämnderna	388
10.2.4	Den kommunala styrelseordningen	392

10.2.5 Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande	398
10.2.6 Insyn och inflytande i kommunägda företag	401
10.3 Specialmotivering till ändringar i det tidigare förslaget till enhetlig kommunallag	406
1 kap. Allmänna bestämmelser	406
2 kap. Om fullmäktige	408
3 kap. Om styrelsen och övriga nämnder m. m.	424
4 kap. Om drätsel	430
5 kap. Om revision	430
6 kap. Om skatt till kommun och landstingskommun	432
8 kap. Om kommunalförbund	433
10.4 Förslag till ändringar i kommunallagsutredningens förslag till kommunallag i huvudbetänkandet (SOU 1974:99)	433
Reservationer	465
Särskilda yttranden	469
Bilaga 1. Utredningsdirektiven	471

Förkortningar

- AL = aktiebolagslagen
- EkL = lagen om ekonomiska föreningar
- FT = Förvaltningsrättslig tidskrift
- KL = kommunallagen
- KLS = kommunallagen för Stockholm
- KU = konstitutionsutskottet
- LL = landstingslagen
- LLS = lagen med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun
- LPV = lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.
- RF = regeringsformen
- RÅ = regeringsrättens årsbok

Till Statsrådet och chefen för kommundepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 20 mars 1970 chefen för civildepartementet att tillkalla sakkunniga och experter för att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin). Med stöd av detta bemyndigande tillkallades såsom sakkunniga riksdagsledamoten Anna Lisa Lewén-Eliasson (s), ordförande, förbundsordföranden Bengt Blomdahl (s), riksdagsledamöterna Karl Boo (c) och Claes Elmstedt (c), universitetslektorn Agne Gustafsson (s), riksdagsledamöterna Gördis Hörnlund (s), Hilding Johansson (s) och Sigvard Larsson (fp) samt kommunalkonsulenten Göran Åstrand (m). Fr. o. m. den 1 januari 1972 förordnades riksdagsledamoten Nils Hörberg (fp) som sakkunnig i utredningen sedan riksdagsledamoten Sigvard Larsson på egen begäran blivit entledigad från utredningsuppdraget.

Som experter åt utredningen har förordnats informationschefen i Svenska kommunförbundet Lennart Edström (fr. o. m. den 13 september 1971) och statssekreteraren i kommundepartementet Lars Eric Ericsson (huvudsekreterare t. o. m. den 30 november 1971).

Kanslirådet Sven-Runo Bergqvist är huvudsekreterare i utredningen sedan den 1 december 1971. Som sekreterare tjänstgör kommunalsekreteraren Lars Högdahl, utredningsmannen Bertil Albertson och planeringssekreteraren i Malmöhus läns landsting Anders Ek.

Utredningsuppdraget¹

I direktiven till utredningen framhålls inledningsvis att den djupgående omvandlingen som kommunerna varit föremål för motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Även införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalet ger anledning till överväganden i detta sammanhang. Riksdagen begärde år 1968 i samband med beslutet om den partiella författningsreformen att förberedelser skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin. I enlighet med riksdagens önskan hölls överläggningar mellan företrädare för de politiska partierna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt för den forskning om den kommunala demokratin som bedrivits med stöd av medel från Riksbankens jubileumsfond.

¹ Direktiven till utredningen redovisas i sin helhet i bilaga 1.

Av direktiven framgår vidare att partiernas och kommunförbundens representanter vid dessa överläggningar varit överens om ett par väsentliga utgångspunkter för översynen av den kommunala demokratin.

En sådan utgångspunkt är de politiska partiernas centrala roll, när det gäller att vidga medborgarinflytandet över de kommunala frågorna. Det understryks i direktiven att den svenska demokratin är en representativ demokrati. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önsknings. De grundläggande principerna för detta system skall givetvis inte rubbas. De åtgärder som de sakkunniga söker sig fram till bör syfta till att skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka.

En annan utgångspunkt för utredningsarbetet, som det rått enighet om, är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skall ges frihet att bestämma om formerna för sin verksamhet. I direktiven sägs att tillkomsten av större och bättre rustade kommunala enheter talar för att man strävar efter att öka kommunernas frihet i detta avseende. De sakkunniga bör därför i första hand överväga ändringar som gör det möjligt för kommunerna att vidta åtgärder men inte tvingar dem att göra det.

Mot denna bakgrund har utredningen haft att behandla åtgärder för att förstärka *den kommunala självstyrelsens lokala förankring*. I detta sammanhang har det gällt sådana frågor som inrättandet av s. k. kommunaldelsorgan, lokala råd eller kommunaldelsråd, samt utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen.

Andra åtgärder som utredningen enligt sina direktiv haft att överväga är sådana som syftar till att förbättra förutsättningarna för *information till förtroendevalda och medborgare* om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen. Även åtgärder för att vidga och fördjupa kontakterna med föreningar och organisationer har omnämnts i direktiven. Hit hör också frågan om vidgad information och fördjupad debatt i planfrågor. En särskild fråga i detta sammanhang, som också ingått i utredningens uppdrag, är formen för *insyn och inflytande i kommunala bolag* och andra särskilda rättssubjekt. Utredningen har vidare från länsdemokratiutredningen fått övertaga uppdraget att pröva frågorna om *minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser* – dvs. det som ibland i debatten har kallats "kommunal parlamentarism" eller majoritetsstyre – samt *kommunal- och landstingsrådets kommunalrättsliga ställning*.

Vidare har det gällt att kartlägga erfarenheterna från tillämpningen av de nya bestämmelserna om *suppleanter för fullmäktige* samt överväga frågan om en förläggning av *mandattidens början* för de representativa organen i nära anslutning till valen.

Dessutom erhöll utredningen på våren 1972 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att erhålla frågan om *närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder* samt överförande av beslutanderätt i frågor av intresse för personalen till *s. k. partssammansatta organ*. Samma år erhöles uppdraget att kartlägga *småpartiernas roll* i den kommunala demokratin.

Slutligen har utredningen varit oförhindrad att ta upp även andra frågor av väsentlig betydelse när det gäller formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten.

Utredningsarbetets bedrivande

Utredningen har i olika omgångar samlat in material till underlag för sin bedömning av lämpliga åtgärder för att förbättra medborgarinflytandet i kommunerna. Sådant material har tidigare vid flera tillfällen offentliggjorts för att tillföra den allmänna debatten ett aktuellt underlag. Samtidigt har syftet varit att ge intresserade möjligheter att lämna synpunkter på de frågor utredningen haft att överväga. Under arbetets gång har utredningen fått motta många värdefulla synpunkter som bl. a. framkommit genom omfattande partiaktiviteter omkring utredningens frågeställningar. Det gäller diskussionspromemorian "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" SOU 1972:32, undersökningsrapporten "Rapport ang. kommunal information m. m." SOU 1972:52 samt rapporten "Information och medverkan i kommunal planering" SOU 1974:50.

Utredningen har tillsammans med kommunallagsutredningen avgivit delbetänkandet "Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige" Stencil C 1971:4.

Utredningen har även publicerat ett delbetänkande rörande "Småpartier i den kommunala demokratin" Stencil Kn 1975:2.

Föreliggande betänkande är utredningens huvudbetänkande. I betänkandet behandlas huvuddelen av de återstående frågor som utredningen haft att överväga. Av utredningsuppdraget återstår frågan om närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder, samt överförande av beslutanderätt i frågor av intresse för personalen till s. k. partsammansatta organ. Denna fråga kommer att behandlas i nästa utredningsetapp.

Utredningen har haft ett omfattande material som underlag för övervägandena. Det har varit material som utredningen insamlat genom egen försorg eller i samarbete med andra. Samarbete har bl. a. bedrivits med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, samt olika vetenskapliga institutioner. Detta material redovisas i två rapporter:

"Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting", SOU 1975:18, samt

"Kommunal organisation och information", SOU 1975:46.

Utredningen har fortlöpande samrått med andra statliga utredningar som haft näraliggande uppdrag. Kommunallagsutredningen har haft uppdraget att svara för de lagtekniska bedömningarna och utarbeta författningsförslag.

Kommunallagsutredningen

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande civildepartementet att tillkalla en sakkunnig för att göra en lagteknisk

översyn av kommunallagarna m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 29 april 1970 såsom sakkunnig regeringsrådet Stig Nordlund. Samtidigt utsågs dåvarande regeringsrättssekreteraren, numera förbundsjuristen Curt Riberdahl till sekreterare.

Experter i utredningen är bitr. professorn Fritz Kaijser och direktören Rolf Romson (sedan den 29 april 1970), förste sekreteraren Jan Sahlin (sedan den 13 april 1973) och förbundsjuristen Curt Riberdahl (sedan den 1 oktober 1974). Sedan den 1 oktober 1974 är kanslichefen Thorbjörn Roos utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet kommunallagsutredningen.

Utredningen har tidigare överlämnat betänkandet "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) i vilket huvuddelen av utredningsuppdraget redovisas.

Kommunallagsutredningens huvuduppgift är enligt direktiven att göra en lagteknisk översyn av kommunallagen (1953:753), kommunallagen för Stockholm (1957:50), landstingslagen (1954:319) och lagen (1957:281) om kommunalförbund i syfte att åstadkomma en enklare och enhetligare lagstiftning samt att i förekommande fall anpassa bestämmelserna till utvecklingen i kommunal praxis. Utredningen har i huvudbetänkandet "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) redovisat huvuddelen av sina överväganden och förslag. Betänkandet innehåller bl. a. förslag till en enhetlig kommunallag, vilken avses ersätta de ovannämnda fyra kommunallagarna samt lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

Som framgått ovan avser utredningen om den kommunala demokratin att i en andra utredningsetapp ta upp frågan om närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder samt om överförande av beslutanderätt i ärenden av intresse för personalen till s. k. partssammansatta organ.

Med hänsyn till karaktären av de ämnen som skall behandlas i nämnda utredningsetapp kan det förutses att kommunallagsutredningen först efter viss tids avbrott skulle få tillfälle att fullfölja den del av uppdraget som ansluter till kommunaldemokratiutredningens överväganden.

Kommunallagsutredningen har enligt direktiven också att samråda med länsberedningen (C 1970:28) och att utarbeta de författningsförslag som föranleds av beredningens överväganden. Beredningen har lagt fram betänkandet "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) och därmed avslutat sitt arbete. Därvid har länsberedningen inte förutsatt att betänkandet, som endast innehåller principförslag, skulle föranleda författningsförslag av kommunallagsutredningen.

Insatser från kommunallagsutredningens sida krävs således f. n. inte i denna del.

Med åberopande av vad nu anförts hemställer kommunallagsutredningen att det 1970-04-29 givna utredningsuppdraget skall anses fullgjort i och med att utredningen nu lägger fram de författningsförslag som föranleds av kommunaldemokratiutredningens överväganden och förslag i förevarande betänkande.

Betänkandets uppläggning

De båda utredningarna har samrått och hållit vissa gemensamma sammanträden. Arbetsmaterialet har successivt utväxlats. Kommunallagsutredningens sekreterare har varit närvarande på flertalet sammanträden med utredningen om den kommunala demokratin.

Eftersom de båda utredningarnas överväganden och förslag har ett direkt samband har de redovisats i samma betänkande.

Utredningen om den kommunala demokratin redovisar i kapitel 1–9 reformförslag. Kommunallagsutredningen lägger i kapitel 10 fram författningsförslag. Dessa har utformats som ändringar i den av kommunallagsutredningen tidigare föreslagna enhetliga kommunallagen.

Stockholm i april 1975

Utredningen om den kommunala demokratin

Anna Lisa Lewén-Eliasson

Bengt Blomdahl Karl Boo Claes Elmstedt

Agne Gustafsson Nils Hörberg Gördis Hörnlund

Hilding Johansson Göran Åstrand

/Sven-Runo Bergqvist

Lars Högdahl

Bertil Albertson

Anders Ek

Kommunallagsutredningen

Stig Nordlund

Fritz Kaijser Curt Riberdahl Rolf Romson

Jan Sahlin /Thorbjörn Roos

I Den kommunala demokratin – allmän bakgrund

I.1 Den kommunala demokratis grundvalar

Den kommunala självstyrelsen i vårt land är grundlagsfäst. Det är ett uttryck för den betydelsefulla roll som kommunerna och landstingen spelar i det svenska statsskicket. En hörnsten i den kommunala självstyrelsen är rätten att ta ut skatt för skötseln av de kommunala uppgifterna.

En annan grundval för självstyrelsen är den representativa demokratis princip. Den innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen.

Detta utgör grunden för den representativa demokratin. Men i ett representativt system måste även finnas möjligheter för medborgarna att på annat sätt än genom deltagande i valen ge uttryck för sina uppfattningar och därmed påverka beslutens innehåll. En viktig princip är därför också att de förtroendevaldas handlande sker under offentlighet och ger möjlighet till en fortlöpande granskning av medborgarna. Yttrandefriheten är en annan väsentlig förutsättning.

Den moderna folkstyrelsen är vidare en styrelse genom de politiska partierna. Det gäller även i den kommunala demokratin. Till partiernas uppgifter hör att samla medborgarna kring en målsättning. De kanaliserar och ger eftertryck åt medborgarnas önskemål och de fyller en väsentlig funktion vid nomineringen av förtroendeposterna.

Den representativa demokratin på kommunal nivå har utvecklats under lång tid. Det faller utanför ramen för denna framställning att göra en ingående historisk beskrivning av detta. Men vissa drag i den representativa demokratis framväxt i kommunerna är väsentliga för de demokratifrågor som diskuteras i vår tid. Vi anser därför att en översiktlig bild av utvecklingen utgör en väsentlig bakgrund till våra ställningstaganden.

Den tidigare lokala självstyrelsen kännetecknades av idéer som växte fram under det gamla stånds- och skråsamhället. Avgörandena träffades vid sammankomster som kan betecknas som en form av direkt demokrati. Karakteristiskt var emellertid att det endast var de privilegierade som hade rättighet att delta.

Framväxten av den kommunala demokratin skedde etappvis efter följande huvudlinjer:



- Den direkta demokratin ersattes successivt av kommunala organ med valda representanter.
- Representanterna utsågs till att börja med inte genom allmänna val. Men när det representativa systemet introducerades i den lokala självstyrelsen (1862) skedde en definitiv brytning med den tidiga korporativismen, dvs. principen att tillhörigheten till olika "yrkeskategorier" eller "skrän" skulle utgöra grunden för medbestämmandet.
- Jämsides med den representativa principens framväxt skedde successivt en demokratisering av den kommunala rösträtten. Rösträtten var till att börja med graderad så att antalet röster var beroende av den skatt man betalade. Kvinnorna saknade praktiskt taget rösträtt. Men genom rösträttsreformen 1918–19 upphörde sambandet mellan inkomst, förmögenhet och erlagd skatt samt rösträtt. Varje röstberättigad fick en röst och bolagens rösträtt försvann. Rösträtten blev allmän och lika för alla medborgare.
- Inför demokratinns genombrott spelade framväxten av ett modernt partisystem en avgörande roll. Efter hand som partiväsendet konsoliderades fick partierna huvudrollen i det politiska skeendet. Genom att partierna företrädde olika samhällsåskådningar blev väsentliga opinioner och intressen avspeglade via partisystemet.
- I samband med partisystemets framväxt i slutet av 1800-talet restes krav på ett proportionellt valsätt. Man eftersträvade en fördelning av representanterna som så nära som möjligt gav varje parti utdelning i mandat i förhållande till dess andel av valmanskåren. Den proportionella principen som infördes före den allmänna och lika rösträtten vann sedan inträde på ett allt vidare fält.

Flertalet av dessa huvudlinjer i den kommunala demokratinns utveckling kan ledas fram till efterkrigstiden eller ännu längre. Utvecklingen i kommunerna har kännetecknats av såväl obligatorisk som frivillig över-

gång till fullmäktige. På landstingssidan har landstingsmötet varit det beslutande organet alltsedan landstingens tillkomst. Den representativa demokratin fick sin fulla tillämpning genom tillkomsten av de nya, alltjämt gällande kommunallagarna 1953. Kommunalstämman och den allmänna rådstugan, som innebar en form av direkt deltagande, ersattes därmed definitivt av vid allmänna val utsedda kommunal- respektive stadsfullmäktige.

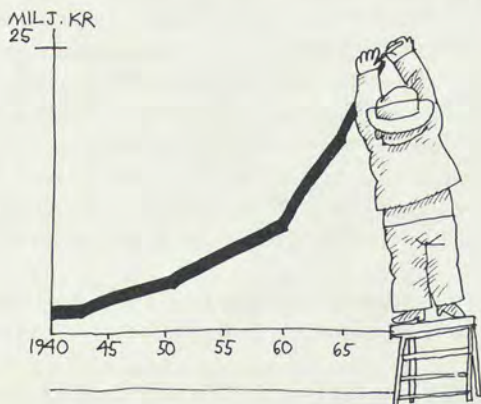
Det representativa systemet kan nu anses allmänt accepterat. Visserligen har det inte saknats röster i den allmänna debatten under senare år där man ifrågasatt det representativa systemets sätt att fungera. I samhället som helhet har också ett ökat intresse för direkt deltagande från medborgarna kunnat iakttas. De ökade kraven på direkt medverkan i kommunalpolitiken ryms emellertid mycket väl inom ramen för strävandena att fördjupa det representativa systemet. En vidsträckt medborgarmedverkan utgör i själva verket en förutsättning för att den representativa demokratin skall fungera väl.

1.2 Kommuner och landsting i omvandling

Samtidigt som principerna för den kommunala demokratin växt fram har det svenska samhället genomgått en kraftig omvandling. Genomgripande förändringar har skett i fråga om den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning. Detta har inte förändrat grunderna för den kommunala demokratin. Men förutsättningarna för den representativa demokratin har förändrats avsevärt. Arbetsformerna i kommunerna och landstingen har successivt måst anpassas till de nya krav som ställts på den kommunala verksamheten. I detta avsnitt kan endast erinras om några väsentliga drag i utvecklingen.

1.2.1 Utvidgningen av den kommunala verksamheten

I alla typer av kommuner och i landstingen har det ägt rum en avsevärd utvidgning av verksamheten. Det har skett i samspel mellan stat och



kommun. Kommunerna och landstingen har ålagts uppgifter av staten eller frivilligt startat verksamhet.

Sedan den kommunala demokratis genombrott 1918/19 har de kommunala utgifterna drygt femtondubblats (fast penningvärde). En markant ökning skedde under perioden närmast efter genomförandet av den allmänna rösträtten. Men även under de senaste åren har den kommunala expansionen varit påfallande.

Den kommunala verksamhetens utvidgning är en avspegling av välfärds-samhällets framväxt, som i många avseenden förutsatt någon form av samhällsmedverkan.

Orsakerna till den kommunala expansionen kan även sökas i bl. a. följande tendenser i samhällsutvecklingen:

- Jordbrukarsamhällets övergång till industrisamhälle
- Befolkningsomflyttningen mellan olika delar av landet
- Tätortstillväxten

Fram till mitten av 1930-talet bodde mer än hälften av befolkningen utanför städer och tätorter. Sedan har tätorternas andel stadigt ökat och passerade på 1960-talet 70 procent.

Den yrkesmässiga och geografiska förändringen av befolkningen har inverkat på kommunerna. Koncentrationen av befolkningen har medfört nya behov och problem som kommunerna haft att tillgodose. Den ekonomiska, tekniska och sociala utvecklingen har i grunden förändrat förutsättningarna för och innehållet i den kommunala verksamheten.

1.2.2 *Ökat beroende stat-kommun*

Utvidgningen av det kommunala verksamhetsfältet har bl. a. skett genom en omfattande speciallagstiftning. Beslutanderätt på det lokala planet på det ena området efter det andra har delegerats till kommunerna. Detta har fått sådan omfattning att kommunerna idag delar ansvaret med staten för utbyggnaden av samhällets service inom flertalet samhällssektorer. Det delade ansvaret kommer till uttryck inte minst inom samhällsplaneringens område.

I äldre tider var kommunerna befolkningssvaga enheter med jämförelsevis små resurser. De hade begränsade uppgifter som ansågs principiellt åtskilda från statens. Mönstret för 1862 års kommunallagstiftare var att statsuppsikten borde vara begränsad till ett minimum. Dess syfte skulle i huvudsak vara att trygga den enskildes rättssäkerhet.

Samhällsutvecklingen har emellertid drivit fram ett ökat beroendeförhållande mellan stat och kommun. Det har gjort att det inte längre är möjligt att göra någon självklar uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor.

Länsdemokratiutredningen konstaterar i sitt betänkande "Författningsfrågan och det kommunala sambandet" (SOU 1965:54) följande:

"Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas inte längre av bestående boskillnad i uppgifter och i grunden olikartade intressen utan

av gemenskap i arbetet för medborgarnas bästa, ständiga förskjutningar i den inbördes arbetsfördelningen, kontinuerligt samarbete i mångskiftande former och ömsesidigt beroende.”

I detta sammanhang bör även erinras om det författningsmässiga uttryck förhållandet stat-kommun erhållit i den nya grundlagen i form av den gemensamma valdagen.

1.2.3 Förändringar i den kommunala indelningen

Under efterkrigstiden har även skett en avsevärd omorganisation av den kommunala verksamheten. Motiven har bl. a. varit att skapa en kommunstruktur med ett visst minimum i fråga om befolkning och ekonomisk bärkraft. Förbättrade förutsättningar för en mera långsiktig och rationell planering har varit ett annat skäl.

Storkommunreformen 1952 innebar att antalet landskommuner minskade från 2 281 till 816. Medelfolkmängden i landskommunerna steg från omkring 1 500 till drygt 4 000. Skatteunderlaget — beräknat enligt 1949 års taxering — ökade från i genomsnitt 25 000 till 67 000 skattekröner.

Kommunindelningsreformen 1962 berörde alla typer av kommuner. Den utgick bl. a. från näringsgeografiska grunder. En ny kommuntyp skapades där tätorter och landsbygd sammanlades. Det innebar att någon normalstorlek inte fastställdes. En minimigräns vid en beräknad folkmängd 1975 på 8 000 uppställdes emellertid som riktmärke. I undantagsfall godtogs ett lägre befolkningstal.

Antalet kommuner uppgår 1975 till 278. Den totala effekten av de båda kommunindelningsreformerna kan sammanfattas så att antalet kommuner reducerats till drygt 1/10 jämfört med antalet 1950.

1.2.4 Förändring av den kommunala nämndorganisationen

Ett annat genomgående drag är förändringar i kommunernas nämndorganisation. I takt med den kommunala expansionen skapades nya kommunala nämnder. Det skedde genom att vissa frågor flyttades ut från en tidigare nämnd och en ny styrelse eller nämnd inrättades. Vid sidan om socialnämnden skapades barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd och ungdomsnämnd. Från kommunens styrelse överflyttades grupper av ärenden till nyinrättade nämnder såsom kulturnämnd och idrottsstyrelse.

Under de senaste åren däremot har framträtt strävanden mot en ökad centralisering inom nämndorganisationen.

På det sociala området har införandet av social centralnämnd, som en ersättning för tidigare socialnämnd, barnavårdsnämnd och nykterhetsnämnd inneburit en betydande förändring av arbetsformerna. År 1974 hade 256 kommuner infört social centralnämnd.

Även på andra nämndområden har tendensen under senare år varit att bilda övergripande nämnder som ersatt flera andra fakultativa nämnder. Det har t. ex. blivit allt vanligare med sammanslagningar av idrotts- och ungdomsnämnder samt biblioteksstyrelser och kulturnämnder.

Motiveringen för sammanläggningar av nämnderna på det sociala området har varit önskemålet att besluten skall kunna fattas utifrån en helhetssyn på de sociala problemen.

På övriga områden har bakgrunden varit önskemålet att få till stånd en samordning av verksamheter som haft nära anknytning. Därigenom har det ansetts möjligt att få till stånd en bättre prioritering och därmed en ändamålsenlig utbyggnad av den kommunala servicen.

Ett annat uttryck för strävandena mot en ökad samordning är att kommunstyrelsen gradvis har fått en allt starkare ställning i kommunerna. Det var en medveten strävan när 1953 års kommunallag utarbetades att kommunstyrelsen skulle ha ställningen som kommunens ledande och samordnande förvaltningsorgan.

På landstingssidan har man kunnat skönja ungefär samma organisationstendenser. Under senare år har alltså skett en viss centralisering av nämndfunktionerna.

1.2.5 *Utökad kommunal planering*

En genomgående tendens under de senaste decennierna är en utbyggnad av den kommunala planberedskapen. För närvarande pågår en utveckling av olika planeringsinstrument, som avsevärt förändrar de kommunala arbetsformerna.

Den långsiktiga planeringen håller på att byggas ut i alla typer av kommuner. Samtidigt berör den allt vidsträcktare områden av den kommunala verksamheten.

I flertalet kommuner har tyngdpunkten i planeringen tidigare legat på bebyggelseplanering och budgetarbete. Under det senaste årtiondet har en mer långsiktig planering av ekonomin utvecklats. Det gäller även i fråga om planering för de olika grenarna av den kommunala verksamheten. Ett genomgående drag är även strävandena mot en samordning av olika planeringsinsatser.

På landstingssidan har skett en motsvarande utveckling. Flertalet landsting har nu en utvecklad planeringsverksamhet framför allt på sjukvårdsområdet.

1.2.6 *Summering*

I det föregående har vi konstaterat att det svenska samhället genomgått en genomgripande förändring jämsides med att principerna för den kommunala demokratin växt fram.

Vi anser inte att detta har förändrat grunderna för den kommunala demokratin. Det representativa systemet utgör alltså grunden för den kommunala förvaltningen. Men vi finner att förutsättningarna för den representativa demokratin sätt att arbeta avsevärt har förändrats.

Bl. a. följande tendenser är väsentliga att uppmärksamma:

- Utvidgningen av den kommunala verksamheten. Ett uttryck för detta är t. ex. att de kommunala utgifterna mångdubblats.

- Det ökade beroendeförhållandet stat-kommun. Detta har gjort att det inte längre är möjligt att göra någon självklar uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor.
- Förändringarna i den kommunala indelningen, som väsentligt har förändrat ramen för den kommunala verksamheten. Kommunstorleken har ökat och tätorter och landsbygd har inlemmats i samma kommunala enheter.
- Förändringarna i den kommunala nämndorganisationen. Under senare år har skett en centralisering av nämndverksamheten.
- Utökad kommunal planering, där strävanden mot långsiktighet och samordning av planeringsinsatserna blivit mer uttalade.

1.3 Kommunal demokrati idag och i framtiden

Utredningsuppdraget om den kommunala demokratin innebär något förenklat att överväga hur den representativa demokratin på lokal nivå skall kunna utvecklas och fördjupas i framtiden. Utgångspunkten för våra resonemang har varit den allmänna samhällsutveckling som beskrivits i föregående avsnitt. Vårt uppdrag innebär att vi utifrån förutsättningarna i de nya kommunerna och i landstingen skall överväga och föreslå åtgärder.

1.3.1 *Demokratin i det moderna samhället*

Under de senaste decennierna har det i vårt land varit en intensiv demokratidebatt. Framförallt sedan i slutet på 1960-talet har demokrati-frågorna fått ökad aktualitet. Kraven på ökat medinflytande har berört flera olika samhällsområden. Debatten har gällt medinflytandet på arbetsplatsen, i skolan, på sjukhus- och vårdinrättningar osv. I flera avseenden har det varit fråga om en utvidgning av demokratibegreppet som går utöver den politiska demokratin.

Även på detta område har det emellertid pågått en intensiv diskussion om arbetsformerna i den demokratiska processen. Sammantaget finns det ett samband mellan kraven på ökat medinflytande och miljöfrågorna. Demokratidebatten har i hög grad gällt hur medborgarna skall kunna påverka miljöns utformning i det industrialiserade samhället. Detta är en internationell trend som gjort sig märkbar i flertalet industrialiserade länder. I hög grad har debatten kommit att gälla den allmänna frågan hur människor skall kunna påverka utvecklingen och sin omgivning.

Demokrati-frågorna har alltså diskuterats från ett vidsträckt perspektiv. Olika tendenser i det moderna samhället, som påverkar förutsättningarna för den demokratiska processen, har uppmärksammats. I detta sammanhang är det endast möjligt att ange några allmänna drag i denna debatt.

Det moderna samhället kännetecknas av *snabba förändringar*. Tekniska nyheter kommer till användning. Det internationella beroendet ökar. Forskningen gör nya landvinningar som påverkar människornas levnads-

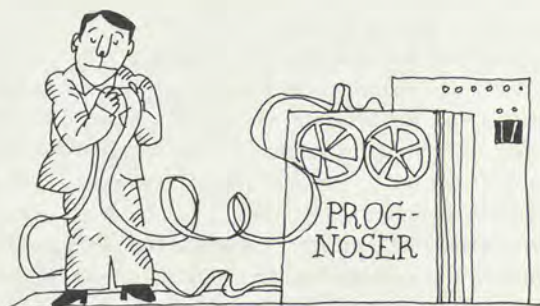
förhållanden osv. Detta innebär, menar vissa debattörer, särskilda problem i demokratihänseende. Genom politiska beslut måste användningsområden anges. Detta ställer särskilda krav på den demokratiska processen. Det gäller ofta ny teknik och nya forskningsrön som är av genomgripande betydelse för människorna. Ofta är de miljömässiga och sociala konsekvenserna svåra att överblicka. Man har även ansett att detta skapar en känsla av "otrygghet och maktlöshet". De snabba förändringarna ställer i sig stora krav på de demokratiska arbetsformerna.

Nya massmediers framväxt är ett särskilt drag i det moderna samhället. Överhuvudtaget kännetecknas utvecklingen av ett ökat användande av massmedier i olika former.

De personliga kontakterna har enligt olika undersökningar fått minskad betydelse i informationshänseende. Detta har föranlett en omfattande diskussion om massmediernas roll i framtiden. Vissa debattörer har ansett att de nya massmedierna kommer att innebära att den demokratiska processen helt kommer att förändras på längre sikt. I vissa mera långtgående inlägg har man tecknat en bild där massmedierna ersätter delar av partiernas och folkrörelsernas verksamhet. Andra har ansett att masskommunikation inte kan ersätta andra vägar. Nya massmedier är därför, menar man, bara ett medel i den demokratiska processen. I detta sammanhang har även diskuterats i vad mån nya massmedier som kabel-tv, videoband o. d. kan bli ett alternativ till de nuvarande vägarna för informationsutbyte mellan väljare och valda. Pressens roll i det demokratiska systemet har rönt särskild uppmärksamhet. Utvecklingen mot ett minskat antal tidningar får, menar man, allvarliga konsekvenser ur demokratisk synvinkel. Diskussionen har förts mot bakgrund av antagandet att massmedierna har en stor betydelse idag för de demokratiska arbetsformerna. I allmänhet har man förutsatt att deras betydelse kommer att öka.

Ett annat exempel från denna diskussion är *datateknikens* betydelse idag och i framtiden. Å ena sidan har uppmärksamats de förbättrade förutsättningar som denna har inneburit när det gäller att samla in och analysera information om samhällsfrågor. Å andra sidan har farhågor väckts för att den medborgerliga integriteten kan bli lidande.

Ett särskilt drag i det moderna samhället är *befolkningsomflyttningen*. Undersökningar visar att det förutom omflyttningen från landsbygd till



tätort överhuvudtaget finns en stor rörlighet. Detta utgör, menar flera, en betydande svårighet i demokratiskt hänseende. De som flyttat flera gånger har färre sociala kontakter och mindre intresse för det egna bostadsområdet, kvarteret eller kommundelen. Det är också belagt i undersökningar att det politiska deltagandet är lägre bland personer som flyttat ofta.

I förlängningen av detta resonemang ligger även diskussionen om att det moderna samhället kännetecknas av att *nya miljöer* skapas. Undersökningar har visat att det i nya bostadsområden inte finns samhörighetskänsla och sociala kontakter i samma utsträckning som i äldre bostadsområden. Detta innebär svårigheter när det gäller kontaktvägarna mellan medborgarna och deras förtroendevalda i de politiska organen.

I detta sammanhang bör även den förändrade *familjesituationen* uppmärksammas. Den innebär framför allt att det blir allt vanligare att båda makarna yrkesarbetar. En stor andel av hemarbetet utförs i allmänhet på fritiden. Detta innebär inte sällan svårigheter när det gäller att delta i samhällsarbetet.

Ett annat karakteristiskt drag idag är förekomsten av *långsiktig planering* på allt fler samhällsområden. Mot bakgrund av de snabba förändringarna och med hänsyn till kravet på ekonomiska avvägningar har det funnits ett behov av att hushålla med resurser och att utveckla former för planering på lång sikt. I samband därmed har förts en livlig debatt om planeringens roll i samhällsutvecklingen.

De flesta har varit eniga om att en effektiv hushållning med resurser kräver handlingsberedskap och planering på lång sikt. Men det har framstått som klart att frågan om vad som skall betraktas som en från förvaltningssynpunkt effektiv planering även måste bedömas med hänsyn till demokratikraven. Önskemålet om att kunna förändra och påverka utvecklingen ligger till grund för all politisk aktivitet. Man har ansett att planeringen inte får utgöra ett hinder i det sammanhanget.

I allt större utsträckning har debatten gällt hur de politiska värderingarna skall komma till uttryck i planeringen. Bedömningar som ofta måste utgå från ett osäkert underlag anses behöva diskuteras från många olika aspekter i förtroendevalda organ och bland allmänheten. En sådan vidgad planeringsprocess ställer speciella krav på den kommunala demokratin i framtiden.

Sammantaget visar detta att det moderna samhället kännetecknas av utvecklingstendenser som i hög grad påverkar förutsättningarna för den demokratiska processen. Bakgrunden till demokratidebatten är därför de allmänna förutsättningarna för den representativa demokratin idag och i framtiden.

1.3.2 Förutsättningar för den kommunala demokratin

Som framgår av det föregående avsnittet har den kommunala verksamheten genomgått en betydande omvandling. Kommunerna och landstingen har fått avsevärt ökade uppgifter. Antalet kommunala ärenden har mångdubblats under några decennier. Samtidigt har de kommunala

frågorna blivit mera komplicerade och tidskrävande till sin karaktär. Detta har ställt särskilda krav på arbetsformerna.

För att klara av de ökade arbetsuppgifterna har såväl kommunerna som landstingen ökat antalet anställda. Det gäller både personal som arbetar med olika typer av kommunal service, t. ex. vid vårdinrättningar, daghem och skolor, och personal med förvaltningsuppgifter.

Även de kommunalt förtroendevalda har fått ökade arbetsuppgifter. Det har blivit allt svårare att kombinera de mest arbetskrävande uppgifterna med förvärvsarbete. Därför har i flertalet kommuner och landsting någon förtroendevald engagerats på heltid.

TIDIGARE



Under de senaste åren har antalet förtroendevalda minskat avsevärt i kommunerna som en följd av kommunsammanläggningar och sammanslagningar av kommunala nämnder.

Före 1962 års kommunreform fanns i landet uppskattningsvis mellan 150 000–200 000 kommunala uppdrag. År 1968 då statistiska centralbyrån gjorde en undersökning fanns det ca 105 000 ordinarie kommunala uppdrag. Av den undersökning som utredningen genomfört i samarbete med Svenska kommunförbundet har framgått att antalet ordinarie poster minskat till ca 60 500 år 1971 och ca 42 000 år 1974.

När det gäller antalet förtroendevalda – dvs. ej antalet poster – är det inte möjligt att få fram jämförbara siffror för olika tidpunkter. Men det kan nämnas att 40 400 personer år 1971 delade på 60 500 uppdrag som ordinarie ledamöter. 1974 innehade ca 30 000 personer totalt ca 42 000 ordinarie uppdrag.

Diskussionen har även gällt frågan om de kommunala frågornas utrymme i valrörelserna i samband med den gemensamma valdagen. Vissa debattörer har ansett att de kommunala frågorna fått ett minskat utrymme. Andra har ansett att det inte går att göra någon tydlig skillnad mellan kommunala och rikspolitiska frågor.

Under utredningsarbetets gång har utredningen stimulerat till ytterligare forskning, vid de statsvetenskapliga institutionerna, som är av allmänt intresse i detta sammanhang. Det gäller t. ex. undersökningar av

Bo Särilvik om "Rikspolitik och lokalpolitik i valet 1973" och av Dan Brändström om "Nomineringsprocessen i samband med 1973 års val". Dessa forskningsresultat kommer att publiceras av författarna. Det har inte ingått i kommunaldemokratiutredningens uppdrag att överväga frågan om den gemensamma valdagen eller valsystemet som sådant.

För kommunernas del har diskussionen främst gällt förutsättningarna i de nya kommunerna. Ett omfattande forskningsarbete har pågått under de senare åren vid landets samtliga statsvetenskapliga institutioner. Syftet har varit att studera förutsättningarna för den kommunala demokratin i olika kommuntyper. Arbetet som bedrivits inom ramen för kommunalforskningsgruppen har resulterat i drygt 30-talet licentiat- och doktorsavhandlingar. Forskningsarbetet, som startade 1966, är nu i det närmaste avslutat.

Av forskningsgruppens resultat framgår bl. a. att kommunindelningsreformen enligt de använda mätmetoderna synes ha haft olika effekter i kommunaldemokratiskt hänseende. Antalet förtroendevalda har minskat avsevärt. En minskning till hälften har inte varit ovanlig vid en sammanläggning. Detta har lett till ett "större avstånd" mellan väljare och valda. Det har blivit mindre vanligt att medborgarna känner till kandidater vid fullmäktigeval. Även i geografiskt hänseende har det ökade avståndet gjort sig gällande. Sammantaget har olika forskningsresultat som har att göra med personliga kontakter visat en negativ utveckling i stora kommuner.

En motsatt effekt är enligt forskningsgruppens resultat en ökad politisk livaktighet i de större kommunerna. Detta har noterats i samband med valrörelserna genom t. ex. partiernas satsning i valrörelsearbetet, debatter om kommunala frågor i valrörelsen samt medborgarnas kontakter med partiaktiviteter. Även mellan valrörelserna präglas det politiska arbetet enligt undersökningarna av en större vitalitet i stora kommuner än i små. Partierna har en livligare aktivitet, internt och i förhållande till medborgarna. Organisationerna blir i högre grad forum för diskussion om kommunala frågor. Allt detta gör det lättare för medborgarna att uppmärksamma partipolitiska skillnader i kommunalpolitiken.

Sammantaget visar således undersökningsresultaten att kommunindelningsreformen synes ha inneburit såväl fördelar som nackdelar. I en nyligen publicerad doktorsavhandling av Bengt-Owe Birgersson har gjorts en summering av forskningsgruppens resultat enligt följande.¹

"I bilden finns alltså ett flertal plusposter. Om dessa förmår att balansera förlusten av närheten till förtroendemän och beslutsfattare i små kommuner är ännu för tidigt att bedöma. Vad som redan nu kan konstateras är dock att kommunindelningsreformen inte entydigt innebär försvagningar för den kommunala demokratin. Snarare bör den ses som ännu ett steg – kanske det viktigaste – på vägen från en 1860-talets av *direkt demokrati* präglad lokal självstyrelse över fullmäktigeinstitutionens successiva införande, 1862–1952 till ett modernt, funktionsuppdelat, *representativt demokratiskt system* för 1970-talet."

Kommunalforskningsgruppens resultat publiceras dels i en otryckt avhandlingsserie, dels i skriftserien "Den kommunala självstyrelsen". I en

¹ Bengt-Owe Birgersson: Kommunen som serviceproducent, Stockholm 1975

av utredningens rapporter (SOU 1975:46) återges några sammanfattande resultat från dessa undersökningar.

1.4 Utredningens allmänna utgångspunkter och frågeställningar

Som framgått av den föregående redovisningen har förutsättningarna för den kommunala demokratin förändrats under senare år. Allmänt sett finns det tendenser i det moderna samhället som i hög grad berör grundläggande demokratifrågor. Ökade krav ställs på den representativa demokratin. En utgångspunkt för vårt arbete har varit att grundvalarna för den representativa demokratin står fast. En central målsättning är att åstadkomma åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda. De förtroendevalda har till uppgift att företräda medborgarna. Grunden för den representativa kommunala demokratin är de regelbundet återkommande allmänna valen varigenom medborgarna deltar i den kommunala styrelsen.

Våra studier av de svenska kommunerna och landstingen har visat att de kommunala demokratifrågorna ägnas ständig uppmärksamhet. Ett tecken på detta är även den intensiva debatt som förs kring dessa frågor. I jämförelse med andra länder torde den kommunala demokratin i vårt land hävda sig väl.

Vi anser emellertid att de förändrade förutsättningar som kortfattat beskrivits ovan motiverar att arbetsformerna för den representativa demokratin övervägs. Det moderna samhället ändrar snabbt människornas levnadsförhållanden. För att kunna styra utvecklingen ställs krav på handlingskraft och beslut med långsiktig verkan. Om det framtida samhället skall kunna formas efter medborgarnas önskemål ställs ökade krav på medverkan från deras sida.

Samtidigt innebär förändringarna i sig delvis nya förutsättningar för den demokratiska beslutsprocessen. Massmediernas utveckling, minskat antal förtroendevalda och ökat antal ärenden är exempel på detta.

En allmän utgångspunkt vid våra överväganden har varit att den representativa demokratin bör utvecklas. Vi anser att detta skall ske genom förbättrade förutsättningar för en *aktiv kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda* även mellan valen.

Syftet med en sådan kommunikation bör vara att ge medborgarna ökade möjligheter till direkt medverkan och möjligheter till inflytande över de kommunala frågorna. Det minskade antalet förtroendevalda i kommunerna har minskat förutsättningarna för personliga kontakter. Detta är enligt vår uppfattning en nackdel. Det har skett en övergång till indirekta former för informationsutbyte t. ex. via trycksaksinformation och massmedier. Vi anser att massmedierna kan spela en central roll för den kommunala demokratin även i framtiden. Enligt vår uppfattning har den teknik som idag finns tillgänglig på detta område inte utnyttjats till fullo i den kommunala demokratin. Särskilt gäller detta etermedier t. ex. lokalradio och olika former av bildöverföring. Men enligt vår mening skall inte massmedierna ses som ett alternativ till personliga



kontakter utan som ett komplement.

En utgångspunkt för vårt arbete har därför varit att *massmedierna* bör kunna få en ökad roll när det gäller att fördjupa den kommunala demokratin. Men vi anser det särskilt väsentligt att man eftersträvar att få till stånd *utökade personliga kontaktvägar*. Detta kan ske på olika sätt. Det gäller t. ex. utökat antal kommunalt förtroendevalda och andra former för vidgad medverkan.

Vi anser att *partierna* har en central roll när det gäller att erbjuda ökade möjligheter till medborgarinflytande i kommunala frågor. Även *övriga folkrörelsers betydelse för demokratin* i vårt land bör uppmärksammas. En allmän utgångspunkt för våra överväganden har därför varit partiernas och övriga folkrörelsers arbetsförutsättningar.

Olika medborgargrupperns möjligheter till vidgad medverkan varierar. I skilda sammanhang har konstaterats att det finns en stor andel medborgare som inte deltar aktivt i samhällsarbete, dvs. inte deltar i möten, skriver insändare eller framför förslag om åtgärder. Det finns även grupper som inte känner till sina rättigheter eller vet hur man påverkar beslutsfattare. En utgångspunkt för våra överväganden har varit att åtgärder för s. k. *informations- eller resurssvaga grupper* är av central betydelse för den kommunala demokratin. För att de förtroendevaldas beslutsunderlag skall bli så fullständigt som möjligt krävs att dessa grupperns förutsättningar finns med i bilden i ökad utsträckning.

Den utvidgade kommunikationen syftar således till att i ökad utsträckning ge möjligheter för medborgarna att framföra krav, önskemål och synpunkter. Det ankommer sedan på de förtroendevalda att väga de olika argumenten och fatta besluten. *De förtroendevalda har därvid det politiska ansvaret.*

Utifrån dessa allmänna utgångspunkter har vi övervägt ett antal problemområden och huvudfrågeställningar:

- I kapitel 2, "*Kommunalt förtroendevalda och partier*", gäller det bl. a. förutsättningarna för medborgarna att åta sig kommunala uppdrag. Våra undersökningar visar att vissa medborgargrupper är underrepresenterade bland de kommunalt förtroendevalda. En fråga är då vilka hinder som kan finnas och hur dessa skall undanröjas. Det gäller särskilt de många förtroendevaldas arbetsförutsättningar mot bakgrund av de ökade arbetsuppgifterna. Relationerna till de kommunala tjänstemännen är en annan aspekt. I detta sammanhang kommer även arbetsförutsättningarna för partierna in i bilden. Dessa utgör basen för de förtroendevalda i deras kontakter med medborgarna.
- Dessa frågeställningar leder över till frågan om *de beslutande organens* allmänna ställning i den kommunala verksamheten, som behandlas i kapitel 3. De förtroendevalda i dessa organ har det överordnade ansvaret. De ökade arbetsuppgifterna motiverar en översyn av arbetsformerna för kommunfullmäktige och landstingsmötet. Genom de beslutande organen kan medborgarna följa de kommunala frågornas behandling. Det är därför av central betydelse vilka möjligheter de förtroendevalda i de beslutande organen har att leda den kommunala verksamheten och fatta de avgörande besluten. I vilken utsträckning kommunfullmäktige skall överlåta beslutanderätt på andra organ är en fråga i detta sammanhang. En annan är i vad mån man genom att ändra på arbetsformer t. ex. motions- och interpellationsinstitutet kan åstadkomma en livaktigare debatt. I detta sammanhang diskuteras även förutsättningarna för suppleanternas arbete.
- Andra frågeställningar sammanhänger med arbetet i *de kommunala nämnderna*, som behandlas i kapitel 4. Det finns ett flertal väsentliga frågor från demokratisk synpunkt när det gäller nämndernas organisation och de förtroendevaldas arbete i dessa. Tendenser till ökad centralisering och rationalisering av nämndorganisationen har blivit alltmer märkbara under slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet. Detta har medverkat till att antalet förtroendeuppdrag minskat. I detta sammanhang gäller det avvägningen mellan önskemålet om en samordning av flera nämnders verksamhet och önskemålet att bereda flera personer möjlighet att ta ansvar som förtroendevalda. En annan fråga är utvecklingen mot s. k. projektorganisation vid sidan om de kommunala nämnderna. Även arbetet i nämnderna, t. ex. överförandet av beslutanderätt genom delegation, liksom formerna för beredningsproceduren genom arbetsutskott, finns med i bilden.
- Ett särskilt frågekomplex i detta sammanhang utgör *den kommunala styrelseordningen* (kapitel 5). Huvudfrågan gäller om man genom att förändra den kommunala organisationen kan stimulera den kommunala demokratin. I debatten har t. ex. ansetts att det kommunala samlingsstyret har lett till att gränslinjerna mellan de politiska partierna suddats ut. Genom att skapa klarare markeringar mellan majoritet och minoritet har man ansett att det går att få till stånd

livaktigare debatt. Andra har menat att man kan åstadkomma detta genom utökad kommunal information. Frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre hänger även samman med de heltidsengagerade förtroendemännens ställning. Det är fråga om t. ex. arbetsfördelningen mellan de heltidsengagerade och tjänstemännen. Men det gäller även ansvarsfördelningen mellan de heltidsengagerade inbördes och i förhållande till andra förtroendevalda. I detta sammanhang ingår även frågan om när den politiska majoriteten skall tillträda, dvs. om det går att åstadkomma ett snabbare valgenomslag.

- Utifrån vår allmänna strävan att överväga åtgärder som leder till en utvidgad kommunikation är *den kommunala informationsverksamheten* av betydande intresse (kapitel 6). I detta sammanhang gäller det en rad principiella och praktiska frågor om vilken inriktning som kommunernas och landstingens egen informationsverksamhet skall ges. Det gäller t. ex. förhållandet till den idéförankrade informationen genom partier, övriga folkrörelser och massmedier. Men det gäller även vilka arbetsuppgifter som denna verksamhet bör ges med hänsyn till prioriteringen av resurserna. I detta sammanhang kommer inte minst in i bilden vilka åtgärder som kan vidtas för s. k. informations- eller resurssvaga grupper. Slutligen bör diskuteras hur den kommunala informationsverksamheten skall inplaceras organisatoriskt.
- En huvudfrågeställning utifrån våra allmänna utgångspunkter är olika vägar till *vidgad medverkan och lokalt inflytande* (kapitel 7). Bakgrunden i detta sammanhang är önskemålet att få till stånd vidgade kontaktytor mellan förtroendevalda och medborgare. Den lokala förankringen av den kommunala verksamheten är därvid av särskilt intresse. En fråga gäller på vilket sätt man kan få till stånd en sådan vidgad medverkan genom partier och övriga folkrörelser. Möjligheten till utvidgade remissförfaranden, samarbetsorgan, referensgrupper etc. kommer in i bilden. En annan fråga gäller om man bör inrätta lokala organ s. k. kommundelsorgan eller lokala styrelser vid kommunala institutioner. I detta sammanhang är det fråga om vad denna typ av organ skall kunna ges för ställning i organisationen, vilka arbetsuppgifter de eventuellt skall ha, former för valsätt osv. En tredje fråga gäller om man bör använda omröstningar eller opinionsundersökningar för att höra medborgaropinioner.
- En annan huvudfrågeställning berör formerna för *vidgad information och medverkan i planeringsfrågor* (kapitel 8). Att göra bedömningar för framtiden och att fatta långsiktiga beslut innebär speciella svårigheter från demokratisk synpunkt. Bedömningarna måste grundas på ett underlag som ofta är osäkert. Besluten påverkar användningen av resurser för lång tid och inverkar som regel på många människors levnadsförhållanden.

Frågor som väcks i detta sammanhang är bl. a.:

- hur planmaterialet skall utformas för att väcka intresse och bilda underlag för diskussion,
- hur planeringsprocessen kan indelas så att insyn och medverkan främjas, och

- hur organisationen och ansvarsfördelningen i planeringen skall göras för att underlätta de förtroendevaldas arbete.

Särskilt bör uppmärksammas den utvidgade ekonomiska planeringen och verksamhetsplaneringen i kommunerna. I hög grad gäller det även landstingens planering.

- I samband med att kommunerna och landstingen utvidgat sin verksamhet har de även använt sig av verksamhet i företagsform. I fråga om *insynen och inflytandet i kommunägda företag* råder särskilda förhållanden (kapitel 9). I detta sammanhang rör det en verksamhet som formellt sett inte är att betrakta som kommunal. Därför gäller t. ex. inte samma regler om offentlighet som för annan verksamhet. Frågorna gäller

- om det inom ramen för gällande lagstiftning går att åstadkomma åtgärder för ökad insyn och information för förtroendevalda och medborgare, samt
- om det är möjligt att bygga in vissa lagstiftningsåtgärder, som innebär ökad överensstämmelse med annan kommunal verksamhet, utan att helt ändra företagsformen som sådan.

På dessa olika områden diskuteras i det följande olika typer av åtgärder. Med hänsyn till de skilda förutsättningar som råder i olika kommuntyper har vi eftersträvat förslag som medför valfrihet för kommunerna och landstingen.

Kommunerna i vårt land är vitt skilda till sin befolkningsmässiga och näringsgeografiska karaktär. En viktig utgångspunkt är därför de olika informationsförutsättningar som kan finnas i olika kommuntyper. Avsikten är inte att här redovisa en ingående analys över hur kommunerna fungerar utan att mera rapsodiskt visa på de skilda förutsättningar som råder. För detta syfte är det inte nödvändigt att göra någon strikt uppdelning av kommunerna. Men en schematisk skiss över de olika kategorier av kommuner, som finns när kommunindelningsreformen fullföljts, kan vara på sin plats.

De tre största kommunerna — *storstadskommunerna* — kan då naturligtvis sägas utgöra en särskild kategori. Det stora invånarantalet innebär speciella informationsproblem. Möjligheterna till direkta personkontakter mellan förtroendemän och medborgare är små. Samtidigt är den kommunala förvaltningsorganisationen stor och svår för den enskilde att överblicka.

Partiaktiviteten och verksamheten i föreningslivet är betydande. Resurser för ett omfattande informationsutbud via massmedier finns. Men den kommunala informationen och formerna för medborgarnas medinflytande utgör ändå särskilda problem.

Storstadsområdenas *förortskommuner* har karakteriserats av stark expansionstakt med en ständig produktion av nya bostadsområden och serviceanläggningar. Det gör att informationsbehovet är särskilt stort. Samtidigt utgörs medborgarna till stor del av nyinflyttade. En stor andel av medborgarna är invandrare.

Andra utmärkande drag är: en stor andel familjer där båda arbetar, omfattande pendling samt förhållandevis många unga invånare. Nämnas bör även rörligheten mellan bostadsområden och mellan kommuner.

I de nya bostadsområdena är kontaktvägarna via partier och organisationer under de första åren inte så väl utvecklade. Personkänedom är naturligtvis ovanlig.

En annan typ av kommun – som är vanlig – är den som bildats av *medelstora och stora städer samt omkringliggande landsbygdskommuner*. I dessa kommuner är ofta bilden av informationsförutsättningarna splittad. Där finns dels områden som har en stark expansiv prägel och som i olika avseenden påminner om förortskommunernas, dels landsbygdsområden med folkminskning. I den förutvarande staden finns sedan gammalt ett informationssystem om kommunala frågor där bl. a. partier och organisationer utgör viktiga länkar.

Den nya informationssituationen gäller de nya bostadsområdena och de förutvarande landsbygdskommunerna. I de sistnämnda kommundelarna har funnits invanda kontakt- och informationsmönster, som förändrats efter indelningsändringen. Den kommunala organisationen blir större än man varit van vid, och förtroendemannakåren förändras.

En likartad informationssituation, men i något mindre skala, återfinns i nya kommuner som bildats av kommuner som varit mera jämbördiga vad avser befolkningens storlek, *landsbygdskommuner med centralort*. Även här måste man bygga upp nya informations- och kontaktmönster. Men den kommunala organisationen och förvaltningen är inte så stor som i de kommuner där centralorterna utgjorts av medelstora och större städer.

Den här kommuntypen, där man bör dra den övre gränsen vid en befolkningsstorlek på ca 20 000 invånare, är mycket vanlig efter 1974.

En särskild aspekt som bör uppmärksammas när man diskuterar olika kommuntyper är reseavstånden i *glesbygdskommuner*. Dessa kan naturligtvis göra sig märkbara i viss mån oberoende av kommunens storlek och typ av centralortsbildning. Särskilda förutsättningar råder dock i informationshänseende om det rör sig om en kommun där till ytan stora kommuner – landsbygdskommuner – gått samman. De mest utpräglade fallen är glesbygdskommunerna som karakteriserats av stor utflyttning, stor andel åldringar etc. Välutvecklade sociala mönster kanske finns. Men reseavstånden till de avlägsnare delarna och befolkningens ålderssammansättning ställer särskilda krav på informationsformerna.

Med en förenklad genomgång av olika kommuntyper stannar det således vid fem olika kategorier. En rad mellanformer kan naturligtvis förekomma och en speciell kommun kan ha utmärkande drag, som i olika avseenden kan hänföras till flera av de ovannämnda kategorierna. Men den bild som givits visar, att man har att räkna med kommunikationsproblem i olika betydelse och av skilda orsaker.

Skillnaderna bör naturligtvis inte överdrivas. Det är möjligt att de informationsåtgärder som är aktuella kan användas med fördel i samtliga kommuntyper. Men det kan också visa sig att olikheterna i kommun-

strukturen gör att vissa åtgärder är särskilt befogade eller lämpliga i vissa typer av kommuner.

I detta sammanhang bör även uppmärksammas de särskilda förutsättningar som gör sig gällande i *landstingen*. Särskilt framträdande i det avseendet är det förhållandevis stora geografiska området samt den dominans som hälso- och sjukvårdsfrågorna har i den landstingskommunala verksamheten.

Våra överväganden har således gällt politiska organ som kännetecknas av mycket stora variationer. Det gäller såväl organisatorisk uppbyggnad som innehållet i verksamheten. Detta har enligt vår mening motiverat att de *lagstiftningsåtgärder* som föreslås till stor del fått en utformning som innebär valfrihet för kommunerna och landstingen. Vi ansluter oss således principiellt till kommunallagsutredningens allmänna förslag till ny kommunallag, som innebär att lagen ges karaktären av ramlag utan detaljerade anvisningar.

Det bör påpekas att vi inte har avsett att alla åtgärder som föreslås eller rekommenderas skall genomföras överallt. Vi anser att en *effektiv beslutsordning* är en förutsättning för att den kommunala demokratin skall fungera väl. Endast om medborgarna upplever att de kommunalt förtroendevalda kan lösa deras problem finns förutsättningar för en välutvecklad kommunikation. Därvid är även *tidsaspekten* väsentlig. I flera fall torde de åtgärder som vi förelär kunna inordnas i det kommunala förvaltningsarbetet som det i dag fungerar. I andra fall kan det bli fråga om en viss tidsfördröjning av beredningen och förberedelserna före beslutet. Enligt vår mening bör strävanden mot en utvidgad kommunikation mellan förtroendevalda och medborgare inte ges en utformning som innebär att den kommunala verksamheten upplevs som "tungrodd". Men även utifrån praktiska synpunkter är det lämpligt att besluten förankras hos medborgarna i ett tidigt skede. Därigenom kan medborgarreaktioner på ett sent stadium undvikas, som fördröjer genomförandet av beslutet.

Det är även nödvändigt att *kostnadsaspekten* finns med i bilden. I förhållande till kommunernas och landstingens totala budget utgör de



kostnader som föranleds t. ex. av informationsåtgärder i rimlig omfattning en liten andel. Vi anser därför att åtgärder av detta slag bör få ta en större andel av resurserna. Även med nuvarande ekonomiska läge i kommunerna och landstingen torde en ökad satsning på detta område vara väl motiverad. Såväl på kort som lång sikt är det väsentligt att medborgarna är delaktiga i de ekonomiska prioriteringar som görs. Det gäller inte minst i de fall då betydande begränsningar måste ske i förhållande till de behov som medborgarna upplever. Kostnaderna för de åtgärder som vi rekommenderar eller föreslår går inte att uppskatta eftersom de avgörs av varje kommun och landsting. Det är inte heller möjligt att ange för varje typ av åtgärd vilka ungefärliga kostnader som det kan bli fråga om. De lokala variationerna beroende på verksamhetens omfattning och befolkningstal är betydande.

I allmänhet är det alltså enligt vår mening väl motiverat även ur effektivitetssynpunkt utifrån ekonomiska utgångspunkter att vidta åtgärder som leder till en utvidgad kommunikation mellan kommunalt förtroendevalda och medborgare. Men en avvägning måste ske mellan önskemålet att få till stånd en vidgad medverkan och kravet att snabbt kunna fatta beslut.

När det gäller möjligheterna att vidta åtgärder för att utveckla den kommunala demokratin måste avgörande hänsyn tas till de lokala förutsättningarna. Det ankommer ytterst på kommunerna och landstingen att genomföra reformer på detta område och göra lämpliga avvägningar. I detta arbete vill vi se våra *principiella överväganden och rekommendationer* främst som en *allmän vägledning*. Vi har inte eftersträvat några detaljerade förslag, som skall tillämpas i varje kommun och landsting. I några fall har vi angivit åtgärder som vi anser att flertalet kommuner och landsting bör genomföra.

2 Kommunalt förtroendevalda och partier

2.1 Inledning

Den kommunala demokratin bygger på att det finns medborgare som är villiga att som förtroendevalda åta sig uppgifter i kommuner och landsting. I det övervägande antalet fall är det uppdrag som utförs på fritid vid sidan av ett förvärvsarbete. Men kraven på de förtroendevalda har ökat. Därmed har det blivit svårare att ägna sig åt kommunala uppdrag utan att det kommer i konflikt med familjeliv och arbete.

I detta kapitel behandlas de förtroendevaldas arbetsförhållanden. En kärnfråga är vad som kan göras för att förbättra olika medborgargrupperns möjligheter att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

De förtroendevaldas uppgifter är också direkt förenade med verksamheten inom de politiska partierna. Partiverksamheten på lokal och regional nivå tas därför upp i detta sammanhang.

Som underlag för utredningens bedömning har vissa undersökningar utförts. En undersökning av de förtroendevaldas arbetssituation och partiernas verksamhet har utförts för utredningens räkning av Harry Forsell vid Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet. Det fullständiga resultatet från undersökningen har publicerats av utredningen i en särskild rapport.¹ Småpartiernas förhållanden har även behandlats av utredningen i ett tidigare betänkande.²

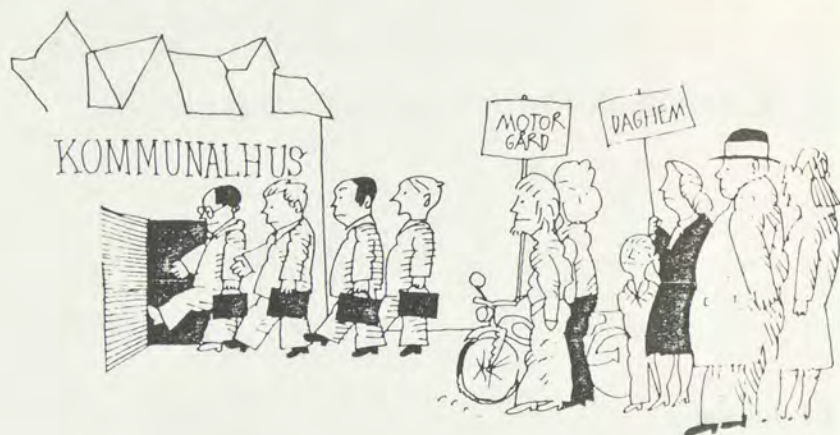
2.2 De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren

I den allmänna debatten har stor uppmärksamhet ägnats åt de kommunala organens sammansättning. Det har t. ex. gällt andel kvinnor, åldersfördelning och de förtroendevaldas yrke och utbildning.

I en demokrati är det ett rättvisekrav att alla medborgare har likvärdiga förutsättningar att ägna sig åt politiskt arbete. Om vissa medborgargrupper genomgående är mindre representerade än andra, kan det bero på att det finns praktiska hinder för dessa grupper att delta. Det kan även finnas andra skäl för att särskilt uppmärksamma de kommunala organens sammansättning. Det är fråga om vad en allsidig representation betyder för att tillföra beslutsfattandet erfarenheter och för att underlätta kontakterna mellan förtroendevalda och medborgare.

¹ Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting (SOU 1975:18).

² Småpartier i den kommunala demokratin (Ds Kn 1975:2).



Av flera skäl finns det emellertid begränsningar i fråga om hur långt resonemanget om den s. k. personrepresentativiteten kan tillämpas. Någon självklar indelning av medborgarna i grupper låter sig inte göras. Det är inte heller säkert att medborgarens åsikter om kommunala frågor beror på tillhörighet till någon viss medborgargrupp.

För att belysa förhållandena har utredningen 1971 och 1974 utfört undersökningar i samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Resultaten från 1971 har tidigare publicerats.¹ En utförlig redovisning av resultaten från 1974 års enkät kommer att publiceras av Svenska kommunförbundet.²

2.2.1 Fördelning på män och kvinnor

Det föreligger ingen skillnad mellan kvinnors och mäns valdeltagande. Valdeltagandet har emellertid inte någon motsvarighet i fråga om kvinnornas andel bland de förtroendevalda. Det gäller både i kommuner och landsting.

Av tabell 2:1 framgår att kvinnornas andel av ledamöterna i kommunfullmäktige ökat från 10 till 17 procent under den senaste 15-årsperioden. Andelen varierar starkt mellan olika kommuner. Den lägsta andelen – omkring tre procent – finns i två kommuner. I en kommun uppgår

¹ Kommunala förtroendemen 1971 – parti, kön och ålder, Svenska kommunförbundet 1972. Kvinnorepresentation och åldersfördelning i landstingen, Utredningen om den kommunala demokratin 1972.

² Kommunalt förtroendevalda 1974 – parti, kön, Svenska kommunförbundet, 1975.

Tabell 2:1 Antal kvinnor och deras andel av ledamöterna i kommunfullmäktige 1959–1976

Mandatperiod	Antal kommuner	Antal valda fullmäktige	Därav kvinnor	
			Antal	Procent
1959–62	1 032	32 877	3 327	10
1963–66	1 006	32 282	3 520	11
1967–70	900	29 546	3 543	12
1971–73	464	18 327	2 569	14
1974–76	278	13 236	2 258	17

kvinnornas andel till ca 35 procent. 80 kommuner har 20 procent kvinnor eller mer i fullmäktige.

I de kommunala nämnderna är andelen kvinnor bland ledamöterna mycket ojämnt fördelad. Av tabell 2:2 framgår att det finns verksamhetsområden där de utgör en relativt stor andel av ledamöterna. Inom andra områden är andelen mycket låg.

Kvinnorna har framför allt ordinarie uppdrag inom social- och kultursektorerna. I flera s. k. tunga nämnder har de en mycket låg andel av förtroendeuppdragen. Det gäller i kommunstyrelser och byggnadsnämnder. Representationen är även svag i brandstyrelser, centrala byggnadskommittéer, fastighetsnämnder och personal- och/eller lönenämnder.

Det kan vidare noteras:

- att andelen kvinnor i fullmäktige och nämnder är högre i de större än i de mindre kommunerna
- att kvinnorna har en större andel av suppleantplatserna än av de ordinarie uppdragen
- att kvinnorna med få undantag har en mycket liten andel av ordförande- resp. vice ordförandeposterna.

Inom *landstingen* är förhållandena likartade. Av tabell 2:3 framgår att omkring 19 procent av landstingsledamöterna är kvinnor. År 1959 var andelen endast nio procent.

Tabell 2:2 Antal kvinnor per 100 ordinarie ledamöter, suppleanter, ordförande samt vice ordförande i vissa kommunala nämnder den 1 juli 1974

Nämnd	Procentandel kvinnor			
	Ledamöter	Suppleanter	Ordförande	Vice ordförande
Kommunstyrelse	7	13	0	2
Personal- och/eller lönenämnd	7	16	2	3
Central byggnadskommitté	3	5	0	1
Brandstyrelse	1	3	1	1
Byggnadsnämnd	7	12	0	5
Fastighetsnämnd	7	12	3	0
Idrotts- och/eller fritidsnämnd	9	18	3	3
Skolstyrelse	26	45	7	8
Kulturnämnd	32	47	15	24
Biblioteksstyrelse	31	51	19	23
Barnvårdsnämnd ^a	53	72	41	27
Nykterhetsnämnd ^a	30	38	9	23
Socialnämnd ^a	42	57	23	27
Social centralnämnd	38	55	12	23
Häsovårdsnämnd	15	27	4	7
Trafiksäkerhetskommitté	10	14	4	4

^a Finns i 22 kommuner.

Tabell 2:3 Kvinnornas andel av ordinarie landstingsledamöter 1959–76

Mandatperiod	Antal landstingsledamöter	Antal kvinnor	Andel kvinnor procent
1959–62	1 406	132	9
1963–66	1 469	160	11
1967–70	1 513	166	11
1971–73	1 524	232	15
1974–76	1 519	286	19

Tabell 2:4 Antal kvinnor per 100 ordinarie ledamöter, ordförande samt vice ordförande i de centrala nämnderna i landstingen 1 januari 1974

Organ	Procentandel kvinnor		
	Ledamöter	Ordförande	Vice ordförande
Förvaltningsutskott	8	–	13
Hälsa- och sjukvårdsstyrelse	23	5	16
Socialnämnd	35	26	32
Undervisnings-/utbildningsnämnd	25	10	14
Central byggnadsnämnd	5	–	–
Personalnämnd	13	5	–
Näringsnämnd/råd	3	–	–
Kultur/stipendienämnd	20	10	30
Revisionsnämnd	–	–	–
Besvärnämnd	4	–	–
Omsorgsstyrelse	43	–	–

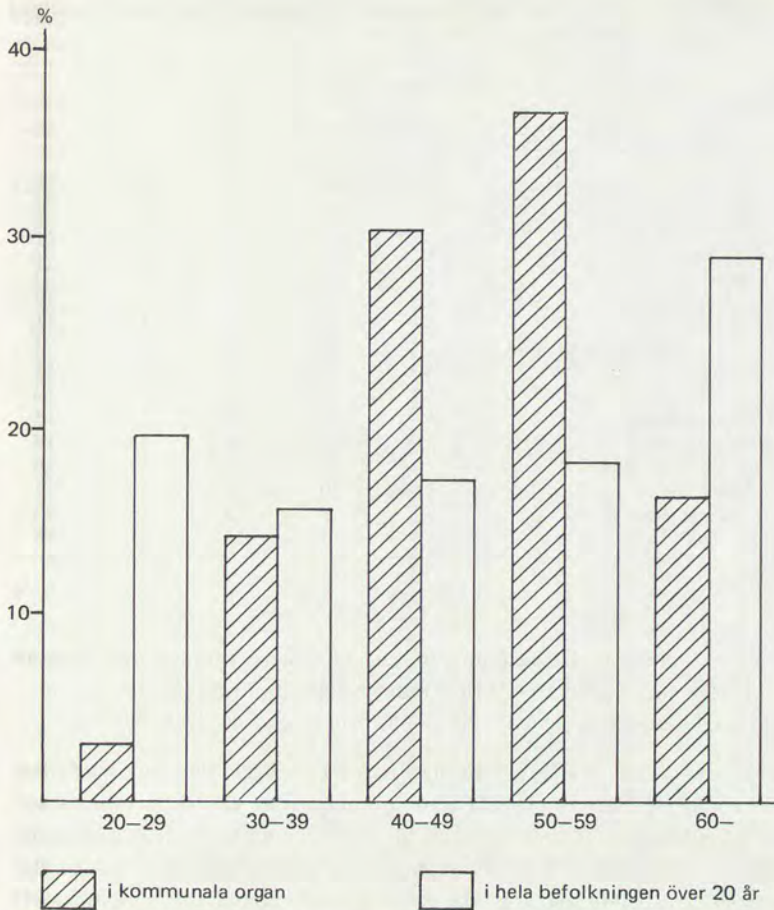
Kvinnornas andel av nämnduppdragen följer samma mönster som när det gäller fördelningen i kommunerna. Kvinnorna återfinns således främst inom social-, undervisnings- och kultursektorerna, medan de har en svag representation i förvaltningsutskott och byggnadsnämnder (tabell 2:4).

Det kan vidare noteras:

- att kvinnorna med något undantag har få eller inga uppdrag som ordförande resp. vice ordförande
- att det av undersökningen 1971 framgick att kvinnorna hade en större andel av uppdragen som suppleanter än som ordinarie ledamöter.

2.2.2 Ålderssammansättning

Vid sidan av de förtroendevaldas fördelning på män och kvinnor har främst ålderssammansättningen diskuterats. Genom flera undersökningar är det sedan länge känt att väljarna i den övre medelåldern oftare har samhällsuppdrag än andra grupper. Lägre åldrar är som regel sämre representerade. Figur 2:1 visar att detta även gäller för kommunala uppdrag.



Figur 2:1 Åldersfördelning för kommunalt förtroendevalda resp. hela befolkningen 1 januari 1971.¹

Anm. Specificerade uppgifter för åldersgrupperna 20-25 och över 65 år saknas.

Av figur 2:1 framgår bl. a.:

- att åldersgrupperna 40-59 år har hög representation bland de förtroendevalda
- att åldersgrupperna 20-29 resp. 60 år och äldre har låg representation bland de förtroendevalda i förhållande till sin andel av väljarkåren
- att två tredjedelar av samtliga förtroendevalda är mellan 40 och 60 år
- att endast tre procent av de förtroendevalda är under 30 år.

En mer detaljerad redovisning av åldersfördelningen i de olika kommunala nämnderna visar stora skillnader mellan nämnderna. Tabell 2:5 visar bl. a.:

- att ledamöterna inom fritids-, kultur- och undervisningsområdena har en förhållandevis låg genomsnittsålder

¹ Senast tillgängliga uppgift.

Tabell 2:5 Åldersfördelning bland ledamöter i kommunfullmäktige och de vanligast förekommande nämnderna 1 juli 1971. Procent.

Kommunalt organ	Ålder				
	20-29	30-39	40-49	50-59	60-
Kommunfullmäktige	3	12	30	39	16
Kommunstyrelse	1	8	26	44	21
Personal- och/eller lönenämnd	2	12	27	41	19
Central byggnadskommitté	1	9	25	43	22
Brandstyrelse	2	11	25	40	23
Byggnadsnämnd	2	11	27	41	19
Fastighetsnämnd	2	10	26	47	16
Idrotts- och/eller fritidsnämnd	7	26	38	25	4
Skolstyrelse	3	16	37	33	11
Kulturnämnd	4	19	32	33	13
Barnavårdsnämnd	2	17	32	35	15
Hälsovårdsnämnd	2	13	29	38	18
Social centralnämnd	2	12	27	42	16
Trafiksäkerhetskommitté	4	20	36	30	11
Generalplanekommitté	1	7	23	46	23
Gatu-, park-, va-nämnd	3	9	25	45	18

- att ledamöterna i kommunstyrelser, fastighetsnämnder och generalplanekommittéer har en förhållandevis hög genomsnittsålder
- att mer än hälften av ledamöterna är över 50 år i de flesta nämnder

När det gäller de högre åldrarna, över 60 år, ligger den genomsnittliga andelen av de förtroendevalda lägre än andelen av väljarna i kommunerna. I landstingen däremot motsvarar andelen ungefärligen väljargenomsnittet. Noggrannare uppdelning inom de högre åldrarna saknas. I det sammanhanget bör nämnas att partiorganisationerna ofta tillämpar ett åldersstreck vid 67-70 år för val till förtroendeposter.



Tabell 2:6 Åldersfördelningen bland ledamöterna i landstingsmötet och de centrala nämnderna i landstingen 1971. Procent

Landstingsorgan	Ålder				
	20-29	30-39	40-49	50-59	60-
Landstingsmöte	2	7	23	44	25
Förvaltningsutskott	—	2	19	46	33
Hälso- och sjukvårdsstyrelse	1	6	22	45	27
Socialnämnd	1	4	22	38	35
Undervisnings- och/eller kulturnämnd	3	9	27	40	22
Central byggnadskommitté	—	5	22	52	20
Personalnämnd	3	7	29	40	21

Av tabell 2:6 framgår:

- att omkring 70 procent av ledamöterna i landstingens centrala nämnder är äldre än 50 år
- att ledamöterna inom undervisnings- och kultursektorerna har en jämförelsevis låg genomsnittsålder
- att ledamöterna i förvaltningsutskott och centrala byggnadskommittéer har en förhållandevis hög genomsnittsålder.

En jämförelse mellan tabellerna 2:5 och 2:6 visar att de lägsta åldersgrupperna är sämre företrädade i landstingen än i kommunerna. Samtidigt är andelen ledamöter över 50 år betydligt större i landstingen än i kommunerna.

Statens ungdomsråd utförde 1974 i samråd med utredningen en undersökning om intresset för politik bland ungdomar. Undersökningen omfattade 2 200 ungdomar i åldern 15-18 år i tre kommuner (Köping, Mölndal och Östersund). Av resultaten framgår bl. a. följande:

- att intresset för politik bland ungdomar är lågt jämfört med andra åldersgrupper
- att inställningen till politik bland ungdomar är mest positiv bland de studerande (mest positiv på de teoretiska linjerna) och mindre positiv bland de förvärvsarbetande ungdomarna (minst bland de arbetslösa)
- att det finns en klart uttalad vilja att lära sig mer om politik hos fyra av tio ungdomar i åldern 15-18 år

2.2.3 Yrke, utbildning och inkomst

Flera vetenskapliga undersökningar har belyst de förtroendevaldas avspiegling av väljarkåren vad gäller yrke, utbildning och inkomst.¹ De visar bl. a.

- att företagare och tjänstemän är överrepresenterade bland de förtroendevalda i både kommuner och landsting. Arbetare och hemarbetande

¹ T. ex. Strömberg, Lars: Väljare och valda, Göteborg 1974, Johansson, Leif m. fl.: Landstingskommunerna, Uppsala 1975.

kvinnor utgör däremot en förhållandevis liten andel jämfört med deras andel av väljarkåren.

- att personer med gymnasiestudier eller högre teoretisk utbildning är överrepresenterade samt
- att högre inkomsttagare är överrepresenterade.

2.2.4 *Person- och åsiktsrepresentativitet*

En viktig fråga är om de ovan konstaterade skillnaderna mellan förtroendevalda och väljare även motsvaras av skilda åsikter om de kommunala frågorna. I en nyligen framlagd avhandling har graden av överensstämmelse mellan fullmäktiges och väljarkårens attityder studerats.¹

Undersökningen avser vissa kommunala frågor av övergripande och allmängiltig karaktär. Åsiktsskillnader i något större antal delfrågor har inte belysts. Det har inte heller gjorts något försök att studera vad personsammansättningen innebär i andra avseenden t. ex. för kontakterna mellan väljare och valda.

Från undersökningens resultat kan noteras att attityden till hur skilda kommunala verksamhetsområden skall prioriteras överensstämmer i hög grad mellan väljare och valda. Fullmäktigeledamöterna rangordnar emellertid den verksamhet som innehåller starka moment av långsiktig och övergripande planering avsevärt högre än väljarna. När det gäller frågan om vad skillnader mellan väljarkårens och de förtroendevalda organens sammansättning kan innebära i fråga om skillnader i åsikter mellan förtroendevalda och väljare konstateras det i undersökningen följande:

”Den bristande personrepresentativiteten har inte lett till att fullmäktige utgör en elit med andra värderingar av den kommunala verksamheten än väljarna... De förtroendevaldas värderingar tycks således ha sin motsvarighet i väljarkåren om än på en något högre nivå.”

Av undersökningen framgår att de förtroendevalda överlag är mer positiva till offentliga utgifter än väljarna.

2.3 Förändrade förutsättningar för de förtroendevalda

När den kommunala självstyrelsen infördes hade verksamheten i kommunerna liten omfattning. De löpande göromålen utfördes av förtroendevalda utan hjälp av någon personal. Förtroendeuppdraget var ett fritidsintresse som skulle vara oavlönat. De förtroendevalda skötte den kommunala verksamheten från den egna bostaden.

I landskommunerna var det länge kommunalnämndens ordförande som skötte de administrativa göromålen. Småningom blev det omöjligt för denne att klara alla uppgifter på fritiden. Till att börja med förekom det därför att kommunalnämndens ordförande hade både förtroendemannan- och tjänstemannauppgifter. På samma sätt kunde fattigvårdsstyrelsens ordförande även ha vissa deltidsuppdrag.

I städerna fanns i regel en mer utvecklad förvaltning med anställd

¹ Strömberg, Lars:
Väljare och valda, Göteborg 1974.

personal. Även där utgjorde emellertid de praktiska förvaltningsgöromålen en stor del av de förtroendevaldas arbetsuppgifter.

I många kommuner var detta fallet fram till för några årtionden sedan. Efter hand anställdes tjänstemän som på heltid kunde hjälpa till med det administrativa arbetet. Under de senaste 20 åren har situationen förändrats mycket snabbt.

2.3.1 *De växande arbetsuppgifterna*

Den kraftiga omvandling som kommunerna och landstingen genomgått har belysts i kapitel 1.

Förutsättningarna för de förtroendevaldas arbete har därigenom genomgått en stark förändring. Bl. a. har följande förhållanden påverkat detta:

- den kommunala verksamheten har utvidgats kraftigt genom att kommunen fått ansvar för nya uppgifter
- antalet ärenden har ökat
- de kommunala frågorna har blivit mer komplicerade.

I allt fler kommuner och landsting bedömdes det därför som rimligt att de förtroendevalda fick någon form av ersättning. Till att börja med erhöll ordförandena i nämnderna viss ersättning för sina uppdrag. Efter hand vidgades det till fler förtroendevalda framför allt i form av sammanträdesersättning.

Förändringar i den kommunala indelningen och organisationen har inneburit en avsevärd minskning av antalet förtroendevalda. I många fall har det medfört att förtroendeuppdragen ändrat karaktär. Varje uppdrag har blivit mer tidskrävande. De förtroendevalda har också fått vänja sig vid att arbeta i större enheter. Detta har påverkat arbetsformerna på olika sätt bl. a. genom:

- att samspelet med den kommunala förvaltningen i en större kommun är annorlunda
- att möjligheterna till personliga kontakter med medborgarna minskar och betydelsen av olika former av indirekt informationsutbyte ökar.

Detta är förändringar som varit mest påtagliga för förtroendevalda som tidigare varit verksamma i de minsta kommunerna. Men även i förhållandevis stora kommuner har förändringarna i de förtroendevaldas arbetsförhållanden varit stora.

2.3.2 *Utbyggd kommunal förvaltning*

De ökade arbetsuppgifterna för de kommunalt förtroendevalda har efter hand medfört ett större behov av en utbyggd kommunal förvaltning.

Under perioden 1920–1945 växte kommunalkontoren fram. Omkring 1930 beräknas det ha funnits omkring 40–50 tjänster som kommunalkamrerare. Deras arbetsuppgifter omfattade all kommunal verksamhet. År 1940 hade antalet stigit till ca 125. Antalet kommuner var då omkring 2 500.

Utbyggnaden av den kommunala förvaltningen ägde främst rum i början på 1950-talet efter kommunsammanläggningen och i samband med att verksamhetens omfattning ökade. Även i små kommuner anställde man som regel kommunalkamrer, socialassistent och biträdespersonal. Detta innebar en avlastning för de förtroendevalda i fråga om de löpande administrativa ärendena.

Under de senaste årtiondena har kommunerna i allmänhet fått tillgång till en betydande personalstab. De större kommunerna och landstingen har skapat förvaltningar uppdelade på enheter med specialutbildad personal.

Teknisk personal och kontorspersonal har ökat starkt. Även nya slag av experter inom långsiktig planering, information m. m. har tillkommit. Utökningen av antalet tjänstemän har efter hand medfört en förändring av de förtroendevaldas roll. Tidigare svarade de för både beredning, beslut och verkställighet. Numera har de förtroendevalda stegvis överlämnat berednings- och verkställighetsuppgifterna till tjänstemän. Förändringar i nämndorganisationen och ett växande antal ärenden har även inneburit att det blivit vanligare att de förtroendevalda överlämnat beslutanderätten i rutinärenden till tjänstemän.

Avvägningen mellan de förtroendevaldas uppgifter och den anställda personalens ansvarsområde är emellertid inte alltid given. Detta är en fråga som fått ökad aktualitet under senare år.

Även bland personalen kan en skiktning urskiljas. Det gäller t. ex. personal med beredande eller verkställande uppgifter, föredragande och chefstjänstemän. De fyller olika funktioner och utövar inflytande på beslutsfattandet på olika sätt.

Detta har betydelse även för avvägningen mellan politisk demokrati och företagsdemokrati. En försöksverksamhet pågår i vissa kommuner och landsting med närvaro- och yttranderätt för representanter för de kommunalt anställda vid nämndsammanträden. Detta kommer att behandlas av utredningen i nästa utredningsetapp.

Den utveckling som beskrivits har förändrat de förtroendevaldas roll i den meningen att de numera i mindre utsträckning än tidigare kan delta i hela beslutsprocessen. I större utsträckning delegeras uppgifter av rutinkaraktär till tjänstemän. Större uppmärksamhet riktas i stället mot övergripande och långsiktiga frågor. Detta kan innebära svårigheter för de förtroendevalda att få en samlad överblick över verksamheten och att leda och kontrollera den.

För att möta dessa problem har partierna i många kommuner och landsting valt att låta någon eller några förtroendevalda arbeta på heltid som politiker. Genom en sådan lösning kan förtroendevalda följa hela beslutsprocessen från beredning över beslut till verkställighet.

2.3.3 Förtroendevalda som är engagerade på heltid

Efter hand som arbetsbördan för de förtroendevalda växte, var det naturligt att uppdragen tog en allt större del av fritiden. Småningom blev det i praktiken omöjligt att fullgöra de mest arbetstyngda förtroendeupp-

dragen på fritid. Av det skälet började främst ordförande i kommunens styrelse att engageras på heltid. Det är dock först under senare år som det blivit vanligt förekommande.

Borgarråden i Stockholm infördes år 1920. Under många år var detta en unik företeelse. De fick efterföljare i andra kommuner främst under 1950- och 1960-talen. Ännu i mitten av 1950-talet hade endast 15 kommuner förtroendevalda med heltidsuppdrag. Antalet ökade därefter snabbt. I mitten av 1960-talet fanns det i mer än 90 kommuner (städer, köpingar och landskommuner). Av en undersökning från 1968 framgår att antalet hade ökat till 136 kommuner.

Under de senaste åren har antalet heltidsengagerade ökat avsevärt. Detta sammanhänger inte minst med kommunsammanläggningarna. År 1974 fanns sammanlagt 338 förtroendevalda engagerade på heltid i 200 av de 278 kommunerna. Det innebär att något mindre än en tredjedel av kommunerna nu saknar heltidsuppdrag.¹

I landstingen började förtroendevalda engageras på heltid främst under 1960-talet. År 1963 hade detta skett i tre landsting. Under 1960-talet ökade därefter antalet landstingsråd successivt. Under 1974 hade 20 landsting sammanlagt 57 heltidsengagerade förtroendevalda.

En karakteristik av de heltidsengagerade (1974) visar att:

- andelen kvinnor är mycket liten. Endast fem av kommunalråden är kvinnor. Bland landstingsråden är antalet detsamma.

Tabell 2:7 De heltidsengagerade i kommunerna 1974 fördelade på åldersgrupper.

Alder	Antal	Procent
30-34	6	2
35-39	23	7
40-44	34	10
45-49	46	14
50-54	77	23
55-59	91	27
60-64	56	17
65-69	5	2
Totalt	338	100

Tabell 2:8 De heltidsengagerade i kommunerna fördelade efter yrkesbakgrund.

Yrkesbakgrund	Antal	Procent
Högre tjänstemän	80	24
Direktörer i enskild tjänst	7	2
Egna företagare	12	4
Lägre tjänstemän	80	24
Lantbrukare	57	17
Verkmästare, affärsbiträden m. fl.	21	6
Industri-, byggnads-, grovarbetare	10	3
Övriga arbetare	36	10
Ombudsmän	35	10
Totalt	338	100

¹ Uppgifterna bygger på undersökningar som utredningen genomfört i samarbete med Svenska kommunförbundet.

- huvuddelen av de heltidsengagerade i kommunerna är mellan 50 och 60 år
- omkring hälften av kommunalråden har en yrkesbakgrund som tjänstemän.

Ålder och yrkesbakgrund för kommunalråden har uppgivits av kommunerna i den enkätundersökning som genomfördes 1974 (se tabell 2:8 och 2:9).

2.4 De förtroendevaldas arbetsförutsättningar

Förändringarna under senare år i kommuner och landsting har starkt påverkat de förtroendevaldas personliga arbetssituation. I den undersökning som nämnts ovan har stor vikt lagts vid att belysa hur de förtroendevalda själva upplever förhållandena.¹ De frågor som behandlats är bl. a. vad de förtroendevalda anser om:

- arbetssituationen allmänt
- arbetsförutsättningarna i olika kommunala organ
- förhållandet till andra förtroendevalda
- förhållandet till tjänstemännen, samt
- arbetet i de politiska partierna och kontakterna med medborgarna.

Tillsammans med resultatet från denna undersökning redovisas även resultat från vissa andra undersökningar som utförts av utredningen och forskare på området. I avsnitt 2.6 nedan kommer de förtroendevaldas roll även att belysas i samband med att de politiska partiernas arbete behandlas.

2.4.1 De förtroendevaldas arbetssituation

De kommunala uppdragen tar allt mera tid i anspråk. Att detta upplevs som ett problem av många förtroendevalda framgår klart av undersökningen.



¹ Harry Forsell: Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, SOU 1975:18.

Av de förtroendevalda i kommunerna anger:

- 65 procent att de upplever en konflikt mellan å ena sidan samhällsuppdrag och å andra sidan hem och fritid, samt
- 40 procent att de upplever en konflikt mellan samhällsuppdrag och förvärvsarbete.
- Omkring en tredjedel anser att partiarbetet kommer i konflikt med önskemålet om att hinna ägna sig åt hem och fritid, Förhållandena är likartade för förtroendevalda i landstingen.

Genom utredningens enkät till kommunerna 1971 framkom att varannan förtroendevald har endast ett kommunalt uppdrag. Undersökningen av de förtroendevaldas arbetsförhållanden visar således att även de som har ett fåtal uppdrag upplever en konflikt i förhållande till andra krav. Otillfredsställelse när det gäller möjligheterna att sköta sitt uppdrag är inte ovanlig. Detta har uppenbarligen samband med både arbetsformerna och de förtroendevaldas allmänna ställning i den kommunala verksamheten.

Svårigheterna är mer påtagliga för förtroendevalda som har förhållandevis många uppdrag. Detta är vanligt bland dem som har heltidsuppdrag. Genom att de på heltid kan ägna sig åt uppdragen skiljer sig deras förutsättningar i många avseenden från de som gäller för övriga förtroendevalda. Men det kan ändå vara befogat att ta upp deras arbetssituation i detta sammanhang.

Utredningen har även utfört vissa egna undersökningar av de heltidsengagerades arbetsförhållanden i kommuner och landsting. I kommunerna har de i genomsnitt 4 å 5 uppdrag (1974). Oftast rör det sig om uppdrag som ordförande eller vice ordförande. Aktuella uppgifter för



landstingsråden saknas men undersökningar från 1971 tyder på att de genomsnittligt har något färre uppdrag än kommunalråden.

Vid intervjuer har det bl. a. framgått att många anser att *rekryteringen* påverkas av att uppdraget avviker så starkt från andra yrkesgruppers förhållanden. Många har svårt att åta sig uppgiften. Det är också vanligt att man känner osäkerhet inför uppdragets kortvarighet. Familjeförhållanden förefaller även ha stor betydelse för möjligheterna att åta sig uppdrag som heltidspolitiker i kommun eller landsting.

Arbetsförhållandena utmärks ofta av att den tid som måste ägnas åt uppdraget är onormalt lång i förhållande till yrkesverksamhet.

Arbetsuppgifterna domineras av nämnsammanträden och förberedelser för dessa. Flertalet av de heltidsengagerade är starkt knutna till förvaltningsförfarandet. I vissa fall anser de att rollen som förtroendevald därigenom kan komma i bakgrunden. De anser sig i regel inte ha några problem i samarbetet med chefstjänstemännen. Många skulle gärna se en ökad delegation till tjänstemännen. Huvuddelen av kommunal- och landstingsråden gör även avsevärda arbetsinsatser inom andra samhällsorgan.

Partiverksamheten tillmäts stor betydelse och många ägnar en stor del av kvällarna åt det. Flertalet har uppdrag i sin partiorganisation, dock inte de mer arbetskrävande uppdragen. Många upplever att de inte hinner delta i de lokala partiorganisationernas verksamhet i den utsträckning som de skulle önska.

Många heltidsengagerade upplever att de i alltför liten utsträckning är tillgängliga för de enskilda medborgarna.



2.4.2 Sammanträdestider

En praktisk fråga som har betydelse för de förtroendevaldas arbete är under vilka tider som sammanträdena äger rum. I kommunerna har det tidigare varit en huvudregel att sammanträdena förlagts till kvällstid. Det har gällt för både fullmäktige och nämnder. Förhållandena varierar dock starkt mellan kommunerna. Under senare år har en allmän utveckling

mot att förlägga en större del av sammanträden till dagtid kunnat noteras. Även längden på de kommunala sammanträdena har i allmänhet ökat under senare år.

Kommunfullmäktiges sammanträden äger som regel rum på kvällstid. I många kommuner har fullmäktiges sammanträden tenderat att förlängas så att de i vissa fall pågår till sent på natten. Omkring fem procent av kommunerna har (1974) förlagt huvuddelen av fullmäktiges sammanträden till dagtid.

För nämnderna i kommunerna gäller att:

- ca 30 procent huvudsakligen har sammanträden på dagtid
- ca 60 procent huvudsakligen har sammanträden på kvällstid (efter kl. 17) och
- ca 10 procent har sammanträden på såväl dag- som kvällstid.

Andelen dagsammanträden ökar med kommunstorleken. I de största kommunerna sammanträder ca 70 procent av nämnderna huvudsakligen på dagtid. Motsvarande siffra i de minsta kommunerna är omkring 30 procent.

Nämnder som ofta sammanträder på dagtid är kommunstyrelse, byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och social centralnämnd. Övriga nämnder på det sociala området samt kultur- och fritidsnämnder förlägger i större utsträckning än andra nämnder sina sammanträden till kvällstid.

Det finns en tydlig skillnad mellan kommuner och landsting i detta avseende.

Landstingsmöten förläggs huvudsakligen till dagtid. Detta gäller i allmänhet även för övriga landstingsorgan.

2.4.3 Förutsättningar för beslutsfattandet

Även när det gäller arbetsförhållandena i de kommunala organen upplever många förtroendevalda brister. I Forsells undersökning ställdes vissa frågor om hur ledamöterna i kommunfullmäktige och landsting bedömde sin egen arbetssituation. De ombads att säga om ett antal påståenden stämde helt eller i stort sett, delvis eller inte stämde med deras uppfattning.

Sammantaget visar resultaten att förutsättningarna för de förtroendevalda inför beslutsfattandet inte är tillfredsställande. De upplever ofta svårighet att hinna sätta sig in i frågorna. När det gäller beslutsunderlaget är många förtroendevalda missnöjda med såväl utformning som innehåll.

Bland resultaten från intervjuerna kan nämnas följande:

- Omkring 90 procent av de förtroendevalda i kommunfullmäktige ansåg att det helt eller delvis stämde in på deras situation att de har för kort tid för att sätta sig in i beslutsunderlag och information. För landstingen var motsvarande siffror något lägre, ca 80 procent.
- Drygt hälften av ledamöterna var helt eller delvis otillfredsställda med beslutsinformationen inför sammanträdena.



- Omkring tre fjärdedelar av ledamöterna upplevde att de hade för små kunskaper i förhållande till beslutsunderlag och annan information som går ut.

Ganska påtagliga skillnader kan emellertid noteras mellan olika grupper av förtroendevalda. Undersökningen visar framför allt på olikheter när det gäller möjligheterna att få information.

Förtroendevalda med s. k. tunga uppdrag är som regel mera tillfreds med förhållandena. Det är framför allt de många förtroendevalda med något enstaka uppdrag som upplever svårigheter. En relativt stor andel av dem anser även att informationen från ledamöter i kommunstyrelse och förvaltningsutskott är bristfällig.

2.4.4 Förhållandet mellan förtroendevalda och tjänstemän

Av Forsells undersökning framgår att det finns avsevärda skillnader mellan olika kategorier av förtroendevalda även när det gäller förhållandet till tjänstemän och experter.

- Ungefär hälften av dem som har uppdrag i andra nämnder än kommunstyrelsen upplever att de har obetydliga eller endast vissa möjligheter att hävda sig i förhållande till tjänstemän och experter.
- De förtroendevalda i kommunstyrelsen anser sig ha betydligt större möjligheter.

Motsvarande skillnad mellan olika förtroendevalda finns inom lands-tingen.

Enligt de förtroendevalda i kommunerna är tjänstemannainflytandet mest dominerande i byggnadsnämnderna. Därefter följer i minskad utsträckning social centralnämnd, skolstyrelse och fritidsnämnd.

Såväl i skolstyrelse som i byggnadsnämnd gör sig en påtaglig skillnad gällande mellan olika kommunstorlekar. I mycket stora kommuner är de upplevda svårigheterna i förhållande till tjänstemännen större än i små

kommuner.

Inom landstingen visar resultaten samma tendens. Förvaltningsutskottet, omsorgsstyrelserna och kulturnämnderna anses ha störst förtroendemännainflytande. I sjukvårdsstyrelser och byggnadsnämnder anser däremot en stor andel av de förtroendevalda att tjänstemännainflytandet överväger.

2.5 Ekonomisk ersättning och ledighet från anställning

Det är som ovan nämnts en allmän tendens att förtroendeuppdragen blir mer tidskrävande. Mycken tid går åt till förberedelser i form av inläsning av beslutsunderlag, kontakter med väljarna och sammanträden i parti-grupper. Den ökade andelen nämndsammanträden på dagtid innebär vidare ett större behov av ledighet från ordinarie arbete.

Mot den bakgrunden redovisas de regler som gäller för kompensation för arbete och kostnader som har samband med förtroendeuppdrag. Vidare anges vilka bestämmelser som gäller för möjligheterna till ledighet från ordinarie arbete samt hur reglerna på dessa båda områden tillämpas i kommuner och landsting.

2.5.1 Gällande regler för ekonomisk ersättning

Ersättning till ordinarie ledamöter och suppleanter i samband med att de fullgör arbete som är förenat med politiskt uppdrag regleras i kommunallagarna (KL §§ 28, 46 och 63 samt LL §§ 39, 55 och 67).

Enligt kommunallagen får kommunerna betala arvode, traktamente, reskostnadsersättning och ersättning för andra kostnader i samband med uppdraget. Bestämmelserna om arvode gäller även för närvarande suppleanter som inte tjänstgör.

Arvode skall utgå med enhetligt belopp. Förtroendevalda med samma arbetsuppgifter skall i princip ha lika stora arvoden. Det är således inte tillåtet att grunda ersättningen på "förlorad arbetsförtjänst". Ordinarie ledamöter kan få pension för att de "under lång följd av år på grund av uppdrag utfört arbete av betydande omfattning". Suppleanter har inte samma rätt.

Kommunerna kan även besluta att utbetalda arvoden skall betraktas som inkomst av anställning. I sådana fall betalar kommunerna avgifter för ATP och sjukförsäkring. Försäkringsskyddet kan även omfatta suppleanter.

Bestämmelserna i landstingslagen skiljer sig på en punkt från motsvarande regler i kommunallagen. Endast suppleanter som inkallats för att tjänstgöra på ett landstingsmöte kan få ersättning.

Utöver de nämnda ersättningsformerna kan förtroendevalda med heltidsuppdrag få särskilda ekonomiska förmåner. Det gäller t. ex. ledighet med bibehållen lön (semester), sjuklön samt särskilda pensions-

och försäkringsförmåner. Enligt rekommendationer från 1967 från de dåvarande två kommunförbunden bör de särskilda ekonomiska förmånerna anpassas till dem som gäller för kommunernas ledande tjänstemän. Liknande rekommendationer har utarbetats av Landstingsförbundet.

Kommunallagsutredningen har i sitt betänkande "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) föreslagit att samma regler skall gälla i både kommuner och landsting. De nuvarande bestämmelserna föreslås bli förenklade så att de endast anger vilka typer av ersättning som kan komma i fråga samt att den ekonomiska ersättningen skall vara skälig.

2.5.2 *Kommunernas ersättning till förtroendevalda*

Kommunerna bestämmer själva om ekonomisk ersättning skall utgå till förtroendevalda, ersättningens storlek och i vilken form den skall utgå. I det sistnämnda avseendet kan det vara fråga om sammanträdesarvode, årsarvode eller en kombination av båda.

Undersökningar som utredningen utfört i samarbete med Svenska kommunförbundet hösten 1974 visar följande:

- Praktiskt taget alla kommuner ger i någon form ekonomisk ersättning till nämndledamöterna.
- Ersättning är relativt vanlig när det gäller fullmäktige, men i något mindre än en tredjedel av kommunerna (85) får ledamöterna ingen ersättning.

Sammanträdesarvode är den vanligaste formen för ersättning till ledamöterna i fullmäktige och nämnder. I flertalet kommuner ersätts den första sammanträdestimmen med högre belopp än övriga timmar. För de kommuner som tillämpar denna form är den genomsnittliga ersättningen 38 resp. 18 kronor.

Suppleanter har samma ersättning som ordinarie ledamöter då de tjänstgör. När det gäller ersättning till suppleanter som är närvarande men som inte tjänstgör är skillnaderna stora mellan kommunerna.

- Fullmäktigesuppleanter som är närvarande får full ersättning i 39 kommuner. I 77 kommuner får suppleanterna reducerat belopp och i 159 kommuner får de ingen ersättning.
- Suppleanter i kommunala nämnder får sammanträdesersättning i större utsträckning än fullmäktigesuppleanterna. I var fjärde kommun (63) utgår fullt belopp. Omkring 40 procent av kommunerna (116) betalar ett reducerat belopp. I övriga kommuner (99) får nämndsuppleanterna ingen ersättning.

Årsarvoden ges i regel till ordförandena i fullmäktige och nämnder. Det genomsnittliga årsarvodet för kommunfullmäktiges ordförande uppgår till något under 3 000 kronor. I nämnderna varierar ersättning till ordförandena starkt mellan kommunerna och med hänsyn till nämndernas uppgifter. Om kommunstyrelsen undantas ligger årsarvodet för nio av tio ordförandeuppdrag under 10 000 kronor. I flertalet fall har ordförandena även sammanträdesarvode i likhet med övriga ledamöter.

Av de heltidsengagerade förtroendemännen har fem sjättedelar ett årsarvode som motsvarar den lönegrad som kommunens ledande tjänsteman har. I de flesta fall utgår inte någon särskild sammanträdesersättning till kommunalråd. I det övervägande antalet kommuner som har heltidsengagerade förtroendevalda har ett särskilt normalpensionsreglemente antagits. Därigenom garanteras kommunalråden pensionsförmåner.

För en mer detaljerad redovisning hänvisas till en särskild skrift som publicerats av Kommunförbundet.¹

2.5.3 Landstingens ersättning till förtroendevalda

I landstingen utgår ersättning efter liknande grunder som i kommunerna. Av en sammanställning från Landstingsförbundet över ersättningsformer-
na till de förtroendevalda i landstingen framgår det dock att det finns vissa skillnader.

Samtliga landsting ger ersättning till ledamöterna i landstingsmöte, centrala nämnder och lokala organ som t. ex. sjukhusdirektioner.

Alla landsting utom ett betalar dagarvoden för sammanträdena. I de flesta landsting utgår ett s. k. läsdagsarvode som särskild kompensation för genomläsning av handlingar. Ledamöterna får som regel lika många läsdagsarvoden som antalet dagar som landstingsmötet pågår. I varierande utsträckning ges även läsdagsarvoden för sammanträden i centrala nämnder och lokala organ.

Arvode utgår även i de flesta landsting för sammanträden i partigrupperna. Ersättning till suppleanter på landstingsmöten utgår som regel endast då de tjänstgör. Suppleanterna i landstingens centrala nämnder och lokala organ får dock i flera landsting samma ersättning som ledamöterna.

Förtroendevalda med heltidsuppdrag i landstingen har i princip sin ersättning ordnad på samma sätt som kommunalråden.

2.5.4 Rätt till ledighet från anställning

Under 1970-talet har flera motioner väckts i riksdagen med förslag om åtgärder för att förbättra möjligheterna till ledighet från anställning i samband med fullgörande av förtroendeuppdrag.² Riksdagen har dock regelmässigt avslagit motionskrav som rört de kommunala förtroendeuppdragen med hänvisning till att utredningen om den kommunala demokratin behandlar frågan.

Rätten till tjänstledighet för att fullgöra kommunalt förtroendeuppdrag är reglerad på olika sätt inom skilda samhällssektorer.

För kommunalt anställda är rätten till tjänstledighet för kommunalt förtroendeuppdrag och därmed sammanhängande löneförmåner reglerad i kollektivavtal. För uppdrag inom den egna kommunen medges de anställda rätt att behålla hela eller del av lönen då full ersättning för förlorad lön inte utgår för förtroendeuppdraget. För att fullgöra förtroendeuppdrag inom annan kommun utgår inte några ekonomiska förmåner från arbetsgivaren.

¹ Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden 1974. Svenska kommunförbundet.

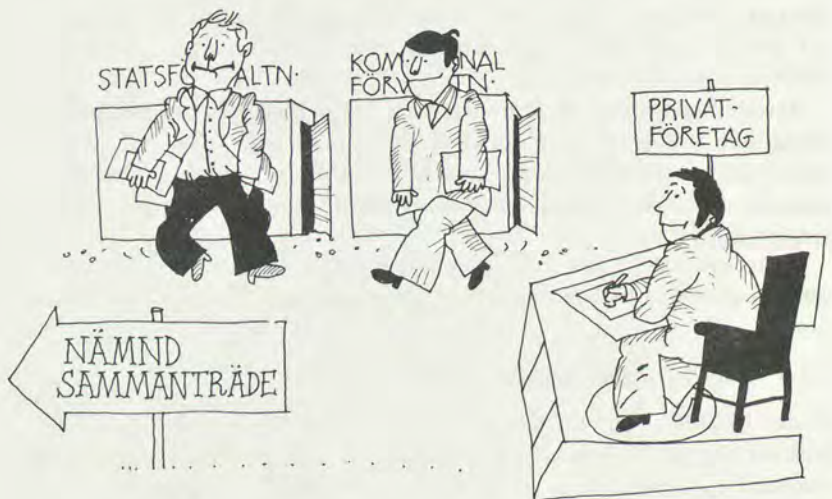
² Motioner 1970:979, 1972:52, 1973:61, 1973:118.

Statsanställd som har kommunalt förtroendeuppdrag som bisyssla skall ges den tjänstledighet som behövs för uppdraget "om ej synnerliga skäl föranleder annat" (SFS 1973:11). Vad som avses med kommunalt uppdrag har angivits genom uppräknig. Innebörden är att i princip alla uppdrag berättigar till tjänstledighet. Det bör noteras att även suppleantuppdrag och kommunalt utredningsuppdrag godtas som skäl för ledighet.

Frågan om ekonomisk ersättning i samband med fullgörande av uppdraget regleras i allmänt avlöningsavtal (AST § 19). Huvudregeln innebär att lön med s. k. A-avdrag utgår dvs. omkring 10 procents avdrag på bruttolönen görs för den tid tjänstledigheten varat.

Detta gäller emellertid endast under förutsättning att inte någon ersättning utgår från kommunen som täcker de minskade inkomsterna eller att ersättning enbart utgår med visst belopp per sammanträde. I de fall ersättning utgår för att kompensera minskad arbetsinkomst eller ett bestämt årsarvode utgår för det kommunala uppdraget tillämpas s. k. C-avdrag, dvs. tjänstledighet utan lön.

För *privatanställda* är förutsättningarna annorlunda än för anställda i offentlig tjänst. Flertalet avtal på den privata sektorn saknar bestämmelser om tjänstledighet för fullgörande av kommunala uppdrag.



- För de grupper av arbetstagare där avtalsbestämmelser saknas prövas ledighet för kommunala uppdrag i samma ordning som annan ledighet, dvs. beslut fattas av arbetsgivaren ensam.

Det kan här vara motiverat att jämföra med de regler som gäller vid fullgörande av *riksdagsuppdrag* och *fackliga förtroendeuppdrag*.

Fullgörande av riksdaysuppdrag är en grundlagsskyddad rättighet, dvs. ledighet kan inte vägras. Rättigheten gäller oavsett om den förtroendevalde är i statlig, kommunal eller enskild tjänst. Grundlagsskyddet gäller även ersättare till riksdaysledamot (RF 4 kap. § 6). Däremot varierar villkoren för ersättningen beroende på arbetsgivaren.

Facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen regleras genom en

särskild lag (SFS 1974:358). Enligt denna har facklig förtroendemann rätt till den ledighet som erfordras för det fackliga uppdraget. Omfattningen av ledigheten regleras genom överläggningar med arbetsgivaren. Facklig verksamhet som gäller arbetsplatsen får ske på betald arbetstid. Lagen ger också skydd mot försämrade anställningsförhållanden och anställningsvillkor på grund av det fackliga uppdraget.

2.6 De politiska partierna

De politiska partierna utgör basen för de förtroendevaldas arbete i kommunerna och landstingen. Genom de förtroendevalda kanaliseras partierna medborgarnas inflytande över den kommunala verksamheten. Partierna är i detta sammanhang betydelsefulla i flera avseenden:

- I partierna nomineras kandidater till val av beslutande organ och kommunala nämnder.
- Genom partierna följer medborgarna fortlöpande den kommunala verksamheten. Partierna utgör även forum för diskussion mellan förtroendevalda inom samma parti och mellan partierna.
- Partierna utgör de förtroendevaldas viktigaste forum för kontakterna med medborgarna både i samband med valen och mellan valen.

Detta avsnitt behandlar främst partiernas interna förhållanden och verksamhet. I kapitel 7 kommer ytterligare aspekter att tas upp. Där gäller det framför allt partiernas roll i kontakten med medborgarna mellan valen.

2.6.1 *Partierna och de allmänna valen*

Partiernas verksamhet i samband med de allmänna valen kan beskrivas från följande utgångspunkter:

- kandidatnomineringen
- valrörelsearbetet dvs. hur partierna för ut den egna kommunalpolitiken och de nominerade kandidaterna till väljarna.

Det är numera sällsynt att någon väljs till ett kommunalt förtroendeuppdrag utan att först ha nominerats av ett politiskt parti.

2.6.2 *Nomineringsförfarandet*

Partiernas nomineringar i kommuner och landsting har behandlats i flera vetenskapliga undersökningar under senare år. Undersökningar som utfördes 1966¹ visar att nomineringsförfarandet i kommunerna varierar starkt beroende på de lokala partiorganisationernas storlek och struktur. Det har i sin tur samband med kommunens storlek.

Av undersökningarna framgår det att nomineringsförfarandet är

¹ Barkfeldt, B. m. fl.:
Partierna nominerar,
Uppsala 1971.



enklast i de små kommunerna. Ofta sker nomineringen vid ett enda medlemsmöte.

I de större kommunerna är nomineringarna mer komplicerade med medverkan från partiernas sidoorganisationer. Nomineringsprocessen tar därför betydligt längre tid.

Eftersom nomineringsförfarandet har samband med kommunstorleken så har förändringar inträffat i samband med genomförandet av kommunreformen. Effekterna på nomineringsprocessen har på utredningens uppdrag studerats av Dan Brändström vid Statsvetenskapliga institutionen i Umeå.¹

Brändström konstaterar i sin undersökning att partistrukturen i de fem kommuner som studerats inte förändrats i någon större utsträckning i samband med kommunsammanslagningarna. En följd av detta är att nomineringsförfarandet inte heller förändrats särskilt mycket utom på en punkt. Det gäller de borgerliga partierna som i allt högre grad använder sig av rådgivande provval för rangordning av kandidaterna. Vidare påbörjas och avslutas nomineringsprocessen tidigare nu än förr.

Mot den bakgrunden framträder tre olika mönster för nomineringsförfarandet.

- partier där nomineringarna avgörs av enbart styrelse, medlemsmöte eller båda gemensamt
- partier där de föreslagna kandidaternas namn skickas ut i ett rådgivande provval innan styrelsen eller nomineringskommittén gör upp listförslag till ett fastställande möte
- partier där nomineringskommitté utses och som med eller utan förslag

¹ Brändström, D.: Kommunsammanslagningens effekter på nomineringsprocessen, Umeå 1974.

från sido- och underorganisationer utarbetar förslag till lista som fastställs på medlemmöte eller genom ett beslutande förval.

De tre mönstren ansluter till centerpartiets samt moderata samlingspartiets och folkpartiets resp. socialdemokratiska partiets regler och rekommendationer. Avvikelser från de av rikspartierna givna rekommendationerna är enligt undersökningarna relativt vanliga.

När det gäller nomineringen av kandidater visar undersökningarna att framför allt följande faktorer spelar roll:

- hänsyn till olika grupper inom partierna bl. a. i syfte att främja partisammanhållningen
- hänsyn till enskilda medlemmar och deras önskemål
- hänsyn till kandidaternas erfarenheter i form av medlemskap i parti, organisationer och kommunala organ
- hänsyn till väljarkårens sammansättning genom att eftersträva en lista som är representativ med avseende på kandidaternas kön, ålder och yrke.

Enligt undersökningarna betyder kandidaternas erfarenheter mest för nominering till de valbara platserna. För de icke valbara platserna spelar kandidaternas avspeglning av väljarkåren stor roll.

Vid landstingsval är nomineringarna i teknisk mening mer komplicerade. Landstingsvalkretsen omfattar i allmänhet ett större geografiskt område och ett stort antal organisationer inom varje parti. På valkrets-nivå finns därför i regel en särskild organisation. I övrigt tyder undersökningarna på att både nomineringsförfarandet och listornas sammansättning sker enligt samma mönster som i kommunerna.

Enligt vad utredningen erfarit har det under senare år skett en avsevärd vidgning av den krets inom partierna som deltar i nomineringsprocessen.



¹ Forsell, Harry: Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, SOU 1975:18.

2.6.3 *Kommunala handlingsprogram*

Kommunala handlingsprogram har blivit allt vanligare för att föra ut partiernas politik i lokala frågor. Utformning och ambitionsnivå varierar. I vissa kommuner utgörs handlingsprogrammen av en eller några stencilsidor, i andra av någon hel- eller halvsida i en regional valtidsning. Andra kommuner har program som både täcker olika kommunala sektorer och innehåller långsiktiga ideologiskt förankrade mål för den kommunala verksamheten. Allmänt sett är handlingsprogrammen vanligast i de större kommunerna, medan partierna i mindre kommuner relativt ofta saknar program.

Programarbetet sker i huvudsak på följande sätt i alla partier:

- initiativ tas av medlemsmöte, styrelse eller motsvarande
- programarbetet utförs av en speciell arbetsgrupp som antingen själv svarar för hela arbetet eller sammanställer flera arbetsgruppers, t. ex. nämndgruppers, förslag
- programförslaget remitteras vanligen till partiernas sido- och underorganisationer eller medlemmarna. I andra fall tas det upp direkt på ett medlemsmöte
- programmet fastställs i det organ som initierat programarbetet.¹

2.6.4 *Arbetet i valrörelsen*

I den tidigare nämnda undersökningen om nomineringsprocessen har även valarbetet inför 1973 års val studerats. Där konstateras bl. a.:

- att partiernas valorganisation inte har förändrats i någon större utsträckning
- att partierna i regel har både valledare, valkommittéer och i många fall särskilda arbetsgrupper
- de särskilda arbetsgrupperna har bl. a. till uppgift att svara för affischering, besök, mötesverksamhet, programarbete, valbyråernas verksamhet och valsedelutdelning.



2.7 Partierna i kommunerna

Den följande redovisningen bygger huvudsakligen på de undersökningar som nämnts i det föregående. Undersökningarna rör de förtroendevaldas och partiernas förhållanden samt de speciella förutsättningar som gäller för partier som har liten representation i kommuner och landsting.

2.7.1 Fullmäktigegruppernas arbete

De flesta partier har förberedande möten två å tre dagar före varje sammanträde i kommunfullmäktige. På fullmäktigegruppernas sammanträden tas i regel alla ärenden på föredragningslistan upp till diskussion. I vissa fall sker föredragningar av någon tjänsteman eller expert men oftast svarar gruppordföranden eller någon annan gruppledamot för föredragningarna. Det främsta syftet med fullmäktigegruppernas arbete är att genom diskussionerna få fram hur ledamöterna skall verka i resp. fråga. Ett annat viktigt syfte är att genom principiella ställningstaganden i fullmäktigegrupperna ge riktlinjer för de förtroendevaldas arbete.

Det förekommer att partiernas fullmäktigegrupper sammanträder partivis eller tillsammans med andra partiers grupper. Detta varierar mellan partierna. Socialdemokratiska fullmäktigegrupper har endast egna gruppmöten. Moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet har såväl egna som gemensamma gruppmöten.

Av en undersökning av småpartierna som utredningen låtit utföra framgår det att drygt hälften av alla småpartier har egna gruppmöten, en fjärdedel har gemensamma och omkring en femtedel har inga gruppmöten alls. Vpk och KDS har mest egna gruppmöten medan M och F har gemensamma gruppsammanträden med annat parti.

Enskilda partimedlemmar är endast undantagsvis närvarande vid de socialdemokratiska gruppmötena. De övriga partierna organiserar ofta gruppmöten i anslutning till partiorganisationens reguljära medlemsmöten eller också bjuds enskilda partimedlemmar in. I småpartierna ordnas ganska ofta informella gruppmöten i anslutning till medlemsmöten.

Nämndledamöter som inte samtidigt är fullmäktigeledamöter har ofta rätt att närvara vid gruppsammanträdena. I större kommuner förekommer det även att representanter för den press som står resp. parti nära har möjlighet att närvara.

2.7.2 Nämndgruppernas arbete

Det är även vanligt att de olika partiernas representanter i nämnderna håller förberedande gruppmöten. Sådana gruppmöten förekommer i 80 procent av kommunerna inför *kommunstyrelsens* sammanträden. Som regel hålls gruppmötena i anslutning till kommunstyrelsens sammanträden. Moderata samlingspartiet, centerpartiet och folkpartiet håller gemensamma gruppmöten i ungefär hälften av kommunerna. Socialdemokraterna har egna sammanträden.

I *övriga centrala nämnder* är gruppmöten något mindre vanliga. Det

förekommer i omkring 70 procent av fallen.

På grund av att antalet nämndledamöter är litet för småpartierna förekommer inte nämndgrupper i dessa.

Allmänt kan konstateras att partiernas benägenhet att hålla gruppmöten för sina nämndledamöter ökar med kommunstorleken.

2.7.3 Kurser och konferenser

Den övervägande delen av partiorganisationerna i kommunerna anordnar kurser och konferenser för kommunalt förtroendevalda. De minsta kommunerna (under 15 000 inv.) utgör dock undantag. Partiverksamhet av den typen förekommer endast i varannan sådan kommun.

I de mycket stora kommunerna (över 100 000 inv.) svarar de lokala partiorganisationerna själva för 70 procent av kurs- och konferensverksamheten. Partiernas länsorganisationer svarar för mer än hälften av denna verksamhet i medelstora (15–50 000 inv.) och stora kommuner (50–100 000 inv.). I de små kommunerna svarar partiernas länsorganisationer i huvudsak för den kurs- och konferensverksamhet som förekommer.

Kurs- och konferensverksamhet anordnas även speciellt för dem som partierna ämnar satsa på som förtroendevalda. Det förekommer dock i betydligt mindre omfattning än motsvarande insatser för dem som redan har uppdrag. I övrigt är tendenserna i fråga om kommunstorlek och nivåer som arrangerar verksamheten desamma som för dem som är valda.

2.7.4 Utåtriktad mötesverksamhet m. m.

Partiorganisationernas utåtriktade mötesverksamhet i kommunala frågor varierar starkt med kommunstorlek. I nära hälften av de små kommunernas partiorganisationer förekommer inga arrangemang i form av offentliga möten. Aktiviteten ökar med ökande kommunstorlek till 80–90 procent i de större kommunerna. Socialdemokraterna och centern anordnar i större utsträckning offentliga möten i kommunala frågor än övriga partier.

En annan form för utåtriktad partiverksamhet är framställning av trycksaker med lokalt kommunalt innehåll. De förekommer i omkring tre

Tabell 2:9 Utåtriktade informationsformer som de lokala partiorganisationernas ordförande anser att man bör satsa på i framtiden.

Informationsformer	Procent
Informationsmöten	42
Trycksaker	38
Studier/kurser/konferenser	32
Annonsering om kommunala frågor	17
Kommunala rådslag eller samråd	17
Utställningar	11

fjärdedelar av de lokala partiorganisationerna. Även här är andelen betydligt mindre i små kommuner.

Genom intervjuer med partiorganisationernas ordförande har Forsell bl. a. undersökt vilka informationsformer man tänker satsa speciellt på i framtiden (se tabell 2:9).

Intresset för att använda de tre första informationsformerna ökar påtagligt för samtliga partier med ökande kommunstorlek. Satsningen på annonsering om kommunala frågor kommer däremot främst att äga rum i medelstora och stora kommuner enligt dessa resultat. Viljan att inför framtiden satsa ytterligare på öppna rådslag eller samråd om kommunala frågor är större i de största kommunerna än i övriga.

2.7.5 Partiorganisationernas behandling av vissa kommunala frågor

Enligt Harry Forsells undersökning behandlas kommunernas *budget* i mer än fyra femtedelar av de lokala partiorganisationerna. Ca 60 procent av partiorganisationerna tar upp budgeten *före* kommunstyrelsens behandling. I omkring 25 procent av organisationerna tas den upp *efter* kommunstyrelsens men *före* kommunfullmäktiges behandling.

I de medelstora och stora kommunerna anordnas vanligen speciella budgetmöten medan det i de små kommunerna förekommer i en tredjedel av organisationerna. I övriga fall behandlas budgeten på en del av mötet.

Ändringsinitiativ på grund av att medlemsmötet krävt förändringar av mer betydande slag förekommer i något mer än en fjärdedel av kommunerna. Detta synes förekomma oftare i de större kommunerna.

En entydig storlekseffekt kan avläsas i fråga om partiorganisationernas behandling av det kommunala *bostadsbyggnadsprogrammet*. Med hänsyn till att byggaktiviteten är större i de stora kommunerna är detta en ganska självfallen följd. Sammanlagt hade bostadsbyggnadsprogrammen under perioden 1970–1973 behandlats på medlemsmöten i tre fjärdedelar av partiorganisationerna. I de flesta fall hade detta skett som en mindre del av ett medlemsmöte. Jämfört med kommunens budget behandlas bostadsbyggnadsprogrammet i mindre omfattning vid partiorganisationernas medlemsmöten.

Den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) behandlas i väsentligt mindre omfattning av partiorganisationerna än budget- och bostadsbyggnadsprogram. Omkring hälften av partiorganisationerna hade under perioden 1970–73 behandlat KELP på något medlemsmöte. I det övervägande antalet fall hade långtidsplaneringen tagits upp som en mindre del av ett medlemsmöte.

I omkring 40 procent av partiernas lokalavdelningar och kommunorganisationer hade *planfrågor* behandlats en eller flera gånger på medlemsmöten under 1972.

2.8 Partierna i landstingen

Partigrupsverksamheten i kommuner och landsting uppvisar olikheter främst genom:

- skillnader i mötesordning och sammanträdesfrekvens mellan landstingsmöte och kommunfullmäktige
- skillnader i geografisk omfattning som innebär att landstingsledamöterna är spridda över en hel region.

Partigruppernas arbetsformer är mer formaliserade i landstingen än i kommunerna. Det innebär bl. a. att det är vanligare att företrädare för sidoorganisationer och press regelbundet är närvarande vid landstingsgruppernas möten. Gruppmötena tar även längre tid än i kommunerna och kraven på den enskilda ledamoten ökar.

Vanligen hålls två å tre gruppmöten i direkt anslutning till landstingsmötena och ungefär lika många mellan landstingsmötena.

Nämndgruppssammanträden förekommer ofta även i landstingen men i mindre omfattning än i kommunerna. De socialdemokratiska ledamöterna i förvaltningsutskottet deltar i nämndgruppssammanträden i mer än fyra femtedelar av landstingen. I något mindre än hälften av landstingen deltar ledamöterna i moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet i sådana gruppssammanträden. De sistnämnda partierna har i regel gemensamma sammanträden för nämndgrupperna.

När det gäller partigruppernas behandling av vissa frågor kan noteras:

- att den ekonomiska långtidsplanen detaljstuderas i högre utsträckning i landstingen än i kommunerna
- att byggnadsverksamhet behandlas mycket mer översiktligt av partigrupperna i landstingen än i kommunerna.

2.9 Partiernas ekonomiska och personella resurser

Medlemsavgifter, frivilliga bidrag och olika slag av aktiviteter för att samla in pengar till partiverksamheten svarar för en stor del av de lokala partiorganisationernas ekonomiska resurser.

En annan väg som används för att ge partiorganisationerna inkomster är att i någon form uttaxera av det arvode som de kommunalt förtroendevalda erhåller för sina uppdrag. I de undersökta kommunerna används metoden av 30 procent av partiorganisationerna. Det är vanligare i större än i små kommuner.

Undersökningar som utförts visar att det under senare år införda kommunala partistöd utgör den dominerande inkomstkällan för många partiorganisationer.

Fullmäktigegrupperna har små administrativa resurser vad gäller skrivhjälp, för utredningsarbete, utkast till motioner, interpellationer etc. Egen personal finns sällan anställd. Partiets ombudsman på orten utför dessa tjänster vid sidan av övriga uppgifter. Totalt sett sker det emellertid ganska sällan.

Tabell 2:10 Kostnadsfördelning i procent av de genomsnittliga totalkostnaderna för partiverksamhet i de lokala partiorganisationerna 1972. Samtliga partier

Kommunstorlek	Tjänster och resor	Administration	Möten och studier	Information ^a	Anslag	Valfond
Små kommuner	3	13	16	16	22	31
Medelstora	14	16	17	14	23	17
Stora	19	20	12	14	14	21
Mycket stora	32	20	15	12	12	10

^a I denna post ingår varor och tjänster från högre partinivåer.

2.9.1 Verksamhetskostnader

Reseersättningar och arvoden förekommer överhuvud mycket sparsamt vid partiorganisationernas styrelsemöten, fullmäktige- och nämndgruppernas sammanträden. Vissa skillnader kan noteras mellan partierna. I viss utsträckning förekommer reseersättningar och arvoden inom centerpartiet och socialdemokratiska partiet.

Den genomsnittliga kostnadsfördelningen i partiorganisationerna i olika kommunstorlekar framgår av tabell 2:10.

Av tabellen framgår bl. a. att:

- posten *tjänster och resor* samt övriga *administrationskostnader* ökar markant med ökande kommunstorlek
- kostnader för mötesverksamhet och information håller en relativt sett konstant nivå i de olika kommunstorlekarna
- kostnader för anslag till lokalavdelningar och sidoorganisationer samt andelen reserverade medel för valrörelsen avtar relativt sett med ökande kommunstorlek.

På *landstingsnivån* har under perioden 1969–1972 partiernas administrativa resurser främst tillvuxit genom förstärkning av kontorspersonal. Det gäller för samtliga partier. Däremot har ombudsmannakåren med små variationer förblivit densamma.

Ett genomgående drag för alla partier är en betydande kostnadsutveckling efter partistödets genomförande. Allmänt sett har det skett en fördubbling av nettokostnaderna. Till detta bidrar även valrörelserna som har en kostnadshöjande effekt som dröjer sig kvar efter valen.

2.9.2 Kommunalt partistöd

Ett allmänt statligt partistöd infördes 1965. I olika sammanhang framfördes därefter tanken på att det allmänna borde stödja partiernas verksamhet också på det kommunala planet. Dessa överväganden ledde fram till att kommuner och landsting från år 1970 gavs rätt att införa kommunalt partistöd. Stödet utgår med visst belopp proportionellt efter antalet mandat i fullmäktige.

Partistödets konstruktion har därefter varit föremål för särskild utredning i 1971 års partistödutredning. Den hade i uppdrag att överväga konstruktionen av såväl det statliga som det primär- och landstingskommunala stödet. Partistödsutredningens förslag avlämnades i betänkandet "Offentligt stöd till de politiska partierna", SOU 1972:62. I konsekvens med ställningstagandena rörande det statliga partistödet föreslogs att partistödets konstruktion i kommuner och landsting skulle vara oförändrat. Riksdagen beslöt 1972 enligt partistödsutredningens förslag.

Under 1974 avtog riksdagen en motion om förändringar i det kommunala partistödets konstruktion sedan motionen enhälligt avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utredningen om den kommunala demokratin har inte haft i uppdrag att överväga det kommunala partistödets konstruktion.

Undersökningar som utförts visar att reformen slagit genom mycket snabbt över hela landet.¹ Redan första året – 1970 – beslöt 88 procent av landets kommuner att införa partistöd. Det uppgick 1970 till drygt 28 miljoner kronor. År 1974 hade samtliga kommuner utom två infört kommunalt partistöd. Utvecklingen i totala belopp för partierna under perioden 1970–1974 framgår av tabell 2:11. Motsvarande utveckling har ägt rum i landsting (tabell 2:12).

Allmänt sett har partistödet inneburit en stark resursökning för partiorganisationerna i kommuner och landsting. Särskilt märkbar har förändringen varit i de små och medelstora kommunerna upp till 30 000 invånare. Resursökningen har relativt sett varit mindre i större tätortskommuner.

¹ Rapport ang. kommunal information m. m. SOU 1972:52

Tabell 2:11 Fördelning av kommunalt partistöd 1970–74 på partier (1 000-tal kronor)

År	M	C	F	S	Vpk	KDS	Övriga	Totalt	Index
70	4 762	3 181	5 400	12 846	1 824	232	173	28 418	100
71	3 322	5 188	4 597	13 458	1 246	279	340	28 430	100
72	3 450	5 545	4 800	13 968	1 287	288	186	29 524	104
73	3 584	5 831	4 983	14 532	1 332	299	197	30 758	108
74	5 394	8 892	4 039	17 148	2 059	441	433	38 407	135
Totalt 1970–74	20 512	28 637	23 819	71 952	7 748	1 538	1 329	155 537	
Andel i procent	13,2	18,4	15,3	46,2	5,0	1,0	0,9	100,0	

Tabell 2:12 Landstingskommunalt partistöd 1970–74 fördelat på partier (1 000-tal kronor)

År	M	C	F	S	Vpk	KDS	Övriga	Totalt	Index
70	1 499	1 639	1 608	4 214	354	7	–	9 321	100
71	1 405	2 377	2 009	5 739	282	13	5	11 830	127
72	1 435	2 439	2 061	5 907	286	13	5	12 146	130
73	1 716	2 982	1 651	6 163	449	22	5	12 988	139
74	2 409	4 122	1 432	7 419	599	84	5	16 070	172
Totalt 1970–1974	8 463	13 559	8 760	29 443	1 971	139	20	62 355	
Andel i procent	13,6	21,7	14,0	47,2	3,2	–	–	99,7	

2.10 Utredningens överväganden och förslag

2.10.1 *Allmänna utgångspunkter*

För att utöva den kommunala självstyrelsen sammansluter sig medborgare i partier, inom vilka det grundläggande och långsiktiga handlandet ständigt diskuteras och utformas. Härvid upprätthålles ömsesidig kontakt även med medborgare, som inte är medlemmar i något parti. Sådant informationsutbyte medborgare emellan är en förutsättning för den kommunala självstyrelsen.

Medborgarnas deltagande i partier baserar sig på olika, ideologiska grundvärderingar. Med utgångspunkt från dem utformas kommunalpolitiska program.

Medborgarnas insatser inom partierna kommer den kommunala självstyrelsen tillgodo både genom programarbete och "skolning" av kandidater till förtroendeuppdrag.

De förtroendevalda företräder medborgarna i kommuner och landsting. De förverkligar den kommunala självstyrelsen. Goda möjligheter för alla medborgare att åta sig förtroendeuppdrag är ett villkor för en väl fungerande demokrati.

Förutsättningarna har under årens lopp förändrats när det gäller de förtroendevaldas och partiernas arbete. Kommuner och landsting har på olika sätt vidtagit åtgärder för att förbättra deras arbetsförutsättningar. Således ges förbättrad ekonomisk ersättning till de förtroendevalda för den tid som de lägger ned för att fullgöra sitt uppdrag. Vidare utgår kommunalt partistöd.

Mot ovanstående bakgrund vill vi understryka betydelsen av

- att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar för att åta sig och fullgöra kommunala förtroendeuppdrag samt
- att fortsatta insatser görs för att underlätta de förtroendevaldas och partiernas verksamhet i kommuner och landsting.

2.10.2 *Underrepresenterade grupper*

Förutsättningarna för olika medborgargrupperns deltagande i kommunalpolitiken har som förut nämnts förändrats. Nya frågeställningar utkristalliseras.

Det förändrade bosättningsmönstret och sociala livet i dagens samhälle är av betydelse i detta sammanhang. Dit hör också förhållandena på arbetsmarknaden och inom utbildningen. Nya skiktningar i befolkningen kan urskiljas. Stora grupper av medborgare står vid sidan om det politiska livet.

I kommuner och landsting ökar kraven på de förtroendevalda. Många grupper har svårt att i den situationen åta sig förtroendeuppdrag. Genom att antalet uppdrag totalt sett har minskat i kommunerna måste ökad vikt läggas vid att de kommunala organen har en allsidig sammansättning. Förändrade förhållanden på arbetsmarknad och i fråga om

utbildning ger samtidigt bättre möjligheter för fler grupper att aktivt delta i kommunalpolitiken. Större uppmärksamhet har under senare tid riktats mot olika slag av hinder för deltagande.

Påtagliga skillnader kan konstateras mellan olika medborgargrupper när det gäller förhållandet mellan deras andel av väljarna och deras andel av de förtroendevalda i kommuner och landsting.

Det är ett genomgående drag att kvinnor är starkt underrepresenterade bland de förtroendevalda. De yngsta och äldsta åldersgrupperna utgör också en förhållandevis liten del av de förtroendevalda. Även när det gäller yrken, utbildning, inkomster m. m. skiljer sig de valda från väljargenomsnittet.

De förtroendevalda har sina uppdrag från väljarna främst genom att de företräder vissa åsikter och arbetar för att genomföra sina respektive partiers program. Det är således inte i första hand ett villkor från demokratisk synpunkt att olika medborgargrupper företräds av lika stor andel förtroendevalda som deras andel av väljarkåren utgör.

Däremot är det ett rättvisekrav att alla medborgare har samma möjligheter att åta sig och fullgöra kommunala uppdrag. Det är också av stort värde från kontaktsynpunkt att de förtroendevalda har en så bred förankring som möjligt i väljarkåren. Många av de grupper som idag endast i begränsad utsträckning finns med har sannolikt erfarenheter, som skulle vara av stort värde för den kommunala verksamheten.

Den bristande överensstämmelsen mellan olika medborgargrupperns andel av väljarkåren och deras andel av ledamöterna i de kommunala organen innebär därför enligt vår mening betydande nackdelar. Mot den bakgrunden finns det anledning att diskutera vilka åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma likvärdiga förutsättningar för olika medborgargrupper att åta sig kommunala uppdrag.

Framför allt anser vi att den låga kvinnorepresentationen måste beaktas. Andelen kvinnor i förtroendevalda organ i kommuner och landsting är i de flesta fall liten. I många betydelsefulla nämnder som kommunstyrelse, förvaltningsutskott, byggnadsnämnd och lönenämnd är den genomsnittliga andelen kvinnor obetydlig.



Kvinnornas underrepresentation i politiska organ är i första hand ett utslag av bristen på jämställdhet mellan män och kvinnor i samhället. Av betydelse i detta sammanhang har även mäns och kvinnors attityder till rollfördelningen i det politiska livet och i hemmet.

För att få en mer rättvis och från samhällets synpunkt fördelaktig fördelning av förtroendeposterna mellan män och kvinnor bör åtgärder både på kort och lång sikt övervägas.

I den allmänna debatten kring olika gruppers representation i politiska organ har olika förslag och synpunkter framkommit. Bl. a. har förslag framförts om att en viss del av uppdragen skall reserveras för yngre åldersgrupper och kvinnor. Under senare år har diskussionen framför allt gällt om en sådan kvotering skulle införas för att ge kvinnor en ökad andel av förtroendeuppdragen.

I vissa fall har lagstiftningsåtgärder föreslagits för att garantera kvinnor en viss andel av de politiska uppdragen. Vi anser att stora praktiska svårigheter är förenade med att lagstifta om ett sådant system. Men framför allt kan principiella invändningar anföras mot en sådan lösning. Viktigast i det sammanhanget är att partiernas möjligheter att fritt nominera skulle begränsas.

Det bör istället ankomma på partierna att fördela förtroendeuppdragen så att en mer rättvisande avspeglning av väljarkåren uppnås. Det kan konstateras att partierna i vissa fall ställer upp normer för en lägsta andel kvinnor vid nomineringar till kommunala organ. Det är även en uppgift för partierna att medverka till att t. ex. kvinnor inte ensidigt får uppdrag endast i vissa nämnder.

Detta gäller även flera andra nu underrepresenterade grupper t. ex. ungdomar och äldre. För att ge förutsättningar för ett vidgat deltagande från dessa grupper kan flera olika åtgärder behöva vidtas. Särskild uppmärksamhet kan enligt vår mening behöva ägnas åt detta när det gäller inriktningen av partiernas interna utbildning. Även andra åtgärder för att informera och väcka intresse för de kommunala frågorna hos dessa grupper är betydelsefulla.

Möjligheterna att få en mer allsidig representation från olika medborgargrupper beror enligt vår mening till stor del på vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta för dem att utföra uppdragen. För många innebär det stora svårigheter att kombinera förtroendeuppdrag med ordinarie arbete, hem och fritidsintressen.

Orsaken till att vissa medborgargrupper är underrepresenterade kan ha samband med att många inte orkar med någon krävande sysselsättning efter en lång arbetsdag. Inom många yrkesgrupper är det svårt att fullgöra kommunala uppdrag därför att man inte kan ordna vikarie eller byta skift för att delta i sammanträden. Andra yrken ger inte möjligheter till att under arbetstid ta de kontakter som är nödvändiga för att fullgöra kommunala uppdrag.

I många fall kan förtroendeuppdrag innebära ekonomiska uppoffringar genom att den ersättning som utbetalas inte täcker de kostnader som är förenade med uppdraget. Problem med tillsyn av barn under sammanträden är ett annat hinder som diskuterats.

Några av de mest centrala frågorna gäller:

- möjligheterna att förena förtroendeuppdrag och ordinarie arbete
- villkoren för ersättning så att ekonomiska skäl inte utgör hinder för att åta sig förtroendeuppdrag
- möjligheterna att skapa bättre förutsättningar för att kombinera förtroendeuppdrag med familjeliv och fritidsintressen.

2.10.3 *Förtroendeuppdrag – ordinarie arbete*

Fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter ofta att det under viss tid är möjligt att frigöra sig från ordinarie arbete. För många är detta idag ett hinder för att åta sig kommunala uppdrag. Av flera skäl är detta otillfredsställande. Det påverkar rekryteringen till uppdragen genom att vissa grupper p. g. a. sina yrkesförhållanden är förhindrade att delta på lika villkor i kommunalpolitiskt arbete. Det är även negativt från principiell synpunkt genom att den representativa demokratin principer delvis sätts ur spel.

En lagstadgad rätt till ledighet från anställning skulle enligt vår mening förbättra möjligheterna för stora grupper av medborgare att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner och landsting.

Sådan rätt finns idag för fullgörande av riksdagsuppdrag. I grundlag regleras att statlig, kommunal eller enskild arbetsgivare inte får vägra ledighet för sådant uppdrag. Därmed finns garantier för att inte den enskildes anställningsförhållanden skall utgöra något hinder för att den representativa demokratin skall kunna fungera. Samtidigt kan denna garanti betraktas som en medborgerlig rättighet.

För kommunala uppdrag finns f. n. inte någon motsvarande garanti. Däremot stadgas det i kommunallagarna att den som är valbar till kommunalt förtroendeuppdrag även i princip är skyldig att åta sig sådant uppdrag. I konsekvens därmed är det motiverat med en lagreglering som tryggar att förtroendevald och ersättare inte kan hindras att utöva sitt uppdrag. Vi anser att bestämmelser om detta bör införas i kommunallagen.

Genom en sådan lagreglering skulle de kommunala förtroendeuppdragens betydelse understrykas. Vidare skulle likformighet mellan olika samhällssektorer uppnås. Förtroendevalda skulle få samma rättigheter, oavsett om de är anställda inom den statliga, kommunala eller privata sektorn.

En särskild fråga i detta sammanhang är om en lagreglering av detta slag även bör omfatta de heltidsengagerade förtroendemännen.

Vi har ovan redovisat den utveckling som lett fram till att ett ökat antal förtroendevalda fått tillfälle att arbeta som politiker på heltid i kommuner och landsting. Men det har även framgått att andelen kvinnor bland de heltidsengagerade är utomordentligt liten. Även i fråga om ålder och yrkesbakgrund konstaterades betydande skillnader mellan de heltidsengagerade och väljarkåren i stort. En vidgad rekrytering till dessa betydelsefulla poster måste därför betraktas som angelägen. En lagstad-

gad rätt till tjänstledighet även för sådana uppdrag bör enligt vår mening kunna underlätta en sådan breddning.

- Vi föreslår därför att en lagstadgad rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag införs i kommunallagen. Denna rätt skall även omfatta kommunala heltidsuppdrag.

Som vi förut visat är det mycket vanligt att ledamöterna i de kommunala organen har möten i partigrupperna i anslutning till landstingsmötena, fullmäktiges och nämndernas sammanträden. Enligt vår uppfattning är det därför väsentligt att förberedelser i form av gruppmöten ingår som en del av den ledighet som erfordras för att fullgöra uppdraget. Det bör även gälla den tid som erfordras för omklädnad och resa från arbetsplatsen till sammanträdet.

Begreppet kommunalt förtroendeuppdrag bör enligt vår mening ges en vidsträckt tolkning. Bl. a. bör både suppleanter och ledamöter i kommunala utredningar ingå. Även andra uppdrag som är att betrakta som en följd av kommunala uppdrag bör inbegripas.

För att ge arbetstagare och arbetsgivare tillfälle att planera behov av ledighet och vikarier i samband med fullgörande av kommunala uppdrag bör kommuner och landsting enligt vår mening ha en sammanträdesplanering som sträcker sig över lång tid. Om det kan anges att sammanträdena i resp. organ planeras pågå en förmiddag, eftermiddag eller hel dag underlättas en sådan planering ytterligare.

Övriga frågor i samband med fullgörande av kommunala uppdrag t. ex. arbetsförhållanden, anställningsvillkor, ersättningsfrågor o. d. bör enligt vår mening regleras i annan ordning än genom lagstiftning.

Vi har i våra undersökningar funnit en klar tendens att lägga allt fler kommunala sammanträden på dagtid. I landstingen är det regel att sammanträdena äger rum på dagtid.

Mot bakgrund av de konfliktsituationer de förtroendevalda upplever i förhållande till arbete, hem och fritid kan det diskuteras om inte fler kommunala sammanträden bör förläggas till dagtid. Förtroendeuppdragen skulle i så fall fullgöras på vad som normalt är ordinarie arbetstid. De förtroendevalda skulle med en sådan lösning hinna ägna mer tid åt övriga uppgifter som ingår i förtroendeuppdraget.

Fördelarna är emellertid inte entydiga. Det finns grupper av medborgare som har särskilda svårigheter att delta i dagsammanträden pga. yrkesarbete eller familjesituation.

Mellan kommunerna finns stora variationer när det gäller sammanträdenas förläggning. Det tyder på att lokala förutsättningar och ledamöternas önskemål i de kommunala organen är avgörande för när de kommunala sammanträdena äger rum.

Det är vår uppfattning att kommuner och landsting även i fortsättningen bör förlägga sina sammanträden till tidpunkter som är anpassade till de lokala förhållandena och önskemålen från ledamöterna i varje kommunalt organ. Vårt förslag om lagstadgad rätt till tjänstledighet för kommunala uppdrag bör dock ge ökade möjligheter att välja dagsammanträden i kommuner där det anses lämpligt. Från informations-

synpunkt är det emellertid väsentligt att sammanträden i kommunfullmäktige äger rum på kvällstid. Det ger flertalet medborgare möjlighet att gå på dessa sammanträden.

2.10.4 *Ekonomisk ersättning*

Av våra undersökningar framgår att det finns avsevärda skillnader mellan olika kommuner när det gäller ersättningen till förtroendevalda. Det finns även en betydande variation mellan kommuner och landsting.

Ersättningsfrågorna får ökad aktualitet i samband med en lagstadgad rätt till ledighet för förtroendeuppdrag. Det inkomstbortfall som kan uppstå vid fullgörande av förtroendeuppdrag kan vara till nackdel från rekryteringssynpunkt. I vissa kommuner är ersättningarna i dag så låga att många medborgare kan få ett betydande inkomstbortfall från sina ordinarie arbeten när de fullgör förtroendeuppdrag.

- Med utgångspunkt i att alla medborgare skall ha möjlighet att åta sig kommunala uppdrag rekommenderar vi kommuner och landsting att ge sådan ersättning att inte ekonomiska skäl kan utgöra hinder.

Vårt ställningstagande innebär *inte* att vi rekommenderar någon differentierad ersättning som är beroende av de förtroendevaldas egna inkomster. De ersättningsformer som finns för närvarande är i stort sett tillräckliga. Men ersättningen bör i alla kommuner och landsting ha en sådan nivå att i princip alla medborgare skall kunna åta sig förtroendeuppdrag.

2.10.5 *Förtroendeuppdrag – hem och fritid*

Stora grupper av medborgare upplever betydande praktiska svårigheter i att kombinera kommunalt politiskt arbete med hem och fritidsintressen. Det medför ofta att de inte anser sig ha tid att åta sig kommunala uppdrag. Framför allt gäller det för unga barnfamiljer. Detta är en av förklaringarna till den låga representationen från lägre åldersgrupper och kvinnor.

Många kvinnor är yrkesarbetande. För dem kan åtgärder för att underlätta ledighet och förbättrad ekonomisk ersättning ge möjligheter till ökat deltagande. I dagens samhälle är det huvudsakligen kvinnor som är hemarbetande. En inte oväsentlig del av de praktiska problemen består i att ordna barntillsyn.

I många fall har partierna vidtagit åtgärder för att underlätta för yrkesarbetande föräldrar att åta sig kommunala uppdrag.

Enligt förarbetena till gällande lagstiftning kan ersättning utgå för vissa utgifter som är förenade med kommunalt förtroendeuppdrag. Ersättning för sådana särskilda utgifter avser exempelvis kostnader för representation, skrivhjälp, telefon m. m. Det är emellertid inte möjligt att få

ersättning för utgifter för tillsyn av barn i samband med fullgörande av förtroendeuppdrag.

- Mot den bakgrunden föreslår vi att gällande regler om ersättning för utgifter som är förenade med kommunalt förtroendeuppdrag vidgas så att kommuner och landsting skall kunna ersätta även andra utgifter t. ex. kostnader för barntillsyn.

I detta sammanhang vill vi även peka på den möjlighet som kommuner och landsting redan nu har att ordna med barntillsyn bl. a. i samband med kommunala sammanträden. När det gäller dagsammanträden är det lämpligt att det ordnas möjlighet att lämna barnen för tillsyn under den tid sammanträdet pågår. På kvällstid kan kommuner och landsting ordna så att någon kan komma till bostaden.

För att de förtroendevalda lättare skall kunna förena sina uppdrag med familj och fritidsintressen har vissa kommuner reserverat en kväll i veckan då inga kommunala sammanträden äger rum.

2.10.6 *Utbildningsinsatser från partier, kommuner och landsting*

Vi har tidigare konstaterat att de kommunala frågornas antal ökat och samtidigt blivit mer sammansatta och expertbetonade. Kommuner och landsting har frivilligt börjat med nya verksamheter. Genom lagstiftning har de även ålagts nya uppgifter.

Samtidigt med den utvecklingen har det kommunala arbetet inriktats mer på principfrågor och långsiktiga bedömningar. En viktig konsekvens av detta är att den lokala kännedomen betyder relativt sett mindre för erhållande av förtroendeuppdrag. Teoretiska kunskaper inom de kommunala organens olika verksamhetsområden och kunskaper om kommuner och landstings sätt att fungera har fått en ökad betydelse. Detta kan vara en annan förklaring till att vissa medborgargrupper är dåligt representerade bland de förtroendevalda.

I kapitlen 6 och 8 behandlas frågan om vilka åtgärder kommuner och landsting kan vidta för att göra beslutsunderlag och annan information lättare tillgänglig för förtroendevalda och andra medborgare. Åtgärder av det slaget kan på sikt ha betydelse för att bibehålla och väcka intresse för kommunala frågor hos medborgarna. Men det behövs även särskilda insatser för utbildning inom både partier och kommuner/landsting.

- Vi rekommenderar kommuner och landsting att ge partistöd i en omfattning som gör det möjligt för partierna att i ökad utsträckning svara för grundutbildning av blivande förtroendevalda.

Partierna bör i sin egen studieverksamhet satsa särskilda resurser på att intressera och utbilda medborgare från grupper som är underrepresenterade bland de förtroendevalda. Studierna bör vara av grundläggande karaktär och bl. a. ta upp kommunalkunskap, mötesteknik, träning i att diskutera och tala inför en grupp osv. För dem som redan har förtroendeuppdrag bör kommuner och landsting svara för fortbildning och vidareutbildning inom verksamhetsområden där resp. förtroendevald har sina uppdrag.

- Vi rekommenderar att särskilda insatser görs för att få till stånd ökad information om kommunala frågor i skolorna. Vi anser det även angeläget att de politiska ungdomsorganisationerna ges förbättrade arbetsförutsättningar bland skolelever.

Partierna kan t. ex. medverka i den ordinarie skolundervisningen när kommuner och landsting behandlas. På så sätt ges en möjlighet att redan på ett tidigt stadium väcka intresse för hur partierna arbetar i kommuner och landsting. Särskilt viktigt är det att partierna medverkar på linjer där eleverna valt en praktiskt inriktad utbildning. Det är grupper som enligt olika undersökningar är minst motiverade att intressera sig för kommunala frågor.

2.10.7 *Rollen som förtroendevald*

Många förtroendevalda upplever svårigheter i samband med sina uppdrag. Det är problem som framför allt grundar sig på att de inte anser sig ha:

- tillräckligt med tid för förberedelser
- tillfredsställande information inför sammanträdena
- tillräckliga kunskaper.

Detta är svårigheter som upplevs olika starkt beroende på ställningen i organisationen. Det är främst de många ledamöter som inte har centrala uppgifter i kommuner och landsting som inte är tillfreds med sin personliga arbetssituation.

Vi anser att det är en central fråga att arbetsförhållandena för de förtroendevalda förbättras. Särskilt gäller det nyvalda ledamöter och suppleanter. Åtgärder som kan underlätta arbetssituationen och stärka de många förtroendevaldas ställning bör även på sikt kunna medverka till en vidgad rekrytering till förtroendeuppdragen.

Förhållandet till tjänstemännen utmärks inte sällan av att de förtroendevalda som sysslar med de kommunala frågorna vid sidan av sitt arbete upplever att de är otillräckligt informerade i förhållande till tjänstemännen. I de flesta kommuner och landsting finns det nu förtroendevalda som ägnar hela sin tid åt de kommunala uppdragen. Detta har setts som en väg att ge förtroendevalda möjlighet att fortlöpande följa verksamheten.

I vissa kommuner och landsting har partierna själva eller resp. kommun/landsting även anställt särskilda sekreterare som har till uppgift att biträda de heltidsengagerade. I arbetsuppgifterna kan även ingå att biträda fullmäktige- eller landstingsgrupper.

Den bristande tiden hör bl. a. samman med nu gällande regler om tidpunkt för kallelse och utsändning av handlingar. Detta behandlas i kapitel 3. Reglerna för när kallelse och handlingar skall skickas ut föreslås bli ändrade.

Den bristande informationen inför sammanträdena beror på att beslutsunderlaget inte sällan upplevs som svårförståeligt och svåröverskådligt. Utformningen av kommunala handlingar diskuteras i kapitel 6.

Där föreslås bl. a. att arbetet för de tjänstemän som svarar för utformning av handlingar skall underlättas genom utbildningsinsatser. Vidare rekommenderar vi att sammanfattningar skall ingå regelmässigt i handlingarna.

2.10.8 Åtgärder för att underlätta partiernas verksamhet

Partiernas arbete har grundläggande betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det är väsentligt att deras verksamhet underlättas på olika sätt.

Landstingen och nästan alla kommuner har infört kommunalt partistöd. En stor del av detta stöd reserveras inför valrörelserna. Ytterligare en stor andel används för utbildning av partiernas förtroendevalda.

Vi har rekommenderat kommuner och landsting att genom partistöd ge partierna ökade möjligheter att svara för grundutbildning av de förtroendevalda. Enligt vår uppfattning bör partierna i det sammanhanget satsa särskilda resurser på att utbilda blivande förtroendevalda från grupper av medborgare som är underrepresenterade bland de förtroendevalda.

Sett från demokratisk synpunkt kan en sådan målmedveten satsning från partiernas sida på sikt innebära att de förtroendevalda får en allsidigare representation. Vidare skulle de förtroendevalda tillföras nya erfarenheter och kunskaper.

Enligt vår mening bör även behovet av ökad service till partiernas fullmäktige- och landstingsgrupper uppmärksammas. Den bör främst skötas av partierna själva.

- Vi rekommenderar i det sammanhanget att personal avdelas med uppgift att ge *service till förtroendevalda* i fullmäktige och på landstingsmötet. Exempel på sådana tjänster är sammanställning av material, framtagning av statistiska uppgifter etc.

Kommuner och landsting kan underlätta partiernas arbete på andra sätt än genom det kommunala partistödet. Det är vanligt att partierna får tillgång till kommunala lokaler för sin mötes- och studieverksamhet. Kopieringsmöjligheter, skrivhjälp och tillgång till underlag för studieverksamhet är exempel på tänkbara åtgärder. Kommuner och landsting kan även ställa en tjänsteman till partiernas förfogande för att hjälpa till att ta fram material.

I kapitel 6 förordar vi att partierna rutinmässigt skall erhålla ett visst antal exemplar av handlingar, protokoll, utredningar m. m. Där framförs även tanken på att ett s. k. förvaltningsbibliotek skall fungera som dokumentationscentral för partier och förtroendevalda.

2.11 Sammanfattning

- Medborgarnas inflytande kanaliseras genom förtroendevalda och partier. Goda möjligheter för alla medborgare att delta i partiernas

verksamhet och att vara förtroendevalda är ett villkor för en väl fungerande demokrati. Mot bakgrund av förändrade förutsättningar understryker vi betydelsen av

- att alla medborgare ges likvärdiga förutsättningar för att åta sig och fullgöra kommunala uppdrag
- att ökade insatser görs för att underlätta partiernas verksamhet i kommuner och landsting.

Det finns påtagliga skillnader mellan olika medborgargrupper vad gäller deras andel av de förtroendevalda. Kvinnorna och ungdomarna är underrepresenterade. Även de äldre i pensionsåldern är fåtaliga. Enligt vår mening bör man undanröja de hinder som finns för att skapa likvärdiga förutsättningar. Vi anser därför:

- att bättre möjligheter måste skapas för att kunna kombinera förtroendeuppdrag med ordinarie arbete
- att tillräcklig ersättning bör utgå för utfört arbete i samband med förtroendeuppdrag
- att bättre förutsättningar måste skapas för att kunna kombinera förtroendeuppdrag med familjeliv.

Mot bakgrund av detta föreslår vi:

- att en lagstadgad rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag införes i kommunallagen. Denna rätt skall även omfatta kommunala heltidsuppdrag.

Begreppet kommunala uppdrag bör ges en vid tolkning så att rätten till ledighet i princip gäller för alla förtroendeuppdrag.

Med utgångspunkt i den vikt vi lägger vid att alla medborgare skall ha förutsättningar att åta sig kommunala uppdrag rekommenderar vi:

- att kommuner och landsting ger en sådan ersättning att inte ekonomiska skäl kan utgöra hinder för att fullgöra kommunala uppdrag. Vi anser dock inte att differentierad ersättning som är beroende av de förtroendevaldas egna inkomster skall tillämpas.

Vi föreslår vidare att de nuvarande reglerna för ersättning till förtroendevalda av andra kostnader som är förenade med uppdraget vidgas så att kommuner och landsting kan ersätta även andra utgifter t. ex. kostnader för barn tillsyn.

Vidare rekommenderar vi att kommuner och landsting i ökad utsträckning medverkar till att ordna de praktiska frågorna t. ex. vid barnpassning på kvällstid eller för kortare tider under dagen.

Vi rekommenderar även att kommuner och landsting ger partistöd i en omfattning som gör det möjligt för partierna att i ökad utsträckning svara för grundutbildning av blivande förtroendevalda.

Enligt vår uppfattning bör partierna satsa särskilda resurser på att utbilda blivande förtroendevalda från grupper av medborgare som är underrepresenterade bland de förtroendevalda.

Vi rekommenderar att särskilda insatser görs för att få till stånd ökad information om kommunala frågor i skolorna. Vi anser det även angeläget att de politiska ungdomsorganisationerna ges förbättrade arbetsförutsättningar bland skolelever.

I detta sammanhang bör även behovet av ökad service till partiernas

fullmäktige- och landstingsgrupper uppmärksammas. Den bör främst skötas av partierna själva.

- Vi rekommenderar även att personal avdelas med uppgift att ge service till ledamöterna i fullmäktige och på landstingsmötet.

Som tidigare nämnts är arbetsförutsättningarna för de förtroendevalda och partierna av grundläggande betydelse för den kommunala demokratin och självstyrelsen. De berör även flertalet av de frågeställningar som behandlas i kommande kapitel. Det gäller t. ex. arbetet i de beslutande organen och vid utformningen av den kommunal informationsverksamheten. Därvid anges även åtgärder som riktar sig till flertalet medborgare vilka inte är verksamma i partierna.

3 De beslutande organen

3.1 Inledning

I kommunfullmäktige och landstingsmötet utövar de förtroendevalda den överordnade beslutanderätten på medborgarnas uppdrag. Genom debatter i de beslutande församlingarna kan medborgarna följa de kommunala frågornas behandling direkt eller indirekt genom massmedierna. Olika meningsriktningar redovisas inför offentligheten. En livaktig debatt i de beslutande organen ökar intresset för de kommunala frågorna.

När det gäller att åstadkomma en ökad kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda är de beslutande organen av stor betydelse. Förändringarna när det gäller den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning har emellertid påverkat de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i fullmäktige och landstingsmöte. Detta motiverar överväganden om de beslutande organens *allmänna ställning*. En delfråga



är i vilken utsträckning det skall vara möjligt att överföra beslutanderätt från kommunfullmäktige och landstingsmöte till nämnderna. Särskilt bör landstingsmötets roll i den väsentligt utökade landstingsverksamheten uppmärksammas.

Även fullmäktiges och landstingsmötets *arbetsformer* bör diskuteras i detta sammanhang. Utgångspunkten är de förtroendevaldas arbetsföretsättningar och medborgarnas möjligheter att få information. Av betydelse i flera avseenden är de regler som gäller för arbetet. Det gäller t. ex. motions- och interpellationsförfarandet, men även de formella reglerna för utsändning av kallelse, kungörelse och handlingar inför sammanträdena.

En särskild fråga i detta sammanhang är förutsättningarna för *suppleanternas* medverkan.

I detta kapitel ges en kortfattad bakgrund i fråga om de formella regler som gäller och utvecklingen på vissa punkter. I senare delen redovisas utredningens överväganden och förslag. De medför i flera avseenden förändringar i gällande lagstiftning. För en mera utförlig redovisning av rättsläge och lagförslag hänvisas till kapitel 10.

3.2 Fullmäktiges och landstingsmötets kompetens

De beslutande organens centrala roll kommer till uttryck i kommunallagstiftningen. Fullmäktige och landstingsmötet skall utöva beslutanderätten. Beredning, verkställighet och förvaltning skall skötas av kommunstyrelse respektive förvaltningsutskott och övriga nämnder.

Även om de faktiska befogenheterna inte närmare definieras är de möjliga att fastställa i grova drag (4 § KL och 5 § LL).

- De beslutande organen skall fatta alla viktigare finansiella beslut.

De fastställer kommunal- och landstingskatten och beslutar om taxor för den kommunala servicen.

De beviljar anslag till alla typer av utgifter. Genom anslagsvillkor påverkar de nämndernas handlingsutrymme. Nämndernas lagliga befogenheter enligt speciallagstiftningarna kan emellertid inte inskränkas genom beslut i fullmäktige eller på landstingsmötet.

De beslutande organen skall besluta om viktigare frågor som gäller förfogandet över förmögenheten. Det gäller t. ex. köp och försäljning av fastigheter, upptagande av lån och ingående av borgen.

Kommunfullmäktige och landstingsmötet skall vidare:

- fatta alla beslut av generell karaktär, t. ex. beslut om reglementen för nämnderna,
- utse ledamöterna i nämnderna, samt
- ta ställning till revisionsberättelsen och besluta om ansvarsfrihet för förvaltningen.

Uttryckliga lagregler för hur beslutanderätt kan överföras från fullmäktige och landstingsmötet till nämnder saknas i kommunallagen och landstingslagen. Men besluts- och verkställighetsfunktionen delas upp

mera allmänt mellan organen i lagstiftningen. Den närmare uppgiftsfördelningen sker sedan genom rättspraxis.

3.3 Kommunfullmäktige

3.3.1 Allmän bakgrund

De beslutande organens ställning och arbetsförhållanden har gradvis förändrats. Arbetsbördan har vuxit. Antalet sammanträden och framför allt tidsåtgången för dessa har utökats avsevärt. Det är inte ovanligt att fullmäktiges sammanträden pågår till långt in på natten. I många kommuner har antalet motioner, interpellationer och enkla frågor ökat mångfaldigt. De tar alltmer tid i anspråk under fullmäktiges sammanträden. Detta har även ställt större krav på fullmäktigeledamöterna.

Men utvecklingen av fullmäktiges arbetsförhållanden måste också sättas i samband med förändringar inom förvaltningen. Såväl ärendenas antal som deras alltmer komplicerade karaktär har lett till ökade insatser för att förbereda besluten. Detta har medfört en ökning av antalet kommunaltjänstemän.

Expansionen har även inneburit att kommunstyrelsen fått ökade arbetsuppgifter. Redan när den nuvarande kommunallagen utarbetades fanns en medveten strävan att ge kommunstyrelsen ställning som ledande och samordnande organ. Dess roll som ledningsorgan har under de senaste decennierna markerats alltmer. Samtidigt har det på vissa områden skett en sammanslagning av nämnder som givit dessa större resurser.

Dessa förändringar har påverkat fullmäktiges arbetsförutsättningar. Kommunstyrelsen och nämnderna har fått en starkare ställning i förhållande till kommunfullmäktige.



3.3.2 Överförande av beslutanderätt

Det är mot denna bakgrund man bör se diskussionen under senare år att förändra förhållandet mellan kommunfullmäktige och nämnderna. För att minska fullmäktiges arbetsbörda har det diskuterats om fullmäktige skall ges ökade möjligheter att överlåta beslutanderätten i vissa typer av ärenden till andra kommunala organ, t. ex. kommunstyrelsen.

Idag får fullmäktige i princip inte överlåta något av sin beslutanderätt. Men i praktiken är det möjligt i viss utsträckning. Gränsdragningen mellan vad som är beslutande, förvaltande och verkställande uppgifter är som ovan nämnts inte i detalj angiven i lagstiftningen. Av praxis och specialförfattningar framgår att det exempelvis är tillåtet för fullmäktige:

- att uppdra åt en fastighetsnämnd att besluta om rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter,
- att uppdra åt lönenämnd eller motsvarande kommunalt organ att träffa avtal om personalens anställningsvillkor,
- att överföra beslutanderätt till en nämnd om det finns ett direkt stöd för detta i speciallagstiftning.

Enligt byggnadslagen kan t. ex. beslut om antagande av stadsplan och byggnadsplan under vissa förutsättningar delegeras av fullmäktige till byggnadsnämnd. I s. k. utskänkingsärenden kan fullmäktige enligt rusdrycksförordningen delegera sin beslutanderätt till nykterhetsnämnd eller till social centralnämnd. Med stöd av socialhjälpslagen kan fullmäktige i vissa fall uppdra åt socialnämnd att fatta beslut om borgensteckning.

Vid sidan av denna formella delegation kan s. k. *faktisk delegation* förekomma. Därmed menas att kommunstyrelsen beslutar, även om beslutanderätten formellt ligger hos fullmäktige. I praktiken sker faktisk delegation oftast på grund av tidsbrist. Det förekommer t. ex. att kommunstyrelsen i stället för fullmäktige avger kommunens yttrande över remisser från statliga myndigheter. Fullmäktige godkänner därefter yttrandet i efterhand.

Förutom delegation av beslut finns också enligt lagen s. k. "osjälvständiga verkställighetsuppdrag", som kan överlämnas till nämnd eller till någon tjänsteman. Även dessa uppdrag skall vara strikt reglerade genom direktiv.

I kommunallagsutredningens förslag till gemensam kommunallag föreslås att en *allmän delegationsregel* införs för fullmäktige¹. Kommunallagsutredningen har utgått från att möjligheterna till delegation bör framgå direkt av lagen. Rätten att överföra beslutanderätt skulle inte längre vara beroende av hur begreppet "verkställighet" tolkas. Förslaget är närmast juridiskt motiverat. Det avser inte att förändra de principer som hittills gällt för vilka ärenden som är möjliga att delegera. Men detta behöver inte innebära, framhåller utredningen, "att delegationsrätten även i framtiden skall vara begränsad till de ärendetyper som för närvarande har ansetts möjliga att delegera".

Denna allmänna delegationsregel anses innebära en smidigare ordning

¹ Enhetlig kommunallag, SOU 1974:99, s. 172.

om det i framtiden uppstår motiv för en vidgad delegationsrätt. Förslaget innebär att rättspraxis får dra upp de närmare gränserna för delegationsrätten.

De mera övergripande och långsiktiga frågorna spelar en allt större roll i den kommunala verksamheten. Dessa frågor rymmer värderingar och principiella ställningstaganden. De är styrande för inriktningen och utvecklingen av verksamheten.

I vissa kommuner har diskussioner och utredningar förekommit i syfte att förbättra de förtroendevaldas möjligheter att kunna sätta sig in i dessa frågor. I några fall har man föreslagit att detta bl. a. skulle ske genom att fullmäktige överlät sin beslutanderätt i mindre betydelsefulla ärenden till nämnderna. Därmed skulle ledamöterna i större utsträckning kunna ägna sig åt s. k. "tung" frågor. Denna debatt har framför allt förts i stora kommuner där arbetsbelastningen är stor.

3.4 Landstingsmötet

3.4.1 Förändrade förutsättningar

Även landstingsmötets roll har påverkats och förändrats under senare år. Landstingen har tagit på sig nya uppgifter och byggt ut den befintliga verksamheten.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och landstingen har på vissa områden förändrats under de senaste decennierna. Verksamhetsområden som tidigare varit landstingskommunala har övertagits av staten. Samtidigt har statliga uppgifter överförts till landstingen.

Landstingens organisation och verksamhetsformer behandlades av den statliga landstingsutredningen i mitten av 1960-talet.

Direktiven fäste bl. a. uppmärksamheten på landstingsledamöternas arbetsförhållanden. Under några dagar före det s. k. lagtima landstingsmötet måste de sätta sig in i alla de ärenden – ofta flera hundra – i vilka landstingsmötet skulle fatta beslut. Därför ansågs det önskvärt att skapa möjlighet för landstingsledamöterna att mera kontinuerligt följa förvaltningen. Som exempel angavs att flera landstingsmöten kunde hållas varje år. Detta hade redan prövats i en del landsting.¹

Utredningens förslag innebar en viss anpassning av landstingslagen så att den närmare anknöt till vad som gällde för kommunerna.

Landstingslagen hade tidigare bundit landstingen till ett sammanträde per år, det s. k. lagtima mötet. Endast i speciella fall för särskilt "uppgivna ärenden" kunde landstingsmöte sammanträda ytterligare en gång till s. k. urtima möte. Ett av utredningens förslag innebar att reglerna om landstingets sammanträdestider skulle ändras för att möjliggöra flera sammanträden.² De av utredningen föreslagna ändringarna i landstingslagen och sjukvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1966.

De nuvarande reglerna innebär att:

- landstingsmöte skall hållas före oktober månads utgång för att behandla budgeten,

¹ Statsrådsprotokollet den 9 februari 1962.

² Landstingens organisation och arbetsformer, SOU 1963:64.

- det skall sammanträda varje valår för val av nämnder för nästa mandatperiod,
- landstingsmötet i övrigt bestämmer när och hur ofta det skall sammanträda (19 och 60 §§ LL).

Lagen ändrades för att påverka landstingsmötet att sammanträda oftare. Därmed skulle landstingsledamöterna lättare kunna följa ärendenas gång i beredningsarbetet. Dessutom skulle arbetsbördan kunna fördelas på ett rimligare sätt över året.

En kartläggning visar emellertid att dessa intentioner endast i begränsad utsträckning förändrat landstingsmötets arbetsformer. Enligt landstingsutredningens undersökningar 1962 var det nio landsting som hade mer än ett landstingsmöte. Antalet landstingsmöten har visserligen ökat, men i flertalet fall sammanträder landstingsmötet fortfarande endast två till tre gånger per år. Åren 1970 och 1973 var antalet sammanträden högre beroende på de s. k. vallandsting som lagstiftningen kräver (se tabell 3:1).

Tabell 3:1. Antal landstingsmöten per år under perioden 1969–74.

År	Antal möten per landsting						Tot.
	1	2	3	4	5	Mer än 5	
1969	2 ^a	18	3	1	—	—	24
1970	—	2 ^a	14	5	3	—	24
1971	—	17	4	1	1	1 ^b	24
1972	—	14	7	1	—	1 ^b	23
1973	—	—	14	7	1	1 ^b	23
1974	—	12	7	1	2	1 ^b	23

^a Kalmar läns norra och södra landsting.

^b Stockholms läns landsting.

Stockholms läns landsting utgör ett undantag. Där sammanträder man lika ofta som fullmäktige i kommunerna. Detta landstings speciella ställning har markerats genom särskild lagstiftning. Som jämförelse kan nämnas att drygt 80 procent av fullmäktigeförsamlingarna sammanträder fler än nio gånger per år.

Landstingens möten i oktober, då budgeten behandlas, pågår oftast i tre eller fyra dagar. Ett fåtal landstingsmöten sammanträder längre än fyra dagar.

3.4.2 Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap

En orsak till att landstingsmötet inte sammanträder så ofta är att förvaltningsutskottet i stor utsträckning kan ersätta landstingsmötet mellan dess sammanträden (41 § LL). Det s. k. ställföreträdarskapet innebär att förvaltningsutskottet kan fatta beslut i stället för landstingsmötet även i ärenden som är mer betydelsefulla (prop. 1954:119 s. 105). I landstingen är det därför lättare än i kommunerna att överföra beslutanderätt från den representativa församlingen till det ledande beredningsorganet, dvs. förvaltningsutskottet.

Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap kan emellertid begränsas.

Landstingsmötet kan dra upp riktlinjer för utskottets kompetens genom att uttryckligen överföra beslutanderätten i vissa grupper av ärenden. Landstingen kan även fastställa direkta begränsningar för utskottets verksamhet. Det finns inga undersökningar av hur landstingen och förvaltningsutskotten i praktiken bedömt ställföreträdarskapet. Däremot tyder innehållet i förvaltningsutskottens reglementen på att några formella begränsningar av ställföreträdarskapet inte gjorts av landstingsförsamlingarna.

Det finns flera formella olikheter mellan kommuner och landsting i fråga om möjligheterna att överföra beslutanderätt.

- I kommunerna förutsätts att det finns ett uttryckligt beslut av fullmäktige. För förvaltningsutskottet följer ställföreträdarskapet automatiskt av lagen.
- Fullmäktige måste alltid på förhand precisera vilket ärende eller vilka grupper av ärenden det skall gälla. Ställföreträdarskapet däremot är allmänt och avsett att utnyttjas bl. a. i oförutsedda situationer.

Ställföreträdarskapet har givetvis sina gränser. Vissa överföringar av uppgifter är uteslutna, t. ex. landstingets beskattnings- och avgiftsmakt. Lagtexten förutsätter också att ställföreträdarskapet kan begränsas genom föreskrift i lag eller författning. Gränserna är emellertid inte klarlagda i detalj och rättspraxis ger inte någon detaljerad vägledning.

Sammantaget ger ställföreträdarskapet förvaltningsutskottet större möjligheter att besluta på landstingsmötets vägnar än vad kommunstyrelsen har i kommunerna. Genom att landstingsmötet som regel sammanträder endast två å tre gånger per år har förvaltningsutskottet fått en mycket stark ställning. Landstingsutredningen ansåg i sitt betänkande "att landstingens organisation och arbetsformer hade givit förvaltningsutskottet en dominerande ställning".

För att i någon mån förändra detta förhållande föreslog landstingsutredningen att uppgifter som kunde skötas av nämnder borde flyttas bort från förvaltningsutskotten. Enligt utredningen borde utskotten följaktligen inte vara direktioner för sjukhus eller andra sjukvårdsinrättningar. Som exempel på vilka nämnder som kunde vara lämpliga att inrätta angavs: fristående sjukvårdsstyrelse, socialnämnd, undervisningsnämnd, lönenämnd och central byggnadskommitté.

Kommunallagsutredningen har enligt direktiven inte haft i uppdrag att överväga ställföreträdarskapets faktiska innehåll. Den av kommunalutredningen föreslagna delegationsregeln för fullmäktige föreslås i den enhetliga lagen även gälla för landstingsmötet. Regeln föreslås gälla jämsides med reglerna om ställföreträdarskapet.

3.4.3 Den dubbla beredningen

En fråga som sammanhänger med landstingsmötets ställning är de särskilda regler som gäller för den s. k. obligatoriska dubbla beredningen (30 § LL). Det innebär att ärendena skall vara beredda:

- dels av den nämnd dit de hör,
- dels av utskott som landstingsmötet utsett bland sina ledamöter.

Den dubbla beredningen saknar motsvarighet i kommunerna. Den infördes för att landstingsledamöterna skulle få tillfälle att djupare tränga in i ärendena under själva landstingsmötet. Detta framhölls som mycket betydelsefullt. Landstingsledamöterna kunde inte på samma sätt som ledamöter i kommunfullmäktige följa förvaltningens arbete mellan sammanträdena.

Landstingsutredningen tog i sitt betänkande upp den kritik som riktats mot det dubbla beredningsförfarandet. Från många håll hade man framhållit att beredningsutskottens arbete var begränsat till alltför kort tid. Detta innebar, menade kritikerna, att beredningsförfarandet lätt förlorade i betydelse och blev en ren formalitet.

Landstingsutredningen föreslog därför att beredningsutskotten även skulle kunna arbeta när landstingsmötet inte var samlat.

Endast i ett fåtal fall har *ständiga beredningsutskott* tillsatts. Där det förekommit har utskotten sällan utnyttjat möjligheten att sammanträda mellan landstingsmötena.

Några regler om beredningsutskottens organisation och arbetsformer finns inte i landstingslagen. Bestämmelser om utskotten är intagna i de särskilda arbetsordningar som obligatoriskt måste antas. Allmänt sett har stor frihet givits åt landstingsmötet att bestämma formerna för beredningsutskottens arbete. Detta innebär att arbetsformerna varierar betydligt.

I Stockholms läns landsting har den dubbla beredningen gjorts frivillig genom särskild lagstiftning. Motivet för detta var att landstingsmötet skulle sammanträda förhållandevis ofta. Dessutom anfördes att detta landsting skulle få en omfattande och väl utbyggd nämndorganisation¹.

Av de undersökningar som utredningen gjort framgår bl. a. följande angående *beredningsutskottens ställning och sammansättning*.

- I allmänhet har landstingen försökt engagera alla ledamöter i beredningsutskottens arbete.
- Antalet ledamöter är relativt stort. I genomsnitt har utskotten 14 ledamöter och något färre suppleanter.
- Förvaltningsutskottets och nämndernas ledamöter ingår i stor utsträckning. Det förekommer också att ledamöterna i förvaltningsutskotten innehar ordförandeposterna i beredningsutskotten.
- Vanligen utses fyra ordinarie utskott. I några få landsting förekommer det att man utser särskilda utskott för att bereda speciella frågor. Det har exempelvis förekommit i samband med att förslag till sjukvårdsplan förelagts landstingsmötet.
- Ärendena fördelas ofta efter olika verksamhetsområden så att ett eller två utskott bereder hälso- och sjukvårdsärenden, ett undervisningsärenden, ett sociala ärenden etc. Budgeten behandlas i ett finansutskott.
- Ledamöterna i facknämnderna är vanligen även ledamöter i det beredningsutskott som behandlar ärendena från nämnden. I sju lands-

¹ Lag den 29 maj 1969 med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun, § 7, prop. 1969:112, s. 102.

ting är nämndledamöterna som regel i majoritet i detta beredningsutskott.

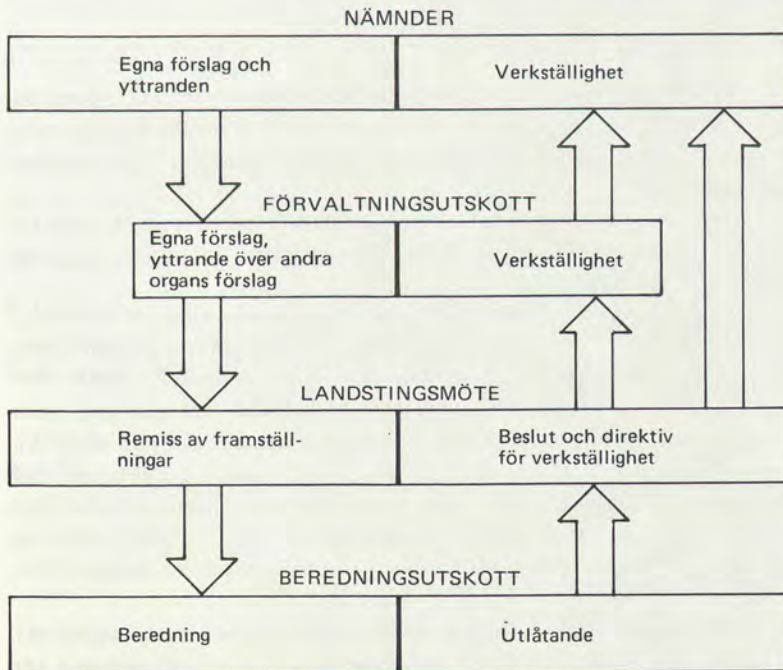
- I samtliga landsting finns vissa formella begränsningar för bl. a. valet av ledamöter till beredningsutskotten. Oftast innebär det att t. ex. landstingsmötets ordförande inte får tillhöra något utskott. I andra fall anges att landstingsledamöterna inte får vara ledamöter i mer än ett utskott.

När det gäller *beredningsutskottens sammanträden* kan konstateras att det som regel inte förs egentliga protokoll. Det är därför svårt att kartlägga omfattningen av och grundligheten i deras arbete. Endast åtta landsting har uppgivit att det förs beslutsprotokoll i någon form.

Den korta tid som beredningsutskotten är i arbete innebär att de i huvudsak får grunda sina bedömningar på det material som finns tillgängligt. Ibland kompletteras emellertid materialet genom föredragningar av de ansvariga tjänstemännen.

Resultatet av utskottens arbete redovisas i form av utlåtanden. I vissa landsting delas de ut till varje landstingsledamot. I andra hålls de tillgängliga viss tid innan landstingsmötet skall behandla dem.

Sammantaget kan konstateras att förekomsten av beredningsutskott inom landstingen sammanhänger med landstingsmötets allmänna roll. Som ovan nämnts sammanträder landstingsmötet förhållandevis sällan. Förvaltningsutskottet har en stark ställning genom det s. k. ställföreträderskapet. Det har därför ansetts vara motiverat att ha en dubbel beredning för att öka landstingsledamöternas möjligheter att sätta sig in i frågorna.



Figur 3:1 Exempel på ärendegången i landsting med det nuvarande systemet med beredningsutskott.

3.5 Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer

De beslutande organens allmänna ställning i den kommunala verksamheten sammanhänger i hög grad med dess arbetsformer. Det gäller de förtroendevaldas möjligheter att aktualisera frågor och få till stånd en allmän debatt. Detta påverkar i sin tur medborgarnas förutsättningar att bilda sig en uppfattning om de kommunala frågorna även mellan valen.

I vissa kommuner har man diskuterat möjligheterna att förbättra fullmäktigeledamöternas förutsättningar att tidigt sätta sig in i principiella ärenden av stor betydelse. I en utredning i Göteborgs kommun konstateras exempelvis följande:

”En möjlig väg att stärka fullmäktiges ställning kan vara att initiera och underlätta för fullmäktige att på ett tidigt stadium i speciellt anordnade tema- eller programdebatter principiellt diskutera de bakomliggande värderingarna i vissa övergripande och mer långsiktiga frågor, innan de vävs in i planer och beslut av mer verkställande karaktär. Samtidigt skulle också allmänheten stimuleras att avge synpunkter.”

I såväl kommuner som landsting har man även diskuterat problem i samband med de olika former för initiativ som idag är naturliga inslag i arbetet t. ex.

- motioner
- interpellationer, och
- enkla frågor.

Det är därför motiverat att behandla de allmänna regler och den praxis som gäller på detta område.

3.5.1 Motioner

För fullmäktige- och landstingsledamöter är motioner ett väsentligt instrument för att väcka förslag. Motioner har s. k. ovillkorlig anhängighetsverkan, dvs. de beslutande organen måste ta upp dem till behandling och avgörande.

Enligt kommentarerna till kommunallagen behöver motioner till fullmäktige inte avlämnas skriftligt. Däremot skall motioner till landstingsmötet vara skriftliga.

Det finns inte några regler i kommunallagen inom vilken tid motionerna skall lämnas in och besvaras (§ 18 KL). Enligt landstingslagen måste motion avlämnas senast *två månader* före landstingsmötets början. Men detta utgör inte något hinder för landstingsmöte att när det finns särskilda skäl ta upp förslag som blivit väckta senare. Det kan dock ske senast första dagen av landstingets möte (§ 21 LL). I Stockholms läns landsting kan landstingsmötet självt bestämma tidsfristerna. I landstingen torde det i varje fall före 1965 års lagändringar ha förutsatts, att motionerna skulle behandlas vid landstingsmötets nästkommande sammanträde.

Tidsfristen för behandlingen av motioner är en fråga som ofta debatteras. Det gäller särskilt i fråga om kommunerna. Bakgrunden till att frågan ofta kommit upp till diskussion är att det inte finns några

formella regler för detta i någon av kommunallagarna.

På många håll har antalet motioner ökat starkt, framför allt i kommunerna.

- I vissa kommuner har en fördubbling skett sedan början av 1960-talet.
- Genomsnittligt väcks i kommunerna omkring 15 motioner per år.
- Motsvarande antal för landstingen är omkring 20.
- Antalet motioner ökar med stigande kommunstorlek.

Ökningen visar att de förtroendevalda betraktar motioner som allt viktigare medel för att föra fram medborgarnas önskemål och för att stimulera den kommunalpolitiska debatten.

I pressdebatten har det inte sällan framhållits att antalet obesvarade motioner är stort samt att de ofta är relativt gamla. Av undersökningar som utredningen utfört framgår att endast hälften av motionerna i kommunerna behandlas inom ett år från det de väckts. Enligt uppgifter är det inte ovanligt att motioner är obehandlade under flera år.

Det här problemet har vissa kommuner på olika sätt försökt att komma till rätta med. Några har i arbetsordning ålagt kommunstyrelsen att en gång per år redovisa en förteckning över motioner som ännu inte blivit föremål för beslut. I sådana fall förutsätts även att en redovisning ges av hur långt utredningarna i anledning av motionerna framskridit. I vissa fall har man även angivit en tidsfrist för behandling av motioner t. ex. på ett år. I något fall har man satt en tidsgräns på sex månader. I landstingen är det regel att motionerna tas upp på nästkommande sammanträde.

3.5.2 Interpellationer

Ibland har de förtroendevalda intresse av att få till stånd en diskussion i de beslutande organen utan att behöva avvakta den beredning som måste föregå ett motionssvar. Ledamöterna i fullmäktige och på landstingsmöte kan då ställas en fråga genom interpellation.

Interpellation regleras i sina huvuddrag i lag. Dessutom tas detaljregler om behandlingen ofta in i arbetsordningar (23 § KL och 33 § LL).

- Institutet är avsett som ett kontrollmedel för de beslutande organen vid sidan av revisionen.
- Interpellation kan riktas endast till ordföranden i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet eller till ordföranden i annan nämnd eller beredning.
- Rätten att interpellera är inte obegränsad. Allmänpolitiska frågor är inte tillåtna och inte heller sådana där fullmäktige/landstingsmötet saknar rätt eller möjlighet att handla. Fullmäktige beslutar om frågan skall anses ligga inom det område som kan bli föremål för interpellation.

I medeltal har i kommunerna under tidsperioden 1971–1973 väckts fyra à fem interpellationer per år. Motsvarande siffra för landstingen är 12.

Interpellation skall i kommunerna avlämnas till fullmäktiges ordförande före det sammanträde vid vilket den är avsedd att framställas. Om fullmäktige medger att interpellationen får ställas, bör den besvaras senast vid nästa sammanträde. Någon svarsplikt finns emellertid inte föreskriven. Interpellationer skall avlämnas i skriftlig form.

I landstingen skall interpellation avlämnas till landstingsmötets ordförande senast första mötesdagen. Lämnas medgivande bör interpellationen besvaras vid mötet.

I Stockholms läns landsting kan landstingsmötet självt besluta om tidsfristerna för avlämnande och besvarande av interpellation. Bakgrunden till denna särregel är att landstingslagens bestämmelse inte ansetts lämpad för ett landsting som håller täta och regelbundet återkommande sammanträden (prop. 1969:112 s. 103).

Under senare år har vissa delfrågor rörande interpellationsrätten aktualiserats i olika sammanhang. Utredningen om den kommunala demokratin har fått i uppdrag att överväga möjligheterna att interpellera kommunalråd. Denna fråga behandlas i kapitel 5.

I en riksdagsmotion år 1972 (1972:168) föreslogs en ändring av landstingslagen så att interpellation skulle kunna besvaras även vid nästkommande landstingsmöte. Som skäl anfördes bl. a. att landstingsmötena i flertalet fall omfattar endast ett fåtal dagar. Tiden för att förbereda svar ansågs därför vara för kort.

I remissyttrande instämde Landstingsförbundet i motionärernas krav. Även konstitutionsutskottet instämde i motionens syfte (KU 1972:41). Utskottet underströk emellertid att en vidgad möjlighet att uppskjuta besvarandet av framställd interpellation inte fick missbrukas. Utskottet ansåg därför att en lagändring borde föregås av viss utredning. Utredningen om den kommunala demokratin har fått i uppdrag att göra den begärda översynen.

Av den kartläggning utredningen genomfört har framgått att besvarandet av interpellationer inte sällan kan vara ett problem för landstingsmötet. Det förefaller således inte vara ovanligt att interpellationssvaren får förberedas under mycket kort tid.

Av lagtekniska skäl har kommunallagsutredningen föreslagit att tidsfristerna för avlämnande och besvarande av interpellation regleras i arbetsordning.

3.5.3 *Enkel fråga*

Enkla frågor skall avse enkla sakförhållanden där snabba svar kan ges. I annat fall är den som frågar hänvisad till interpellationsinstitutet. Enkel fråga kan ställas endast till en vid sammanträdet närvarande nämndordförande. Den tillfrågade är inte tvingad att svara. Vid besvarandet av en enkel fråga är meningsutbytet i princip begränsat till frågeställaren och den som tillfrågats. Enkel fråga behöver inte vara skriftlig.¹

I kommunerna ställdes under perioden 1971–73 i medeltal fyra enkla frågor per år. Motsvarande siffra för landstingen var sju.

Enkel fråga regleras inte närmare i de båda kommunallagarna. De

¹ Kommunallagarna II, Fritz Kaijser, 1972, s. 190.

beslutande organen kan således lokalt reglera institutet efter behov. I betänkandet "Enhetlig kommunallag", föreslår kommunallagsutredningen att institutet enkel fråga inte heller i framtiden skall lagregleras. Kommuner och landsting föreslås i stället vid behov reglera förfarandet i arbetsordningar.

En sådan reglering i arbetsordning förekommer ofta. I dessa krävs vanligen:

- att enkel fråga skall vara skriftligt avfattad,
- att den skall vara inlämnad till kansliet ett visst antal dagar före sammanträdet och
- att den skall avse enkla sakförhållanden.

I många fall har även inläggen vid debatterna i samband med enkla frågor tidsbegränsats.

3.5.4 Arbetsordningar

En särskild fråga när det gäller de beslutande organens arbetsformer är i vilken utsträckning en lagreglering skall förekomma. Frågan gäller om kommunfullmäktige resp. landstingsmöte i ökad utsträckning skall kunna bestämma sina arbetsregler i arbetsordning.

Enligt landstingslagen skall landstingsmötet obligatoriskt anta en arbetsordning (38 § LL). Denna bestämmelse har ingen motsvarighet på den kommunala sidan. Men av utredningens egna undersökningar har framgått att omkring en fjärdedel (74) av landets kommuner har arbetsordning för fullmäktige.

Landstingsförbundet har utarbetat förslag till normalarbetsordning för landstingsmötet. Den innehåller bestämmelser om landstingsmötets sammanträden, plats för sammanträdet, upprop, val av ordförande och vice ordförande, val av sekreterare etc. (Cirk. AC 31/66).

Flertalet landsting har följt förslaget till normalarbetsordning. I de flesta landsting har man även tagit in regler om interpellations- och motionsförfarandet. I några fall har också institutet enkel fråga närmare reglerats.

Även i nyare arbetsordningar för kommunfullmäktige brukar praktiska detaljfrågor rörande sammanträdena regleras. Ofta regleras tidpunkten för när interpellation skall avlämnas, förfarandet vid enkel fråga, och den formella handläggningen av motioner.

Kommunallagsutredningens förslag till "Enhetlig kommunallag" SOU 1974:99 har karaktären av ramlag. Med utgångspunkt i ramlags- och enhetlighetsprinciperna har utredningen föreslagit att *arbetsordningar skall vara obligatoriska* för både fullmäktige och landstingsmötet. Enhetlighet uppnås genom att denna skyldighet utsträcks även till kommunerna. Vissa mindre betydelsefulla bestämmelser av formell natur slopas i lagstiftningen för att i stället inskrivas i arbetsordningar. Förslaget innebär att det klart skall framgå, att de föreskrifter som kan tas in i arbetsordning är av kompletterande karaktär. Om kommunallagsut-

redningens förslag genomförs får de kommunala arbetsordningarna en större betydelse än vad som nu är fallet.

3.6 Kungörelse, kallelse till sammanträden och utsändningen av handlingar

Antalet ärenden vid ett normalt fullmäktige- eller landstingsmöte varierar. För kommunfullmäktiges del är det inte ovanligt att det uppgår till ett 30–40-tal även i medelstora kommuner. Vid landstingsmötena kan de inte sällan uppgå till ett par hundra. Handlingarna till ett oktobermöte blir särskilt omfattande, eftersom de innehåller förslag till budget.

I de undersökningar som utredningen låtit utföra framgår att många fullmäktige- och landstingsledamöter inte är nöjda med sina arbetsförutsättningar¹ (jfr kap. 2). Med hänsyn till handlingarnas omfattning upplever man inte sällan att man ges otillräcklig tid att sätta sig in i beslutsunderlaget.

Mot den bakgrunden redovisas i detta avsnitt vilka regler som gäller för utsändning av kungörelse och sammanträdeshandlingar. Dessutom behandlas regler om kungörelsens innehåll samt den tidigare diskussion som förekommit i denna fråga.

3.6.1 Tidpunkten för kungörelse och utsändning av handlingar

För kommunernas del gäller följande regler för kungörelse (14 § KL). Den skall:

- anslås minst en vecka före fullmäktiges sammanträde på kommunens anslagstavla
- sändas med posten till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan antas vara adressaterna tillhanda senast fyra dagar före sammanträdet, samt
- innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas.

Tillkännagivandet om tid och plats för sammanträdet skall också införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdesdagen.



¹ Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting, SOU 1975:18.

Enligt landstingslagen är kungörelsetiden 14 dagar före landstingsmötet. Någon skyldighet att sända kungörelsen till suppleanterna finns inte föreskriven (20 § LL).

Lagen medger förkortad kungörelsetid för ärenden som kräver skyndsamt handläggning.

I den särskilda landstingslagen för Stockholm finns en särregel. Tiden för anslag och utsändande av kungörelse har här, liksom i kommunerna, bestämts till en vecka (3 § LLS).

För kommunerna finns inga regler om när handlingarna till sammanträdena skall sändas till ledamöterna. I praktiken sänds dessa ofta samtidigt med kungörelsen. För landstingens del gäller att vissa handlingar om möjligt skall översändas till ledamöterna minst åtta dagar före mötets början. Detta gäller emellertid bara motioner och förslag från förvaltningsutskott och nämnder.

Enligt kommunallagsutredningens förslag till enhetlig kommunallag skall kungörelse

- innehålla uppgift om tid och plats för sammanträde samt
- ange de ärenden som skall behandlas.

Den skall anslås minst en vecka före sammanträdet på kommunens respektive landstingets anslagstavla och samtidigt sändas till varje ledamot och suppleant med posten.

Annonsering skall också enligt förslaget ske minst en vecka före sammanträdet. Förslaget innebär att en enhetlig minimitid på en vecka för kungörelse och kallelse skall införas i både kommuner och landsting.

3.6.2 Kungörelsens innehåll

Kungörelse om sammanträde skall införas i ortspressen en vecka respektive fjorton dagar före fullmäktige- och landstingsmöte. Denna kungörelse behöver dock inte innehålla uppgift om vilka ärenden som skall behandlas.

Det upprättas med andra ord två olika kungörelser. En med uppgift om tid och plats för sammanträdet samt vilka ärenden som kommer att behandlas. Denna kungörelse anslås på den officiella anslagstavlan samt sänds till ledamöterna. Den andra typen av kungörelse som införes i tidningarna behöver endast meddela tid och plats för sammanträde.

Redan när kommunallagen fick sin nuvarande utformning i samband med 1952 års kommunallagsreform föreslogs att även kungörelsen i ortspressen kortfattat skulle ange de ärenden som skulle behandlas.

Flera remissinstanser vände sig emellertid mot detta förslag t. ex. Svenska landskommuners förbund. Det åberopades bl. a. att många landskommuner låg på gränsen mellan olika tidningars spridningsområden. De skulle därför få avsevärda annonskostnader. Departementschefen fann det önskvärt att även de ärenden som skulle handläggas vid sammanträdet angavs. Men det ansågs lämpligt att fullmäktige fick frihet att bestämma.

Kungörelseannonsering behöver enligt kommunallagsutredningens förslag (SOU 1974:99) inte innehålla någon förteckning över de ärenden som

skall behandlas.

I 65 procent av kommunerna anges numera ärenderubrikerna i kungörelseannonserna. Men framför allt i många mindre kommuner meddelas endast tid och plats för sammanträdena.

3.6.3 *Urvalet av tidningar*

Fullmäktige och landstingsmötet skall årligen besluta om i vilka tidningar kungörelsen skall införas. "Därvid skall sådana tidningar väljas som genom sin spridning bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom." En minoritet av en tredjedel av ledamöterna i de beslutande organen har rätt att få till stånd annonsering i viss tidning (14 § KL och 20 § LL).

Informationsutredningen redovisade i sitt betänkande "Kungörelseannonsering" (SOU 1969:7) vissa synpunkter på olika medier för annonsering. Bland annat föreslogs att kungörelseannonseringen "borde utsträckas att avse de ortstidningar vilkas spridning täcker en klar majoritet av medborgarna i orten eller området inte bara totalt utan även inom skilda samhällsgrupper". Normalt innebär detta, framhöll informationsutredningen, att kungörelseannonsering i praktiken bör ske i samtliga ortstidningar "som har en spridning av någon betydelse". I propositionen anslöt sig departementschefen till informationsutredningens förslag i denna del¹.

En reform av bestämmelserna om kungörelseannonsering krävde emellertid en detaljgenomgång av lagstiftning på olika områden. Detta har sedan skett och redovisats i departementspromemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974:2). Där föreslås en särskild kungörandelag, där de grundläggande principerna för kungörande slås fast. Lagen skulle avse bl. a. kommuner och landsting. I förslaget till kungörandelag lagfästes principen om vidgad annonsering i ortstidning. Inriktningen är den som statsmakterna gav uttryck åt i samband med 1971 års beslut om vissa allmänna riktlinjer för förbättrad samhällsinformation. Förslaget innebär att kungörelser i kommuner och landsting skulle införas i samtliga ortstidningar som har en spridning av någon betydelse.

Departementspromemorian "Effektivare kungörande" har remissbehandlats. Den övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. Proposition beräknas föreligga våren 1976.

3.7 *Suppleanterna*

En särskild fråga när det gäller de beslutande organens arbetsformer är suppleanternas ställning. Möjligheter att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes fr. o. m. 1970 års val (8 § KL). För landstingsledamöterna har suppleanter funnits sedan landstingens tillkomst (6 § LL). Utredningen om den kommunala demokratin skall enligt direktiven kartlägga erfarenheterna av suppleantsystemet och föreslå eventuella justeringar i lagstiftningen.

¹ Prop. 1971:56.

3.7.1 Allmän bakgrund

Ett av skälen för att införa suppleanter för fullmäktige var att en mer positiv inställning kunnat iakttas på kommunalt håll. De invändningar som brukat anföras mot att införa suppleanter har varit:

- att detta skulle leda till att de ordinarie ledamöternas ansvarskänsla försvagas
- att fullmäktiges anseende minskar, och
- att suppleanter inte skulle få nödvändiga kunskaper för att fullgöra sitt uppdrag, eftersom de skulle få tjänstgöra för sällan.

Flera skäl har emellertid anförts för att införa suppleanter för fullmäktige. Det har främst varit:

- att en kommuns olika delar kan bli bättre representerade
- att besluten inte påverkas av om fullmäktige är fulltalig eller ej
- att suppleanter kan inträda vid jävssituationer
- att den ökade rörligheten vid valet av bostadsort inte behöver försvåra rekryteringen till fullmäktige
- att suppleantsystemet fungerat mycket väl för landstingens del, och
- att det medför större möjligheter att sprida förtroendeuppdrag bland skilda yrkes- och intressegrupper.

En av de första frågorna som utredningen började arbeta med var utformningen av reglerna för suppleantsystemet. Vissa svårigheter hade uppstått vid tillämpningen av de regler som infördes vid 1970 års val. Det hade t. ex. visat sig att ett oproportionerligt stort antal suppleanter utsågs i kommuner där det fanns flera valkretsar och partierna använde sig av flera listor. Det fanns kommuner som hade 50 ordinarie ledamöter i fullmäktige men över 150 suppleanter.

I delbetänkandet "Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige" (Ds C 1971:4) föreslogs därför vissa ändringar av valreglerna. Dessa syftade bl. a. till att nedbringa antalet suppleanter. Förslaget innebar även en proportionell fördelning av suppleanterna mellan partierna.

För redovisning av suppleantfrågans tidigare behandling samt detaljredovisning av gällande rätt hänvisas till ovannämnda delbetänkande.

Det förslag som utredningen lade fram 1971 är numera genomfört och återfinns i 1972 års vallag samt i kommunallagen.

Av erfarenheterna från 1973 års val har framgått att det nya systemet fått åsyftade effekter. Dessa kan sammanfattas enligt följande:

- antalet suppleanter har maximerats
- minst en suppleant för varje parti har utsetts
- proportionell fördelning mellan partierna har uppnåtts, och
- efterträdare har utsetts från samma lista som den avgående ledamoten var uppförd på.

I det följande behandlas främst *suppleanternas sätt att fungera*, dvs. deras allmänna befogenheter och arbetsförutsättningar.

Genom motioner i riksdagen har vissa frågor som rör suppleant-systemet hänvisats till utredningen. Det gäller:

- om suppleanter skall vara obligatoriska i fullmäktige (Motioner 1969 I:1108 – 1110 och II:1280 – 1282)
- om det skall finnas suppleanter för förbundsfullmäktige i kommunalförbund (Motion 1972:794)
- om det med anledning av att suppleantsystemet införts är motiverat att slopa eller sänka det s. k. beslutförhållningskravet dvs. att minst två tredjedelar av ledamöterna måste vara närvarande för att fullmäktige skall kunna fatta beslut (Motion 1974:98).

3.7.2 *Gällande regler och problemområden*

En första frågeställning när det gäller suppleantsystemet är alltså *om det skall vara obligatoriskt* för alla kommuner. Enligt gällande ordning är detta fallet i landstingen, men inte i kommunerna (8 § KL och 6 § LL). En undersökning som utredningen utfört har visat att alla kommuner utom tre har infört suppleantsystem. Bland dem som inte har suppleanter ingår Stockholms kommun.

En annan fråga gäller principerna för suppleanternas *turordning och tjänstgöring*. Enligt vad som kommit till utredningens kännedom föreligger i vissa fall oklarhet hur gällande regler skall tolkas och tillämpas. Det kan därför vara motiverat att redogöra mera detaljerat för innebörden av dessa regler:

- Varje suppleant i fullmäktige är ersättare för alla ledamöter som valts på samma valsedel som suppleanten själv eller på annan valsedel för samma parti.
- Om kommunen indelats i valkretsar får suppleant tjänstgöra endast för ledamot som kommer från samma valkrets.
- Turordningen mellan suppleanterna bestäms av valutslaget. Valutslaget avgör också vilken rätt suppleant har att tjänstgöra.
- Ordinarie ledamot har företrädare framför kallad suppleant, om han t. ex. inställer sig trots att han anmält hinder.
- Har suppleant däremot börjat tjänstgöra på ett sammanträde, är huvudregeln den att ordinarie ledamot inte får träda in i suppleantens ställe. Det anses dock att ordinarie ledamot som blivit något försenad, t. ex. på grund av trafikhinder, har rätt att träda in, även om en suppleant börjat tjänstgöra i hans ställe.

Reglerna om hur suppleant för landstingsledamot skall inkallas överensstämmer inte helt med dem som gäller för fullmäktige. Landstingsledamot skall i förväg anmäla hinder till förvaltningsutskottet, som inkallar den suppleant som skall tjänstgöra. Om en landstingsledamot blir hindrad att tjänstgöra under ett pågående sammanträde, skall han vända sig till ordföranden som kallar in suppleant. Landstingsmötet skall pröva det hinder som ledamot eller suppleant anmält.

Sammantaget visar erfarenheterna att det i vissa kommuner finns praktiska problem när det gäller suppleanternas turordning och tjänstgö-

ring. I flera fall har önskemål om mer detaljerade anvisningar framförts.

Slutligen gäller det frågan om *suppleanternas befogenheter*. Enligt gällande regler har suppleanterna samma ställning som ordinarie då de tjänstgör. Däremot har de i andra fall inte några särskilda befogenheter.

Suppleanter som inte tjänstgör har inte rätt att delta i överläggningen eller i besluten. De kan inte heller reservera sig.

Suppleant kan framställa interpellation och väcka motion endast när han tjänstgör. Av detta följer att suppleanten inte får delta i överläggningen när interpellationen eller motionen kommer upp till behandling i de beslutande organen, om han inte då tjänstgör i stället för någon ordinarie ledamot.

Kommunfullmäktige och landstingsmöte kan besluta att suppleanter som är närvarande på sammanträdena utan att tjänstgöra skall få arvode och annan ersättning.

I den allmänna debatten har man ifrågasatt om inte suppleanternas befogenheter skulle utsträckas. Motiven har varit kommunaldemokratiska. Genom att stärka suppleanternas ställning har man menat att kretsen av aktiva medborgare med förtroendeuppdrag skulle kunna utvidgas. Främst har diskussionen gällt möjligheten att ge suppleanter som inte tjänstgör rätt att väcka motion och eventuellt ställa interpellation och enkel fråga.

3.8 Utredningens överväganden och förslag

3.8.1 *Allmänna utgångspunkter*

Från demokratisk synpunkt är de förtroendevaldas arbete i de beslutande organen av central betydelse. Vi har därför i vårt arbete haft den allmänna utgångspunkten att fullmäktiges och landstingsmötets ställning som högsta beslutande organ bör stärkas.

De beslutande organens ställning har förändrats under de senaste decennierna. I takt med att den kommunala verksamheten ökat i omfattning har framför allt kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets funktion i beslutsprocessen betonats.

De förändrade förutsättningar som idag gäller för den kommunala verksamheten aktualiserar frågan om arbetsfördelningen mellan de beslutande församlingarna och nämnderna. Men det är även väsentligt att överväga de beslutande organens arbetsformer.

Enligt vår uppfattning är det betydelsefullt att kommunerna och landstingen ges stor valfrihet när det gäller formerna för det egna arbetet. Detta motiveras främst av hänsyn till den kommunala självstyrelsen. Men det är även en praktisk ordning eftersom förutsättningarna skiljer sig åt väsentligt i olika kommuner och landsting.

Vi vill därför, som angivits i kapitel 1, ge stöd åt den princip som föreslagits av kommunallagsutredningen, att kommunallagen skall ges karaktären av ramlag. Därmed ges kommunerna och landstingen större rörelsefrihet att anpassa sina verksamhetsformer efter de lokala förhållan-

dena. Genomförandet av kommunindelingsreformen motiverar en sådan utveckling.

För de beslutande organens del innebär det att bestämmelser av detaljkaraktär inte skall regleras i lag utan i stället skall finnas i en arbetsordning. Denna skall vara obligatorisk för både kommuner och landsting.

En utgångspunkt för vårt arbete när det gäller de beslutande organen har alltså varit att kommunallagen inte i detalj bör reglera verksamhetsformerna. Ur kommunaldemokratisk synvinkel är det emellertid väsentligt att i lag garantera vissa grundläggande regler. Dessa gäller t. ex. rösträtt, valbarhet och de beslutande organens kompetens, där det måste föreligga likformighet i hela landet. Hit hör också vissa regler angående t. ex. möjlighet till bordläggning och motionsrätt.

Utifrån dessa allmänna utgångspunkter har våra överväganden främst gällt:

- de beslutande organens *ställning* i framtiden i den kommunala demokratin,
- *arbetsformerna* i de beslutande organen, samt
- den särskilda frågan om *suppleanterna i fullmäktige*.

3.8.2 *De beslutande organens ställning*

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen har kommunfullmäktige resp. landstingsmötet inte samma ställning i den kommunala verksamheten. De skilda förutsättningarna motiverar att de behandlas var för sig.

Kommunfullmäktige

När det gäller kommunfullmäktiges ställning har diskussionen under senare år i ökad utsträckning handlat om den ökade arbetsbelastningen. I framför allt de större kommunerna har antalet ärenden medfört att fullmäktiges sammanträden blivit mycket långvariga. Den ökade arbetsbelastningen har i vissa fall medfört önskemål om större möjligheter att överföra beslutanderätt till nämnderna.

Detta sker redan i betydande utsträckning i form av uppdrag åt dem att verkställa fattade beslut. Ett sådant uppdrag kan sällan vara så fullständigt, att det lämnar verkställaren utan valrätt i något avseende. Den viktigaste och mest omfattande formen för överförande av "verkställighet" från de beslutande organen till nämnderna är budgeten. Kommunalrättskommittén påpekade bl. a. möjligheten att delegera genom att minska detaljeringsgraden i medelsanvisningarna (SOU 1965:40 s. 156). Detta har en dubbel effekt. Ju färre detaljer som binds upp av de beslutande organen, desto färre ärenden om ändrade dispositioner och överskridanden behöver återföras.

Överföring av beslut förekommer med stöd av specialförfattningar och praxis i en mängd olika frågor bl. a. mindre planfrågor, vissa fastighetsköp och försäljningar samt i personalfrågor. De rymms alla inom verkstäl-

lighetsbegreppet då de beslutande organen fastställer vissa regler och begränsningar för dem. Vill de beslutande organen öka överföringen av beslut i dessa frågor kan de ändra reglerna därhän att nämndernas handlingsfrihet ökar.

Kommunallagsutredningen har föreslagit att en allmän delegationsregel för fullmäktige införs. Den föreslagna allmänna delegationsregeln innebär, framhålls det, en smidigare ordning, om praxis i framtiden motiverar en liberalare inställning till en vidgad delegationsrätt.

Detta betyder att man liksom hittills överlämnar åt praxis att dra upp gränserna för delegationsrätten. Den föreslagna regeln innebär emellertid att delegationsrätten i framtiden kan utvidgas till andra ärendetyper än för närvarande. Det är därför enligt vår mening ytterst väsentligt att det i förarbetena till kommunallagen anges vilka allmänna riktlinjer som skall gälla vid de rättsliga bedömningarna.

Vår allmänna inställning är att delegationsrätten måste ha en klar avgränsning. Det finns annars risk för att fullmäktiges ställning urholkas. Dessutom innebär det att kommunstyrelsens ställning ytterligare förstärks i förhållande till fullmäktige. Båda dessa synpunkter medför betänkligheter ur kommunaldemokratisk synvinkel.

Omfattningen av delegationsförfarandet är en ytterligt svår avvägningsfråga. Det är emellertid vår uppfattning, att delegation även i framtiden endast skall omfatta de ärendekategorier där besluten idag överförs från fullmäktige till nämnd. Vi anser att den föreslagna delegationsregeln endast skall ses som ett juridiskt klagörande av vad som gäller utan någon vidgning av möjligheten att överföra beslutanderätt. De beslut som skall vara möjliga att delegera skall endast avse rutinärenden. Men även när det gäller sådana ärenden skall fullmäktige vara restriktiv, eftersom delegationsärendena sammantaget kan ha stor betydelse. De ärendegrupper som skall delegeras måste fastställas i ett särskilt beslut och avgränsas noggrant. Delegationsbeslut skall på lämpligt sätt delges ledamöterna i de beslutande organen.

En restriktiv delegationsrätt behöver i och för sig inte innebära att fullmäktiges arbetsbörda blir orimlig. I mindre viktiga ärenden kan beslut oftast fattas utan diskussion eller längre tidsåtgång. Fördelen med denna form av "registrering" av besluten är att fullmäktige fortfarande har kvar beslutanderätten. Därmed kvarstår möjligheten till diskussion om sådan anses befogad.

Det är svårt att i lag räkna upp alla ärenden som får delegeras. Möjligen är det enklare att fastslå vad som inte får delegeras. Men även detta skulle kunna ge upphov till tolkningssvårigheter. Vare sig en sådan uppräknings görs positiv eller negativ finns det risk för att den blir alltför detaljerad för att kunna tillämpas i alla typer av kommuner. En sådan lösning skulle också vara svår att anpassa till ändrade förhållanden i framtiden. Mot en detaljreglering talar även svårigheten att dra en klar gräns mellan vad som är beslutande, verkställande och förvaltande uppgifter. Den enda framkomliga vägen är därför, enligt vår mening, att fastställa allmänna principer som så långt möjligt klargör delegationens omfattning.

Det händer t. ex. ofta, att de beslutande organen fattar beslut av

förvaltningskaraktär. I budgetsammanhang tar fullmäktige och landstingsmöte åtminstone formellt ställning till varje anslagspost. Dessutom förekommer det sällan något förvaltnings- eller verkställighetsuppdrag som utesluter varje prövningsmöjlighet för nämnderna. Av praktiska skäl måste det sannolikt finnas en viss flexibilitet i begreppen "beslutanderätt" respektive "förvaltning" och "verkställighet" även i framtiden.

Ur demokratisk synvinkel anser vi alltså att det är viktigt att fullmäktiges och landstingsmötets ställning som högsta beslutande organ förstärks. Alla viktigare finansiella beslut skall fattas av de beslutande organen. De skall fatta alla beslut av generell och normativ art. Som exempel på det senare kan taxefrågor nämnas.

Vi anser att den föreslagna delegationsregeln inte skall innebära en förändring av de principer som nu gäller för överföring av beslutanderätt från fullmäktige till nämnder. Även i fortsättningen skall endast rutinärenden kunna delegeras. När det gäller sådana ärenden skall även restriktivitet iakttas. Nämnderna skall enligt vår uppfattning inte kunna fatta beslut i ärenden som skall fattas av fullmäktige utan att de har stöd av ett direkt beslut eller ett delegationsbemyndigande.

Slutligen anser vi att de beslutande organens delegation endast skall kunna riktas till kommunstyrelsen eller annan nämnd. Detta krav är tillgodosett i kommunallagsutredningens förslag till enhetlig kommunallag.

Landstingsmötets funktion

Landstingens verksamhet och uppgifter har ökat i omfattning och vidgats till nya verksamhetsområden. Det beslutande organet i landstinget — landstingsmötet — har emellertid i liten utsträckning ändrat sina arbetsformer.

Antalet landstingsmöten har inte förändrats nämnvärt. Landstingsutredningen föreslog att de s. k. beredningsutskotten även skulle kunna sammanträda under den tid som landstingsmötet inte var samlat. Detta har emellertid i praktiken inte utnyttjats.

Den landstingskommunala verksamheten kommer med säkerhet att öka ytterligare i omfattning. Dessutom är det möjligt att landstingen i framtiden kan komma att få ytterligare arbetsuppgifter. I länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan" SOU 1974:84 föreslås t. ex. att landstingen skall få ansvaret för den regionala kollektivtrafiken.

Av de undersökningar vi låtit utföra har framgått att en stor andel av landstingsledamöterna upplever att de har för kort tid för att hinna ta del av det omfattande bakgrundsmaterialet som sänds ut inför sammanträdena.

Över huvud taget tyder våra kartläggningar på att det finns starka motiv för en förändring av landstingsmötets funktion i riktning mot den som gäller för kommunfullmäktige.

- Vi anser således att landstingsmötet skall sammanträda med kortare mellanrum än för närvarande. Landstingsmöte bör som regel hållas varannan månad.

Ett viktigt skäl för en sådan ordning är att det allmänna intresset för landstingsfrågorna skulle öka. Den landstingspolitiska debatten skulle inte som nu vara koncentrerad till några få tillfällen per år. Vidare skulle man därigenom ge landstingsmötet ökade förutsättningar att leda det fortlöpande arbetet i landstinget. Flera förtroendevalda skulle ges möjlighet till ett regelbundet deltagande i landstingsarbetet. Arbetsbördan för de förtroendevalda och de politiska partierna skulle också spridas ut över hela året.

För det löpande förvaltningsarbetet skulle tätare sammanträden och därmed ett större antal ärenden vid landstingsmötena sannolikt kunna leda till en något ökad arbetsbörda. Detta torde emellertid uppvägas av att arbetet kunde fördelas jämnare över året. Framför allt synes den nuvarande ordningen i flera fall innebära en mycket stark arbetsbelastning före oktobersammanträdet. Förutom beredningen av budgeten är det inte ovanligt att även andra omfattande ärenden måste förberedas. Även under själva mötet är arbetssituationen för förvaltningen ofta ansträngd.

Ett viktigt skäl för att hålla ett fåtal sammanträden var tidigare reseavstånden och de fåtaliga ärendena. Enligt vår mening har förutsättningarna i båda dessa avseenden förändrats.

Kommunikationerna är i dag sådana över hela landet att det framstår som möjligt att hålla landstingsmöten varannan månad. De kostnadsökningar som kan uppstå genom ökade rese- och traktamentsersättningar är enligt vår mening inte av den omfattningen att det behöver medföra något hinder.

Som angivits ovan har den landstingskommunala verksamheten och antalet ärenden ökat väsentligt under senare år. De långsiktiga bedömningarna ställer enligt vår uppfattning ökade krav på en allsidig debatt där många förtroendevalda deltar. Detta gäller även förutsättningen för medborgarna att via partier, övriga folkrörelser och massmedia påverka landstingsfrågorna. Redan i dag är således landstingsverksamheten av en sådan betydelse för medborgarna att en större andel av frågorna bör föras upp på landstingsmötet. Över huvud taget anser vi att landstingsfrågorna bör föras ut i den allmänna debatten i en större omfattning än vad som sker nu.

Om landstingsmötena i princip hålls varannan månad skulle det enligt vår mening vara möjligt att förvaltningsutskottet fick en ställning, som överensstämmer med kommunstyrelsens i kommunerna.

Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap

Förvaltningsutskottet har genom sitt ställföreträdarskap en mycket stark ställning i landstinget. Det ger i regel förvaltningsutskottet större

möjligheter att självständigt fatta beslut än vad som är fallet för kommunstyrelsen i kommunerna. Ställföreträdarkapet har motiverats av att vissa beslut måste fattas även mellan de relativt sällan återkommande landstingsmötena. Ställföreträdarkapet kan begränsas av landstingsmötet. Med utgångspunkt från förvaltningsutskottens reglementen kan emellertid konstateras att några sådana begränsningar inte företagits.

Landstingsutredningen övervägde även frågan om förvaltningsutskottets ställföreträdarkap. Några direkta lagändringar föranledde detta emellertid inte.

Vi anser att en stor del av motiven för ställföreträdarkapet försvinner om landstingsmötet i enlighet med vårt förslag ovan sammanträder oftare.

Ställföreträdarkapet har hittills varit nödvändigt från praktisk synpunkt eftersom landstingsmötet sammanträtt så sällan. Det har emellertid vissa nackdelar ur demokratisk synvinkel. I vissa fall kan det t. ex. innebära, att både de förtroendevaldas och medborgarnas insyn och möjligheter till påverkan försvåras. Vi anser att alla frågor som har betydelse för medborgarna skall redovisas och diskuteras i de beslutande organen. Från kommunaldemokratisk synvinkel är det viktigt att den politiska debatten stimuleras på detta sätt. För minoritetens arbetsmöjligheter är det ytterst väsentligt att fler ärenden förs fram till offentlig debatt i landstingsmötet och inte stannar i förvaltningsutskottet. Därigenom kan minoriteten få till stånd debatt och inför medborgarna markera sin politiska linje i de olika ärendena.

- Vi föreslår därför, att det s. k. ställföreträdarkapet för landstingens förvaltningsutskott skall slopas. Samma delegationsregler som föreslås gälla för fullmäktige bör införas även för landstingsmöte.

Den obligatoriska dubbla beredningen

Kommunallagskommittén ansåg i sitt förslag till landstingslag 1954 att den särskilda beredningen i utskott skulle ge landstingsledamöterna tillfälle att mer ingående tränga in i ärendena än vad som är möjligt under landstingsmötets förhandlingar. Detta bedömdes vara av stor betydelse, eftersom landstingsledamöterna inte på samma sätt som ledamöterna i fullmäktige kunde följa förvaltningsarbetet mellan sammanträdena.

Kritik mot beredningsförfarandet i landstingen har framför allt riktats mot att allför kort tid står till beredningsutskottens förfogande. Beredningen har därför lätt ansetts kunna bli en formalitet.

Det är svårt att bedöma beredningsutskottens betydelse. Det finns stora skillnader mellan olika landsting i detta avseende. Utskottens verksamhet upplevs säkert som betydelsefull av framför allt de landstingsledamöter som inte har nämndupdrag.

Enligt vår mening minskar motiven för dubbel beredning i betydelse om antalet landstingsmöten ökar. Samma beredningsförfarande

kan då tillämpas som i kommunerna. Landstingsledamöternas arbetsförutsättningar skulle därigenom förbättras avsevärt. Deras arbetsbelastning skulle bli jämnare genom att beredningsarbetet på ett naturligare sätt sprids över hela året. Det kan även ges mer tid för diskussioner i partigrupper och i partiernas lokala organisationer.

- Mot bakgrund av detta föreslår vi i likhet med kommunallagsutredningen att den dubbla beredningen skall göras fakultativ.

3.8.3 Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer

De förtroendevaldas arbetsmöjligheter i de beslutande organen hänger nära samman med deras möjligheter att aktualisera frågor och få till stånd en debatt. Meningsutbytet har stor betydelse för medborgarnas förutsättningar att bilda sig en uppfattning om de olika partiernas ståndpunkter även mellan valen.

Fullmäktiges och landstingsmötets debatter

Det är av stort demokratiskt intresse att fullmäktige och landstingsmötet på ett tidigt stadium får diskutera de långsiktiga frågorna innan de sätts in i sitt sammanhang och bildar beslut av verkställande karaktär. Fullmäktiges och landstingsmötets beslutanderätt skall emellertid inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. De beslutande organen skall enligt vår mening styra utvecklingen både genom att ange riktlinjer för verksamheten och genom att ta ställning i konkreta frågor.

- Vi anser att diskussionerna om de långsiktiga frågorna naturligt bör inordnas i de beslutande organens övriga arbete på ett sådant sätt att de blir regelbundet återkommande.

Genom att långsiktiga ärenden regelbundet tas upp i en offentlig debatt i t. ex. fullmäktige sker en direkt utåtriktad information om olika politiska ställningstaganden i för kommunmedlemmarna betydelsefulla frågor. Beslutsunderlaget har här ett dubbelt syfte. I första hand skall det informera ledamöterna i de beslutande organen. Men det skall även stimulera till en offentlig debatt.

Ämnen som enligt vår mening kan vara lämpliga för återkommande diskussioner är följande:

- Allmän kommunalpolitisk debatt i samband med att anvisningarna inför det kommande budgetarbetet diskuteras.
- Den ekonomiska långtidsplaneringen i samband med att budgeten behandlas.
- Kommunal verksamhetsplanering i samband med att program för t. ex. förskoleverksamheten antas.
- Den kommunala bostadspolitiken och då speciellt bostadsmiljöfrågorna t. ex. i samband med att bostadsbyggnadsprogrammet behandlas.

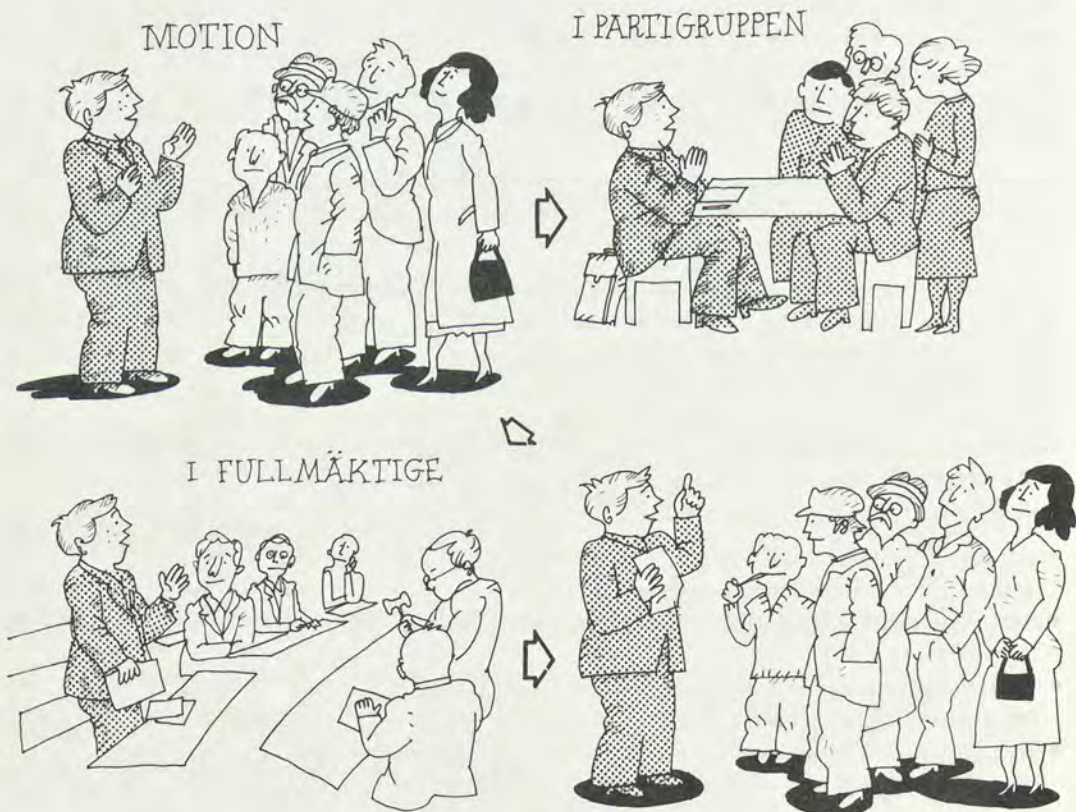
- I landstingen bör liknande diskussioner vara möjliga i samband med att budgeten eller sjukvårds- och omsorgsplaner behandlas.

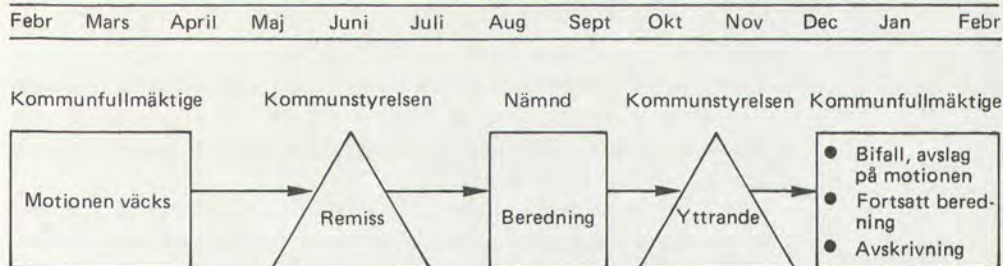
Motionsförfarandet

Tidsfristerna för avlämnande och besvarande av motioner är en fråga som ofta debatteras. I landstingslagen finns en regel om att motion måste avlämnas senast två månader före landstingsmötets början. Tidpunkten för behandling av motioner i de beslutande organen finns inte formellt reglerad i någon av kommunallagarna. På landstingssidan är det emellertid naturligt att de behandlas vid nästkommande sammanträde.

Landstingslagens regel om att motion måste avlämnas senast två månader före landstingsmötet föreslår kommunallagsutredningen skall utgå. Den föreslår att dessa tidsfrister i stället tas in i arbetsordning. Det bör även noteras att den nu gällande regeln i landstingslagen får minskad betydelse om landstingsmötets sammanträdesfrekvens ökar.

Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är det viktigt att motioner behandlas inom en relativt begränsad tid, så att ärendenas aktualitet inte försvinner. Genom våra undersökningar vet vi att hälften av alla motioner inte behandlats inom ett år efter det att de väckts. Det är inte ovanligt att





Figur 3:2 Exempel på beredning av en motion under en ettårsperiod.

motioner är obehandlade under flera år. Detta synes i många fall bero på att motionerna får vänta på att kommunala utredningar skall bli klara. Motionerna bereds då i anslutning till utredningsarbetet. Denna ordning skiljer sig från den som tillämpas i riksdagen där motionerna skall behandlas inom en bestämd tidsgräns.

- Motionsrätten anser vi ha stor betydelse för den enskilda ledamoten och för partigruppens möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. Vi föreslår därför att motioner skall bli föremål för beslut i fullmäktige och på landstingsmötet inom ett år. Därmed ges motionsförfarandet en annan karaktär än vad det har idag. Beredningen bör normalt klaras av inom ett år. Om beredningen inte har hunnits med skall detta anmälas till de beslutande organen och en redogörelse lämnas över vad som dittills framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan skall möjlighet finnas att besluta att avskryva motionen från vidare handläggning eller besluta att den skall anses besvarad med vad som redovisats. Detta föreslår vi regleras i lag.
- Eftersom landstingsmötet förutsätts sammanträda oftare föreslår vi att särreglerna för motion till landstingsmöte skall slopas. Samma regler skall gälla för kommuner och landsting.

Övriga detaljer när det gäller motionsförfarandet bör enligt vår mening regleras i arbetsordningar för de beslutande organen. En fråga som vi anser skall regleras på detta sätt är att motion skall vara skriftlig.

Interpellationsförfarandet

Enligt kommunallagen skall interpellation avlämnas före det sammanträde då den skall ställas. Medger fullmäktige att den får ställas bör den besvaras senast vid nästa sammanträde.

I landstingen skall interpellation avlämnas senast första dagen för landstingets möte. Lämnas medgivande bör den besvaras vid mötet. Dessa regler har ofta givit upphov till stora svårigheter när komplicerade interpellationssvar skall arbetas fram på några få dagar under landstingsmötet. Skillnaden i sammanträdesfrekvens mellan fullmäktige och

landstingsmöte har motiverat olika bestämmelser om tidsfristen för besvarande av interpellationer.

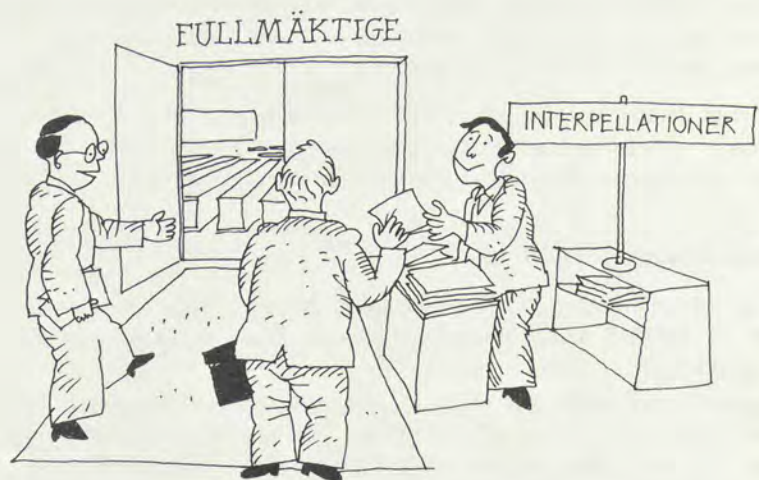
Eftersom landstingsmötet samlas endast två à tre gånger per år har man ansett att interpellation måste besvaras vid det sammanträde då den framställts. Annars menar man att interpellationen lätt kan förlora sin aktualitet i den politiska debatten.

Vi har ingående övervägt om interpellation skall lämnas en viss tid, t. ex. en vecka, före det sammanträde då den skall ställas för att svar skall kunna lämnas på det följande landstingsmötet. Vi har emellertid inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå en sådan regel. Men om landstingsmötet i framtiden som föreslagits ovan börjar sammanträda oftare kan samma regler införas i landstingen som gäller för avlämnande och besvarande av interpellation i kommunernas fullmäktigeförsamlingar.

Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag överlämnat till de beslutande organen att i arbetsordning lämna föreskrifter om tiden för avlämnande och besvarande av interpellation.

Den som interPELLERAR avser oftast inte att få ett konkret beslut i någon fråga. Många gånger vill man enbart få en upplysning eller möjlighet att i en debatt i de beslutande organen få föra fram sina synpunkter.

- Vi anser därför att interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot innan beslut om medgivande fattas. Under förutsättning att landstingsmötet börjar sammanträda oftare rekommenderar vi dessutom att interpellation bör besvaras så snart som möjligt eller senast vid sammanträdet efter det att den ställts. Detta anser vi bör regleras i arbetsordning.



Enkel fråga

Enkel fråga regleras inte närmare i lagstiftningen. De beslutande organen kan därför lokalt reglera institutet allt efter behov. I landstingen och i de större kommunerna har detta ofta skett i arbetsordningar.

- Enligt vår mening finns inget behov att centralt reglera institutet enkel fråga. Vi anser att det skall regleras i lokala arbetsordningar.

I arbetsordning bör anges att enkel fråga skall vara skriftlig och att den skall avlämnas viss tid före sammanträdet. Ordföranden ges därigenom möjlighet att ta ställning till om det är en enkel fråga eller en interpellation som ställts och om frågan ligger inom det beslutande organets kompetensområde.

I arbetsordningarna måste det också framgå att de enkla frågorna är avsedda att gälla enkla och klart avgränsade sakförhållanden där snabba upplysningar kan lämnas. Vid behov kan även debattinläggen i anledning av en enkel fråga tidsbegränsas. För närvarande gäller principen att endast den som framställt frågan och den som skall svara får yttra sig när enkel fråga behandlas. Detta bör enligt vår mening betonas och skrivas in i arbetsordningarna.

3.8.4 Kungörelser och handlingar till sammanträden

Enligt kommunallagen skall kungörelse anslås på kommunens anslagstavla minst en vecka före fullmäktiges sammanträde. Vidare skall kungörelse översändas med posten till varje ledamot och suppleant så tidigt att den kan nå fram senast fyra dagar före sammanträdet. Kungörelsen skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas (14 § KL).

Motsvarande kungörelsetid för landstingen är fjorton dagar. Någon skyldighet att sända kungörelsen till suppleanter finns inte (20 § LL).

Tillkännagivande om tid och plats för sammanträde skall införas i pressen en vecka före fullmäktiges och landstingsmötets sammanträde. Det finns inga krav på att denna kungörelse skall innehålla någon förteckning över de ärenden som skall behandlas.

Enligt vår mening bör samma regler för kungörelseförfarandet gälla för kommuner och landsting under förutsättning att landstingsmötet kommer att sammanträda oftare. Vi ansluter oss därför till kommunallagsutredningens förslag. Detta innebär att kungörelse som innehåller uppgifter om tid och plats för sammanträde samt anger vilka ärenden som skall behandlas minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens eller landstingets anslagstavla och sänds till varje ledamot och suppleant med posten. Annonseringen skall också enligt förslaget ske minst en vecka före sammanträdet.

Kungörelseannons behöver dock enligt förslaget inte innehålla förteckning över vilka ärenden som skall behandlas.

- Vi rekommenderar därför dessutom att ledamöter och suppleanter samtidigt med kungörelsen även bör få beslutsunderlaget
- För att öka medborgarnas kännedom om vad som kommer att

behandlas i fullmäktige- och landstingsförsamlingarna rekommenderar vi att kungörelseannonsern i tidningarna även skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas.

De ökade kostnaderna för en sådan utvidgad kungörelseannonsering är förmodligen i de flesta kommuner relativt begränsade. Men självfallet varierar kostnaderna beroende på i vilka och i hur många tidningar kungörelseannonsern införes. I de kommuner och landsting där pressbevakningen framför allt sker av rikspresen är givetvis annonskostnaderna större. Kostnaderna för annonseringen bör genom t. ex. ett begränsat format kunna hållas inom en rimlig ram. Stor omsorg bör läggas på att utforma ärenderubrikerna så att kommunmedlemmarna förstår vad ärendena gäller.

- De förslag som berör kungörelseannonseringen i kommuner och landsting som framlagts i departementspromemorian "Effektivare kungörande" (Ds Ju 1974:2) anser vi oss på detta stadium inte kunna ta ställning till. Vi anser bl. a. att kostnaderna för kungörelseannonseringen måste vägas mot andra kommunala informationsbehov. Departementspromemorian övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. Vi förutsätter att kostnadsaspekten klargörs samt att begreppet "spridning av någon betydighet" definieras mer exakt än vad som hittills skett.
- Enligt vår mening har den hittillsvarande regeln att en tredjedel av ledamöterna i de beslutande organen kan kräva annonsering i viss tidning fungerat tillfredsställande. Innan förslag framläggs om en ändring på denna punkt föreslår vi att tillämpningen på den kommunala sidan blir föremål för ytterligare belysning.



3.8.5 *Suppleanterna*

Enligt vår mening är ett av de främsta syftena med suppleantsystemet att fler medborgare kan engageras i samhällsarbetet. Om suppleanter utses kan flera kommunmedlemmar knytas direkt till den kommunala verksamheten. Förtroendeuppdragen kan spridas till fler medborgargrupper. Kommunens och landstingets olika delar kan lättare bli representerade i de beslutande organen. Suppleantinstitutionen garanterar också att de beslutande organen är fulltaliga så att ett tillfälligt förfall för ordinarie ledamöter inte kan påverka beslutsfattandet. Suppleanter är även till fördel vid jävssituationer.

Vi anser att suppleantinstitutionen i de beslutande organen har sådan betydelse, att den skall införas i alla kommuner. Denna uppfattning styrks av att suppleanter utsetts för fullmäktigeledamöterna i nästan alla kommuner. Av erfarenheterna från 1973 års val har framgått att de nya reglerna som då infördes fått åsyftad effekt. Även för landstingens del har suppleantsystemet fungerat mycket väl. Slutligen kan här påpekas att även riksdagsledamöterna numera har suppleanter.

- Vi föreslår därför att det skall vara obligatoriskt att ha suppleanter för kommunfullmäktige i alla kommuner. Fullmäktige bör som hittills bestämma antalet suppleanter. De nuvarande bestämmelserna om antalet suppleanter har fungerat tillfredsställande och de kan därför enligt vår mening behållas oförändrade.

För förbundsfullmäktige i kommunalförbund kan f. n. suppleanter inte utses. Vi anser att samma motiv som tidigare anförts för ett obligatoriskt suppleantsystem i fullmäktige och landstingsmöte även kan anföras för att suppleanter också skall finnas för förbundsfullmäktige.

- Vi föreslår därför att suppleanter skall vara obligatoriska även för förbundsfullmäktige i kommunalförbund. Medlemmarna i kommunalförbund bör dock ha frihet att i förbundsordningen bestämma hur många suppleanter som skall finnas och hur många suppleanter varje medlemskommun skall utse. För övrigt anser vi att samma regler för t. ex. inkallande och tjänstgöringsrätt skall gälla för suppleanterna i förbundsfullmäktige som för suppleanterna i övriga beslutande kommunala organ.

Eftersom det redan är obligatoriskt att ha suppleanter för landstingsmötets ledamöter skapas genom dessa förslag enhetlighet på denna punkt för samtliga beslutande kommunala organ.

I samband med att möjligheten att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes höjdes kravet för beslutförhet från fler än hälften av antalet ledamöter till två tredjedelar av antalet i de fall suppleanter utsetts. Detta gällde redan tidigare för landstingsmöte.

Som skäl för sänkning eller slopande av kravet på beslutförhet har ibland hävdats, att inte en minoritet genom att utebli från sammanträden skall kunna göra det omöjligt för det beslutande organet att fungera. I praktiken torde det visserligen vara sällsynt att detta förekommer.

- Vi anser emellertid att en formell garanti trots detta måste finnas mot obstruktion. Vi föreslår därför att kravet på beslutförhet i ett obligatoriskt suppleantsystem skall vara fler än hälften av antalet ledamöter i alla beslutande kommunala organ.
- På flera håll i kommuner och landsting har ibland osäkerhet uppstått om innebörden i de bestämmelser som reglerar inkallande av suppleanter och deras tjänstgöringsrätt. Vi anser att klarlägganden behövs och att de grundläggande reglerna skall finnas i kommunallagen.

Vi föreslår därför:

- att den nu gällande principen att valutslaget är avgörande för turordningen skall behållas. Valutslaget skall även vara avgörande för suppleanternas tjänstgöringsrätt.
- att ordinarie ledamot alltid skall ha företräde till tjänstgöring framför suppleant. Ledamot skall därför ha rätt att inträda när han inställer sig, även under pågående sammanträde. Detta skall gälla oavsett om ledamoten anmält hinder eller ej. Normalt bör inträde inte ske under pågående handläggning av ett ärende.
- att suppleant skall tjänstgöra under hela sammanträdet eller den del som återstår sedan han inträtt. Vid jäv för ledamot eller tjänstgörande suppleant skall den jävige ha rätt att återinträda, sedan det ärende i viljet jäv föreligger har behandlats. I andra fall skall det inte vara tillåtet för ledamot och suppleant att tjänstgöra växelvis under ett och samma sammanträde.
- att suppleant som träder in i stället för jävig ledamot när revisionsberättelse behandlas i fullmäktige och landstingsmöte skall ha rätt att deltaga i överläggningen och inte endast i beslutet. I anslutning till detta föreslår vi att även ordföranden och vice ordföranden i den nämnd vars verksamhet revisionsberättelsen rör, skall ha rätt att delta i överläggningen och representera nämnden.

Detaljerna kring dessa förslag och vissa mindre undantag av praktisk natur redovisas i specialmotiveringarna till lagändringarna i kapitel 10.

För att ge ett meningsfullt innehåll åt suppleantuppdraget har framförts förslag från många håll att suppleanter som inte tjänstgör borde ha rätt att yttra sig på sammanträden, framställa yrkanden och anmäla reservation mot beslut.

Vi anser att såväl principiella som praktiska skäl talar mot en sådan ordning. Gränsen mellan ordinarie ledamöter och suppleanter skulle suddas ut. Vidare skulle en förändrad ställning för suppleanter som inte tjänstgör förändra sammanträdesordningen. Effektiviteten i de beslutande organens sammanträden skulle försämrats.

- Av nu anförda skäl anser vi att icke tjänstgörande suppleanters befogenheter inte skall utsträckas. En breddad representation kan och bör enligt vår mening enklast åstadkommas med ett ökat antal ledamöter i de beslutande organen. Tjänstgörande suppleant skall enligt vår mening i princip ha samma befogenheter som ledamot. Suppleant skall således kunna delta i överläggningen, framställa

yrkanden och förslag samt anmäla reservation, väcka motion och framställa interpellation när han tjänstgör. Däremot anser vi inte, att suppleant som inte tjänstgör skall ges rätt att yttra sig när en motion eller interpellation som vederbörande initierat kommer upp i det beslutande organet för beslut respektive besvarande.

- Slutligen rekommenderar vi att fullmäktige och landstingsmötet i arbetsordning efter lokala behov skall lämna föreskrifter om formerna för anmälan av hinder och inkallande av suppleant samt i övrigt komplettera lagens bestämmelser.

När det gäller de valtekniska reglerna för utseendet av suppleanter har en genomgång av erfarenheterna visat att det finns ytterligare önskemål. Det har bl. a. gällt möjligheterna att åstadkomma en kortare sammanrättnings- och sammanträdesperiod. Vidare har man från lokala partiorganisationer framfört önskemål om att systemet skulle göras något enklare att tillämpa. Det har t. ex. varit svårt för partierna att på nomineringsmöten kunna förutsäga vilka kandidater som skall erhålla suppleantplatserna. Dessa frågor är av närmast teknisk natur och kommer att övervägas i annat sammanhang.

3.9 Sammanfattning

- Vi anser att fullmäktiges och landstingsmötets ställning som högsta beslutande organ bör stärkas. Den allmänna delegationsregeln för de beslutande organen som föreslagits av kommunallagsutredningen får inte på något sätt ändra funktionsfördelningen mellan organen. Endast rutinärenden skall kunna delegeras. Även när det gäller sådana ärenden skall restriktivitet iaktas. Nämnderna skall kunna fatta beslut i fullmäktigeärenden endast om de har stöd av ett direkt beslut eller ett delegationsbemyndigande.
- För att öka det allmänna intresset för landstingsfrågorna och underlätta landstingsledamöternas arbete, samt med hänsyn till uppgifternas tillväxt och omfattning, rekommenderar vi att landstingsmötet sammanträder med kortare mellanrum än för närvarande. Landstingsmöte bör som regel hållas varannan månad.
- Motiven för förvaltningsutskottets s. k. ställföreträdarskap försvinner till stor del om landstingsmötet sammanträder oftare. Därför föreslår vi att bestämmelserna om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap skall slopas.
- Om landstingsmötet som regel sammanträder varannan månad får landstingsledamöterna bättre möjligheter att följa beredningsarbetet. Därför föreslår vi i likhet med kommunallagsutredningen, att den obligatoriska dubbla beredningen görs fakultativ.
- Vi rekommenderar att diskussioner om de långsiktiga frågorna ges ökat utrymme i de beslutande organens arbete. De bör på ett naturligt sätt passas in i de beslutande organens arbete och ske på ett tidigt stadium i frågornas behandling.
- Motionsrätten anser vi ha stor betydelse för den enskilde fullmäktige- och landstingsledamoten. Vi föreslår därför att motioner skall bli

föremål för beslut i fullmäktige och på landstingsmöte inom ett år. Beredningen bör normalt klaras av inom denna tid. Om beredningen inte har hunnit med skall detta anmälas till de beslutande organen och en redogörelse lämnas över vad som dittills framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan skall möjlighet finnas att besluta att avskryva motionen från vidare handläggning eller besluta att den skall anses besvarad med vad som redovisats. Detta föreslår vi regleras i lag. Samma regel föreslås gälla för kommuner och landsting.

- Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag överlämnat till de beslutande organen att i arbetsordning lämna föreskrifter om tiden för avlämnande och besvarande av interpellation. Vi anser att interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot innan beslut om medgivande fattas. Vi rekommenderar, om landstingsmöte börjar sammanträda oftare, att interpellation bör besvaras så snart som möjligt eller senast på sammanträdet efter det den ställts. Detta bör regleras i arbetsordning.
- Institutet enkel fråga föreslår vi regleras i lokala arbetsordningar. I dessa bör enligt vår mening tas in närmare regler om den praktiska tillämpningen. Vi har t. ex. angivit att det i dessa kan stadgas att de enkla frågorna skall vara skriftliga och att de skall avlämnas viss tid före sammanträdena.
- I de undersökningar som genomförts har majoriteten av de förtroendevalda ansett att tidsperioden mellan utsändningen av beslutsunderlaget och beslutstillfället är alltför kort. Vi föreslår därför att kungörelsen skall sändas till ledamöterna senast en vecka före sammanträdet. Vi rekommenderar dessutom att handlingarna sänds vid samma tidpunkt. Vidare rekommenderar vi att kungörelsen i tidningarna skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas.
- De förslag som berör kungörelseannonseringen i kommuner och landsting som framlagts i departementspromemorian "Effektivare kungörande" anser vi oss på detta stadium inte kunna ta ställning till. Vi anser bl. a. att kostnaderna för kungörelseannonseringen måste vägas mot andra kommunala informationsbehov. Departementspromemorian övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. Vi förutsätter att kostnadsaspekten klagörs samt att begreppet "spridning av någon betydenhet" definieras mer exakt än vad som hittills skett.
- Enligt vår mening har den hittillsvarande regeln att en tredjedel av ledamöterna i de beslutande organen kan kräva annonsering i viss tidning fungerat tillfredsställande. Innan förslag framläggs om en ändring på denna punkt föreslår vi att tillämpningen på den kommunala sidan blir föremål för ytterligare belysning.
- För att möjliggöra för fler kommuninvånare och medborgargrupper att delta i samhällsarbetet föreslår vi att suppleanter obligatoriskt skall utses i alla beslutande organ. Härigenom skapas enhetlighet i detta avseende för alla beslutande kommunala organ. Vidare föreslår vi att för beslutförhet i de beslutande organen skall även i ett obligatoriskt suppleantsystem krävas att flera än hälften av antalet ledamöter är närvarande. Turordningen mellan suppleanter, deras tjänstgöringsrätt

samt ordinarie ledamots företrädesrätt framför suppleant föreslår vi regleras i kommunallagen. Slutligen rekommenderar vi att fullmäktige och landstingsmötet i arbetsordning efter lokala behov skall lämna föreskrifter om formerna för anmälan av hinder och inkallande av suppleant samt i övrigt komplettera lagens bestämmelser.

- När det gäller tjänstgörande suppleants ställning anser vi att de liksom hittills skall ha ledamots befogenheter dvs. yttrande-, förslags-, reservations- och motionsrätt.



4 De kommunala nämnderna

4.1 Inledning

De förtroendevaldas arbete i de kommunala nämnderna tillhör de bärande inslagen i den kommunala självstyrelsen. I det kommunala vardagsarbetet spelar nämnderna den dominerande rollen.

Nämndorganisationen i kommuner och landsting har utvecklats och förändrats på olika sätt under de senaste åren. Detta aktualiserar frågor om hur medborgarnas och de förtroendevaldas möjligheter till information och påverkan skall kunna förbättras i olika organisationstyper.

Ett väsentligt problem som måste uppmärksammas är det kraftigt minskade antalet förtroendeuppdrag. En fråga är därför om flera nämnder bör inrättas och om antalet ledamöter i nämnderna kan utökas. I detta sammanhang diskuteras även om det bör vara obligatoriskt med suppleanter i alla nämnder.

Många förtroendevalda upplever svårigheter att följa beredningsarbetet. Detta motiverar att även beredningsprocessen blir föremål för diskussion.

4.2 Nämndorganisationen

4.2.1 *Allmän bakgrund*

Enligt kommunallagstiftningen skall förvaltning, verkställighet och beredning skötas av kommunstyrelse/förvaltningsutskott och övriga nämnder.

I varje kommun/landsting skall det finnas en kommunstyrelse/förvaltningsutskott och vissa andra nämnder som föreskrivs i specialförfattningar.

Vid sidan av kommunstyrelse och förvaltningsutskott kan två olika typer av facknämnder urskiljas.

- Nämnder vilkas verksamhet regleras av kommunal- eller landstingslagen (fakultativa nämnder).
- Nämnder som regleras av specialförfattningar som exempelvis skollag, hälsovårds- och byggnadsstadga (specialreglerade nämnder).

I vissa fall kan även kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet svara för specialreglerade uppgifter. Kommunstyrelsen kan t. ex. fungera som

brandstyrelse, civilförsvarsnämnd eller arbetslöshetsnämnd.

Landstingens specialreglerade obligatoriska nämnder är till skillnad från kommunernas obligatoriska endast som funktion. Deras uppgifter kan därför läggas på förvaltningsutskott eller annan nämnd. Förvaltningsutskott kan t. ex. även fungera som sjukvårdsstyrelse.

De beslutande organen kan dessutom tillsätta tillfälliga beredningar eller kommittéer. Dessa tillsätts ofta för att utreda någon speciell fråga. Beredningarna kan inte ha förvaltande eller verkställande uppgifter. De är inte knutna till några regler i kommunallagarna.

Vid sidan av de centrala nämnderna i landstingen finns vanligen lokala organ eller distriktsorgan för specialreglerad verksamhet. Det är t. ex. direktionskontor vid sjukhus eller lokala nämnder vid folkhögskolor och sjuksköterskeskolor.

4.2.2 *Nämndernas ställning i organisationen*

Kommunstyrelsen är det centrala kommunala styrelseorganet med funktioner som i vissa avseenden sträcker sig över hela det kommunala verksamhetsområdet. Styrelsens uppgifter kan beskrivas på olika sätt. Några av de viktigaste är:

- samordning och ledning av den totala verksamheten
- övervakning av andra nämnders verksamhet och verkställighet av fullmäktiges beslut
- ansvar för kommunens ekonomi, samt
- beslutanderätt i ärenden som överlåtits från fullmäktige.

Kommunstyrelsens viktigaste roll ligger i att samordna den totala verksamheten. I detta ligger framför allt att styrelsen är sista beredningsinstans i alla ärenden som går från nämnderna till fullmäktige för avgörande. Detta ger styrelsen en ingående kännedom om och överblick över förvaltningens olika delar. I realiteten betyder detta, att det är i styrelsen som de sista sammanjämkningarna av de olika facksynpunkterna och politiska värderingarna sker. Ofta är det också här som olika alternativ utformas. Det innebär att det ytterst är kommunstyrelsen som avgör när ett ärende skall tas upp för avgörande i fullmäktige. Styrelsen bestämmer därigenom tempot i det kommunalpolitiska arbetet.

En annan viktig uppgift för kommunstyrelsen är att följa övriga nämnders verksamhet och se till att fullmäktiges beslut verkställs. Det är ytterst kommunens styrelse som inför fullmäktige bär ansvaret för förvaltningen. Styrelsen är formellt inte överordnad övriga nämnder. Den kan alltså inte ge några bindande förhållningsorder. Nämnderna har ett självständigt ansvar gentemot fullmäktige. Men kommunstyrelsen kan göra påpekanden, rekommendera åtgärder samt begära att få information. Om detta inte ger önskat resultat kan styrelsen påkalla fullmäktiges ingripande.

Kommunstyrelsens förvaltande uppgifter är som regel omfattande och centrala för verksamheten. Ansvaret för kommunens ekonomi tillkommer styrelsen. I nära samband med detta står att kommunstyrelsen



årligen skall upprätta förslag till nästa års budget och förslag till skattesats för det kommande året. Den skall även svara för erforderlig långtidsplanering på det ekonomiska området och tillse att det sker en samordning med annan planering inom olika sektorer.

Bland styrelsens övriga förvaltande uppgifter märks, att den i viss utsträckning skall meddela anvisningar för verksamheten. Det kan exempelvis gälla arbets- och öppethållningstider.

Som framgått av kapitel 3 har fullmäktige ofta överlåtit viss beslutanderätt till styrelsen. Det kan t. ex. gälla i personalfrågor eller under vissa förutsättningar vid köp eller försäljning av fastigheter. I vissa frågor kan den "faktiska delegationen" gå så långt att styrelsen i praktiken har en ställföreträdarroll för fullmäktige.

För att åstadkomma klarhet i arbetsproceduren kan fullmäktige anta ett reglemente eller arbetsordning för kommunstyrelsen. Svenska kommunförbundet har utarbetat ett förslag till normalreglemente för kommunstyrelser, vilket antagits av ett stort antal kommuner.

Nämnder som tillsätts med stöd av kommunallagen är fakultativa, dvs. kan inrättas om det finns behov. Beträffande dessa har fullmäktige frihet att bestämma om arbetsuppgifter. I övrigt följer dessa nämnder samma regler som gäller för kommunstyrelsen med undantag för reglerna om antal ledamöter, mandattid och suppleanter. Exempel på kommunallagsreglerade nämnder är personalnämnd, fritidsnämnd, biblioteksstyrelse och kulturnämnd. Antalet fakultativa nämnder har ökat kraftigt allt eftersom den kommunala sektorn vuxit.

Nämnder som tillsätts enligt speciallagstiftning är vanligen obligatoriska. Det innebär att kommunen måste inrätta dem och följa de föreskrifter som finns beträffande organisation, arbetsformer, uppgifter osv. Exempel på obligatoriska nämnder är byggnadsnämnd, hälsövårdsnämnd, skolstyrelse, valnämnd och social centralnämnd.

De specialreglerade nämnderna handhar inte enbart verkställighet och förvaltning av fullmäktiges beslut. De har enligt speciallagstiftningen egna befogenheter på områden där fullmäktige formellt inte kan ingripa. Hälsövårdsnämnden avgör t. ex. när sanitär olägenhet föreligger och kan besluta om åtgärder för att undanröja sådan. Sociala centralnämnden prövar självständigt behovet av socialhjälp och beslutar om storleken av hjälpen.

Fullmäktige utövar inflytande på verksamheten i de specialreglerade nämnderna genom sin rätt att utse ledamöter och genom att bevilja

Figur 4:1 Förenklad organisationsplan för kommuner.

anslag. Men fullmäktige kan inte inskränka anslagen på ett sådant sätt att verksamheten för en specialreglerad nämnd förhindras.

De förtroendevalda i de specialreglerade nämnderna är på ett annat sätt än i de kommunallagsreglerade bundna av lagar och andra författningar. De förtroendevalda i dessa nämnder är därför inte sällan beroende av personal med expertkunskaper. Den specialreglerade kommunala sektorn är också den mest kostnadskrävande.

Reglerna om de specialreglerade nämndernas organisation innehåller ofta en hänvisning till kommunallagens bestämmelser om kommunstyrelsen. Vissa formella skillnader finns emellertid i några av specialförfattningarna. Exempelvis kan nämnas att regler om proportionella val saknas för hälsovårdsnämnd och nykterhetsnämnd.

Vidare finns vissa rekommendationer om sammansättningen, t. ex. att läkare skall finnas med i vissa sociala nämnder och i hälsovårdsnämnd. Dessa formella skillnader mellan fakultativa och speciallagsreglerade nämnder är för närvarande föremål för översyn inom kommundepartementet. Syftet är att förenkla reglerna så att specialförfattningarnas bestämmelser anpassas till motsvarande regler i kommunallagen.¹

En speciell fråga i detta sammanhang är att endast en ordförande och en vice ordförande kan utses i kommunstyrelsen. Jönköpings kommun har i en framställning till utredningen om den kommunala demokratin begärt en översyn av dessa regler i syfte att möjliggöra valfrihet för kommunerna att utse två vice ordförande i styrelsen.

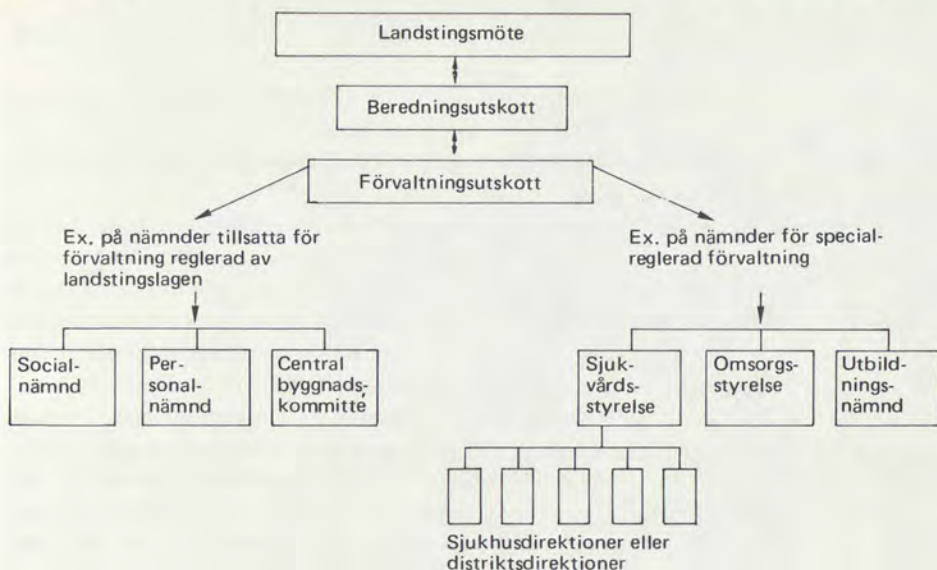
I landstingen har *förvaltningsutskottet* en starkare ställning i organisationen än vad kommunstyrelsen har i kommunerna. Utskottet och nämnderna i landstingen har emellertid i princip samma huvudfunktioner som kommunstyrelsen och nämnderna i kommunerna.

Förvaltningsutskottet skall liksom kommunstyrelsen yttra sig i ärenden som skall behandlas av landstingsmötet. Utskottet styr genom beredningsfunktionen arbetet samt reglerar takten och vilka ärenden som kommer upp till behandling på landstingsmötet. Verkställigheten av mötets beslut skall ombesörjas av förvaltningsutskottet om det inte uppdras åt annan. En skillnad i jämförelse med kommunerna när det gäller verkställigheten är att den i landstingen i viss utsträckning kan vila på lokala organ, som direktorier för sjukhus, styrelser för skolor etc.

Ledningen av landstingens förvaltning innebär även att förvaltningsutskottet skall ha inseeende över övriga nämnders verksamhet. Begränsningarna i förvaltningsutskottets uppgifter är i princip desamma som för kommunstyrelsen.

Det som framför allt skiljer förvaltningsutskottet från kommunstyrelsen är det i landstingslagen inskrivna s. k. ställföreträderskapet. Som framgår av kapitel 3 ger detta förvaltningsutskottet betydligt större befogenheter. Avsikten är att förvaltningsutskottet i stor utsträckning skall kunna ersätta landstingsmötet mellan dess sammanträden. Ställföreträderskapets gränser har inte preciserats. Men av förarbetena framgår att det inte enbart omfattar handläggning av löpande ärenden. Ställföreträderskapet har behandlats utförligt i föregående kapitel. Utredningen föreslår där bl. a. att reglerna om ställföreträderskapet skall slopas.

¹ Minskad statlig detaljreglering av kommunerna, Ds Kn 1975:3.



Figur 4.2 Förenklad organisationsplan för landsting.

Förvaltningsutskott och sjukvårdsstyrelse är obligatoriska nämnder, som måste finnas som funktion i varje landsting. Förvaltningsutskottet kan även fungera som sjukvårdsstyrelse. Landstingen har vidare vanligen ett mindre antal nämnder som är specialreglerade men frivilliga.

Därutöver kan landstingen liksom kommunerna utse de nämnder som man anser sig ha behov av. För dessa fakultativa nämnders arbetsformer gäller i huvudsak vad som föreskrivs för förvaltningsutskottet.

4.2.3 Antal nämnder och ledamöter m. m.

Antalet ledamöter i kommunstyrelsen får inte vara under fem. Något reellt minimiantal för suppleanterna finns inte. Formellt måste dock minst en utses.

Utredningen har år 1971 och 1974 i samarbete med kommunförbundet genomfört undersökningar om antal nämnder och ledamöter.

Numera finns det totalt ungefär 3 300 ledamöter i landets kommunstyrelser. Antalet ledamöter har reducerats med cirka 1 700 sedan 1971.¹ Under samma tidsperiod har emellertid antalet ledamöter per kommunstyrelse ökat från i medeltal elva till tolv ledamöter. Antalet ledamöter varierar från 7 till 17. Kommunstyrelsens storlek ökar något med kommunstorlek men skillnaderna är små.

Alla kommuner har utsett suppleanter för styrelsens ledamöter. I allmänhet utses nästan lika många suppleanter som ordinarie ledamöter.

Antalet nämnder varierar mellan kommunerna. Det lägsta antalet nämnder är 7 och det högsta 33. Cirka 70 procent av kommunerna har

¹ Undersökningen redovisas i detalj i "Kommunalt förtroendevalda 1974, parti och kön", Svenska kommunförbundet 1975.

emellertid mellan nio och tretton nämnder. Genomsnittet är tolv nämnder.

Av landets kommuner har alla utom 22 inrättat social centralnämnd. De kommuner som inte har centralnämnd tillämpar vanligen ett system med personalunion mellan nykterhetsnämnd, barnavårdsnämnd och socialnämnd.

De ökade satsningarna på fritids- och kulturaktiviteter i kommunerna har lett till att många kommuner har inrättat fakultativa nämnder inom denna sektor. Som exempel kan nämnas att 261 kommuner av 278 har inrättat kulturnämnd och att 275 har tillsatt fritids- eller idrottsnämnd. I stor utsträckning har kommunerna inrättat centrala byggnadskommittéer (232 kommuner) och trafiksäkerhetskommittéer (225 kommuner).

Antalet ledamöter i de speciallagsreglerade nämnderna anges i respektive författning. Vanligen sker detta genom hänvisning till vad som gäller för kommunstyrelsen. För exempelvis hälsovårdsnämnd, barnavårds- och nykterhetsnämnd är minimikravet fem ledamöter i likhet med kommunstyrelsen. Den sociala centralnämnden måste däremot bestå av minst nio ledamöter.

Antalet ledamöter i de fakultativa nämnderna är inte lagreglerat. Det finns inte heller något krav i kommunallagen att det skall finnas suppleanter i dessa nämnder.

Antalet ledamöter är störst i skolstyrelser och sociala centralnämnder. I genomsnitt finns i dessa nämnder elva till tolv ledamöter. Antalet ledamöter i nämnderna ökar med ökande kommunstorlek.

Det genomsnittliga antalet ledamöter per nämnd har ökat något sedan det tidigare undersökningstillfället (1971) medan det totala antalet förtroendeuppdrag i nämnderna totalt sett minskat med cirka 30 procent.

Vanligen utser kommunerna lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i nämnderna. Med undantag för ett fåtal nämnder och generalplanekommittéer och trafiksäkerhetskommittéer utses regelmässigt suppleanter i alla organ.

Omkring 90 procent av kommunerna har inrättat ett eller flera arbetsutskott till kommunstyrelsen. I omkring 123 kommuner hade styrelsen mer än ett arbetsutskott. Bland de övriga nämnderna är arbetsutskott vanligast i sociala centralnämnden, skolstyrelsen och fritidsnämnden. Mer än ett beredningsutskott förekommer förutom i kommunstyrelsen även i sociala centralnämnder.

Även för de landstingskommunala nämnderna finns vissa regler om minimiantalet ledamöter.

Antalet ledamöter i förvaltningsutskottet får inte vara under fem. Antalet ledamöter i specialreglerade nämnder anges oftast i respektive författning. I regel stadgas att dessa organ skall ha samma minimiantal ledamöter som förvaltningsutskottet. Men för direktionerna gäller exempelvis att antalet ledamöter inte får understiga tre. Antalet ledamöter i fakultativa nämnder är inte lagreglerat.

Landstingens förtroendemannaorganisation är relativt sett mindre än kommunernas. Därvid bortses från Stockholms läns landsting som har en organisation som skiljer sig från övriga landstings.¹

¹ Organisationskatalogen 1975, Landstingsförbundet.

- I genomsnitt finns sju nämnder i landstingens centrala förvaltningsorganisation.
- De vanligaste nämnderna är förutom förvaltningsutskottet hälso- och/eller sjukvårdsstyrelse, utbildningsnämnd, socialnämnd, besvärnämnd, personalnämnd och central byggnadskommitté.
- Genomsnittligt finns per landsting cirka 65 ordinarie förtroendeuppdrag i de centrala nämnderna. I allmänhet finns dessutom nästan lika många suppleanter.
- Förvaltningsutskotten har i medeltal 12 ledamöter.
- Det största genomsnittliga antalet ledamöter finns i hälso- och sjukvårdsstyrelsen (10), utbildningsnämnderna (8), socialnämnderna (8) och i personalnämnderna (7).

4.2.4 *Suppleantsystemet i nämnderna*

Suppleanternas roll har under det senaste decenniet förändrats. Numera finns suppleanter i flertalet nämnder. Antalet suppleantuppdrag har ökat kraftigt.

Tidigare ansågs suppleanterna främst vara en garanti för att nämnderna skulle vara beslutföra samt att besluten inte skulle påverkas av en tillfällig frånvaro av en ordinarie ledamot. Numera anser man också att suppleantuppdragen innebär möjligheter att engagera fler kommuninvånare och medborgargrupper i samhällsarbetet.

Efter en lagändring i mitten av 1960-talet är det nu möjligt att delegera beslutanderätt också till suppleanterna. Slutligen kan konstateras att arvode eller annan ersättning även kan utgå till icke tjänstgörande suppleant.

Suppleantsystemet för nämnderna är enhetligt i kommuner och landsting med undantag för Stockholms kommun för vilken det finns vissa särregler.

Suppleanterna i kommunstyrelse/förvaltningsutskott utses av de beslutande organen som också bestämmer antalet (31 § KL och 42 § LL). Om valet inte sker proportionellt skall ordningen för suppleanternas inkallande till tjänstgöring bestämmas genom ett särskilt beslut i samband med valet.

Mandattiden för suppleanterna i kommunstyrelse/förvaltningsutskott är densamma som de ordinarie ledamöternas, dvs. tre år räknat från den första januari året efter valet (33 § KL och 44 § LL).

För de övriga nämnderna gäller i stort sett samma regler som för kommunstyrelse/förvaltningsutskott. Några avvikelser finns emellertid. De beslutande organen har frihet att själva besluta om mandattiden i de fakultativa nämnderna. Slutligen är det inte obligatoriskt att utse suppleanter i dessa nämnder (45 § KL och 54 § LL). Numera är det endast undantagsvis som inte suppleanter utses, men enligt de undersökningar som utredningen låtit utföra förekommer det i vissa fall.

En tjänstgörande suppleant har samma ställning som den ordinarie ledamot han ersätter. Suppleant som inte tjänstgör har rätt att vara närvarande vid sammanträde och skall alltid underrättas om tid och plats för

detta (36 § KL och 47 § LL). Däremot är kallelseförfarandet för suppleanterna inte lagreglerat.

Suppleant som inte tjänstgör har formellt inte yttranderätt. Men genom särskilt beslut kan nämnden medge detta tillfälligt eller tills vidare. De beslutande organen kan också lämna ett sådant generellt medgivande i ett reglemente för nämnden. Om suppleanterna fått yttranderätt innebär det att de får delta i överläggningen men inte i besluten. De har alltså inte rätt att ställa yrkanden eller förslag eller rätt att anteckna sin särskilda mening till protokollet.

Under senare år har det blivit allt vanligare att suppleanterna deltar regelbundet i nämndsammanträden även om de inte är ersättare. Därvid har de även i ökad utsträckning medgivits yttranderätt. I den allmänna debatten har det ibland ifrågasatts om inte en sådan yttranderätt skall garanteras suppleanterna i lag.

4.3 Förändringar i kommunernas nämndorganisation

Den kraftiga kommunala expansionen har fått till följd att nämndorganisationen förändrats och byggts ut. I dag finns även i de mindre kommunerna ett ganska stort antal nämnder.

I många landskommuner hade man länge endast en kommunalnämnd, en fattigvårdsstyrelse och ett skolråd. Efter hand uppstod behov av flera kommunala organ. Vissa organ föreskrevs som obligatoriska t. ex. kommunstyrelse, byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd, sociala nämnder och skolstyrelse.

I stor utsträckning skedde uppdelningen efter ämneslinjer. Man flyttade ut ett ämnesområde från en tidigare nämnd och inrättade t. ex. vid sidan av socialnämnden en barnavårdsnämnd, en nykterhetsnämnd och en ungdomsnämnd.

Vissa grupper av ärenden har under senare år flyttats från kommunstyrelsen till nya fakultativa nämnder som fritidsnämnd och kulturnämnd. De vanligaste fakultativa nämnderna är personalnämnd, kulturnämnd, biblioteksstyrelse, fritidsnämnd och central byggnadskommitté.

4.3.1 *Ökad centralisering och rationalisering i nämndorganisationen*

Kommunsammanläggningarna har totalt sett kraftigt minskat antalet nämnder och förtroendeuppdrag. Dessutom började i slutet av 1960-talet strävanden mot en ökad centralisering och rationalisering inom nämndorganisationen att framträda starkare. Detta motiverades ofta av att arbetet skulle bli effektivare genom en bättre samordning av verksamheten.

Det mest framträdande exemplet är att man inrättat sociala centralnämnder. Till dem har inte bara de tidigare socialnämndernas utan även barnavårdsnämndernas, nykterhetsnämndernas och andra sociala nämnders funktioner överförts. Ett motiv för detta var att en bättre administrativ samordning var nödvändig. Ett annat skäl var att en ny social



behandlingsmetod vuxit fram, där individens totala vårdbehov bättre skulle tillgodoses. Cirka 90 procent av kommunerna hade 1974 inrättat en social centralnämnd.

Lagstiftningen öppnar numera även möjligheter att inrätta sociala distriktsnämnder, som i centralnämndens ställe handlägger frågor som gäller enskilda personer. Som ovan nämnts hade denna möjlighet 1974 endast utnyttjats av ett tjugotal kommuner. De flesta av dem hade inrättat två eller tre distriktsnämnder.

Socialutredningen föreslår i sitt principbetänkande "Socialvården, mål och medel" (SOU 1974:39) att en nämndorganisation med sociala centralnämnder bör göras obligatorisk i en ny lag. Det finns enligt socialutredningens mening inte skäl att behålla möjligheten till specialiserade nämnder. För att centralnämnden skall få synpunkter och erfarenheter från olika områden, exempelvis ungdoms-, handikapp- och pensionsfrågor, föreslås att nämnden i lämplig omfattning bör inrätta rådgivande organ.

Även på andra sektorer än den sociala har nämnder förts samman. Exempel på detta är idrotts- och ungdomsnämnder, biblioteksstyrelser och kulturnämnder samt civilförsvarsstyrelser och brandstyrelser. Ett annat exempel på centralisering är de centrala byggnadskommittéerna. Tidigare var det vanligt att man för större byggnadsprojekt tillsatte särskilda byggnadskommittéer. I expansiva kommuner kunde de bli många. Numera har cirka 85 procent av landets kommuner endast en central byggnadskommitté för att sköta kommunens samtliga byggnadsprojekt.

Ett annat uttryck för denna centralisering är den allt starkare ställning som kommunstyrelsen fått.

Den ovan beskrivna utvecklingen har också berörts i vissa betänkanden under de senaste åren. Kulturrådet konstaterade bl. a. i sitt betänkande "Ny kulturpolitik" (SOU 1972:66), att en nödvändig förutsättning för en aktiv kommunal kulturpolitik i framtiden är att det finns centrala kultur- nämnder med ett övergripande ansvar för de lokala insatserna.

4.3.2 Olika former för samverkan mellan nämnderna

De olika nämndernas insatser griper ofta in i och kompletterar varandra. Ett mera regelbundet och systematiskt samarbete mellan nämnderna har börjat utvecklas i många kommuner. Samverkan sker både i samlingsgrupper som arbetar fortlöpande och i grupper som tillsätts för speciella projekt.

När det gäller fortlöpande samverkan mellan nämnderna kan t. ex. nämnas att Svenska kommunförbundet har utarbetat en principmodell för samarbete socialvård – skola – fritidsverksamhet.¹ Ett annat exempel är den samverkan mellan barnvårdsnämnd, skola och polis som rekommenderas genom ett kungl. cirkulär (1970-08-14). I detta rekommenderas länsstyrelserna att verka för att samlingsorgan bildas. En något annan form för kontinuerlig samverkan som också bör nämnas är den organisation i s. k. programområden som tillämpas i Göteborgs kommun.

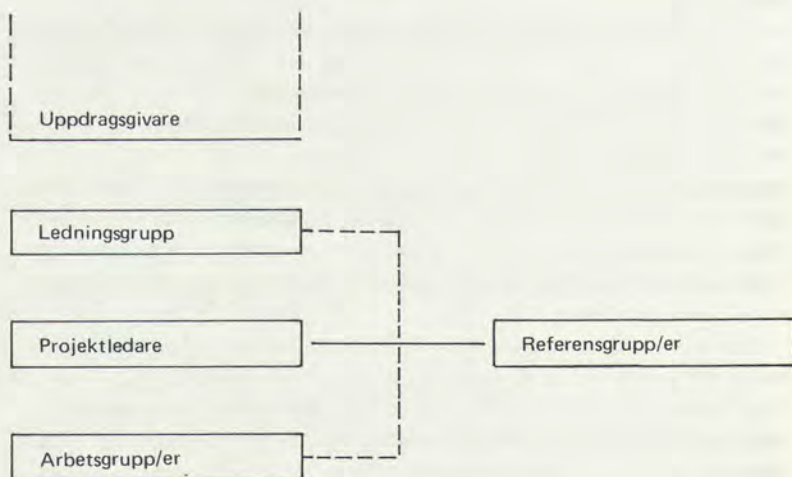
Slutligen bör även noteras de försöksprojekt som pågår på flera håll för samverkan mellan den kommunala socialvården och landstingens sjukvårdsverksamhet.

Även när det gäller samverkan i enstaka projekt har formerna utvecklats snabbt. I många kommuner används s. k. *projektorganisation*. Det innebär att man temporärt bildar en organisation som är speciellt anpassad till arbetsuppgifter av engångskaraktär. Avsikten är att skapa möjlighet till bättre samordning av övergripande och utvecklingsinriktade arbetsuppgifter. Samarbetsformen möjliggör framför allt ett effektivt lagarbete av personal från skilda fack.

Projektorganisation har använts inom olika kommunala sektorer. Den har t. ex. använts när det gäller projektering och färdigställande av anläggningar för skol-, social-, kultur- och fritidsförvaltningarnas räkning. De har också använts vid bebyggelseplanering och annan exploatering. Det sistnämnda behandlas i kapitel 8.

¹ Svenska kommunförbundets skrivelse 1972-05-19.

² "Kommunal projektorganisation", Svenska kommunförbundet, Stockholm 1974.



Figur 4:3 Exempel på fullt uppbyggd projektorganisation.²

Projektorganisationen kan bestå av en ledningsgrupp, en projektledare och av en eller flera arbetsgrupper. Beroende på projektets karaktär och storlek kan det även finnas en eller flera referensgrupper.

Ledningsgruppen består vanligen av förtroendevalda men det förekommer även att tjänstemän ingår.

Projektledarens uppgift är framför allt att samordna verksamheten.

De s. k. arbetsgrupperna arbetar på direktiv från ledningsgruppen. Det är här som det direkta projektarbetet sker. Kommunens representanter i arbetsgrupperna utgörs av sakkunniga från de förvaltningar som direkt berörs av projektet.

Vid större projekt tillsätts ibland s. k. referensgrupper. Avsikten med dessa är att de skall möjliggöra ett organiserat samråd med större grupper av medborgare.

4.3.3 Lokala organ

Som omnämnts ovan öppnades möjligheten att inrätta sociala distriktsnämnder genom en ny lagstiftning år 1970.

Detta har inneburit att en ny princip införts som medger distriktsindelning inom en speciell sektor.

I början av 1970-talet började även vissa kommuner inrätta *kommundelsråd* med övergripande beredande uppgifter. Deras verksamhet begränsas till ett bestämt geografiskt område. Kommuneldelsråden har i de flesta fall inrättats i samband med kommunsammanläggningar.

I andra kommuner har man försöksvis inrättat s. k. *institutionsstyrelser*. Dessa har samma status som de fakultativa nämnderna.

Övergripande kommunaldelsorgan och institutionsstyrelser m. m. behandlas närmare i kapitel 7 som belyser "lokalt inflytande och olika vägar för medborgarnas medverkan".

4.3.4 Förändringar i nämndernas sammansättning

En principiell förändring av nämndernas sammansättning är den närvarorätt i nämnderna för representanter för de anställda som numera försöksvis tillämpas i ett antal kommuner. Enligt tilläggsdirektiv skall utredningen om den kommunala demokratin överväga även denna omfattande fråga.¹ Denna kommer att tas upp i en senare utredningsetapp och behandlas i ett särskilt betänkande.

Särskild försöksverksamhet har gjorts möjlig genom att en dispenslag infördes 1972.² Försöksverksamhet i anslutning till denna pågår för närvarande i 36 kommuner och omfattar inte mindre än 100 nämnder. Utvärdering av försöksverksamheten har påbörjats.

4.3.5 Nya arbetsuppgifter – fler nämnder

Ett exempel på nya arbetsuppgifter som aktualiserats i kommunerna under senare år är de konsumentpolitiska.

Konsumentutredningen behandlade i sitt betänkande "Konsumentpoli-

¹ Utdrag ur statsrådsprotokoll 1972-04-21.

² Lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal och landstingskommunal nämnd, SFS 1972: 271.

tik, riktlinjer och organisation" (SOU 1971:37) frågan om lokal konsumentpolitisk verksamhet. Utredningen fann att lokal verksamhet på detta område var väsentlig för att samla upp och registrera konsumentproblem. En annan stor uppgift på det lokala planet var rådgivning och information i konsumentfrågor. I propositionen i anledning av betänkandet uttalades att den lokala verksamheten på det konsumentpolitiska området betraktades som en angelägen uppgift. Det förutsattes att den lokala konsumentverksamheten skulle bli föremål för ytterligare överväganden och förslag.¹

Frågan har vidareutvecklats i departementspromemorian "Kommunal konsumentpolitisk verksamhet – innehåll och organisation" (H 1974:1). I promemorian diskuteras bl. a. två alternativa organisatoriska lösningar för den lokala konsumentpolitiska verksamheten. En möjlighet är att inrätta särskilda kommunala konsumentnämnder. En annan är att frågorna får sortera direkt under kommunstyrelsen. För samordning och informationsutbyte mellan kommuner och folkrörelser föreslås, att särskilda referensgrupper för konsumentfrågor knyts till det ansvariga organet.

Förslaget har behandlats av riksdagen under våren 1975. Riksdagsbeslutet följde förslaget i de delar som beskrivits ovan.

4.4 Utvecklingen av landstingens organisation

På landstingssidan har specialiseringen på nämnder inte varit så stark och börjat senare än i kommunerna.

Landstingen började tidigt tillsätta direktorier eller lokala styrelser för olika institutioner, t. ex. för sjukhus och folkhögskolor. På central nivå utgjordes däremot nämndorganisationen praktiskt taget ända fram till 1960-talets mitt av förvaltningsutskottet ensamt. Genom lagstiftning 1940 inrättades visserligen ytterligare ett obligatoriskt centralt organ för landstingets hälso- och sjukvård. Men inget hindrade att förvaltningsutskottet samtidigt även var hälso- och sjukvårdsstyrelse och detta blev vanligen fallet.

Detta kritiserades av landstingsutredningen i betänkandet "Landstingens organisation och arbetsformer m. m." (SOU 1963:64). Utredningen menade, att det inte var lämpligt att i förvaltningsutskottet samla även den direkta ledningen av den landstingskommunala hälso- och sjukvården. Landstingsutredningen var även kritisk mot att man på vissa håll lät förvaltningsutskottet utgöra direktorier för vissa institutioner. Utredningen föreslog även en uppdelning av förvaltningsutskottet i avdelningar, t. ex. i en planerings- och finansavdelning.

Dessutom skisserade landstingsutredningen ett principförslag till organisation för de större landstingen. Detta innefattade sjukvårdsstyrelse, socialnämnd, undervisningsnämnd, lönenämnd och central byggnadskommitté vid sidan av förvaltningsutskottet. Avsikten var att ge förvaltningsutskottet sådana arbetsförutsättningar att de viktiga och långsiktiga frågorna skulle kunna koncentreras dit. Samtidigt syftade man

¹ Prop. 1972:33.

till att öka antalet förtroendeuppdrag.¹

Landstingsutredningens betänkande resulterade i en allmän strävan att via en uppbyggnad av centrala nämndsystem skapa fler förtroendeuppdrag.

Den föreslagna uppdelningen av förvaltningsutskottet på avdelningar har inte tillämpats i någon större utsträckning av landstingen. Det fanns i tre landsting 1967. År 1974 hade endast ett landsting förvaltningsutskottet uppdelat på avdelningar. Inte heller blev fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse ett särskilt vanligt alternativ under 1960-talet. År 1967 förekom det i sju landsting.

Senare blev det vanligare, särskilt i de större landstingen, att man övergick till en organisation med fristående hälso- och sjukvårdsstyrelse. År 1970 fanns det i tolv landsting. Numera fungerar förvaltningsutskott även som sjukvårdsstyrelse endast i fyra landsting. Också i övrigt har många landsting börjat bygga ut sina förvaltningsorganisationer i enlighet med landstingsutredningens förslag. Flera landsting har dessutom inrättat centrala nämnder för mindre verksamhetsområden och specialfunktioner.²

De av landstingen företagna organisationsförändringarna syftar till att öka antalet förtroendeuppdrag. Men förändringarna kan även sägas vara uttryck för en strävan att frigöra förvaltningsutskottet från direkta förvaltningsuppgifter.

Parallellt med dessa tendenser har det förekommit en centralisering av beslutsfunktionerna från de lokala förvaltningsorganen. En fjärdedel av landstingen har fortfarande lokala direktorer för enskilda institutioner. Övriga landsting har i regel i stället indelat landstingsområdet i distrikt och slagit samman de lokala organen till en direktor för varje distrikt.

Särskilda samarbetsformer som projektorganisation är också vanligt förekommande för speciella uppgifter i landstingen.

Liksom i kommunerna pågår en försöksverksamhet med närvarorätt för de anställdas representanter i vissa organ. Alla landsting utom tre är på något sätt inbegripna i denna försöksverksamhet.

I några landsting har man börjat tillämpa en ny typ av organisation, kallad blockorganisation. Det finns t. ex. medicinblock, långvårdsblock och kirurgiblock. Blockorganisationen innebär att ledning och samordning av hälso- och sjukvården samlas hos förvaltningsutskottet eller sjukvårdsstyrelsen. Varje block leds av en s. k. blockchef, som oftast är en överläkare. Systemet med blockorganisation har inneburit övergång från en horisontell organisation med lokala styrelser till en vertikal organisation efter ämnesområden.

Slutligen kan nämnas att inom flera landsting pågår utredningar om organisationen med avseende på de förtroendevaldas arbete. Andra landsting samarbetar på olika sätt med SPRI (Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut) med liknande översyner.

¹ Landstingsutredningen, SOU 1963:64, s. 150.

² Leif Johansson, Landstingskommunerna, Lund 1972.

4.5 Beslutsprocessen i nämnderna

Den kommunala beslutsprocessen i nämnderna rymmer många aspekter. Här skall endast några som är av direkt kommunaldemokratiskt intresse beröras. En fråga som påverkar beslutsprocessen är delegationsförfarandet. Vissa uppgifter om själva beredningsförfarandet redovisas. Speciellt beskrivs budgetarbetet.

4.5.1 *Utvidgat delegationsförfarande*

Det starkt växande antalet ärenden har inneburit att formerna för beslutsfattandet i nämnderna förändrats. Sammanslagning av nämnder och avskaffandet av de lokala direktionerna inom landstingen har även påverkat arbetssituationen avsevärt. Det har blivit vanligare att nämnderna delegerar viss del av sin beslutanderätt. Under senare år har detta utsträckts till allt fler och större ärendegrupper.

Beslutanderätten har flyttats över antingen till en avdelning inom nämnden eller till enskilda förtroendevalda. I stor utsträckning har även tjänstemän fått beslutanderätt genom delegation. Särskilt i större kommuner och landsting tillämpas denna ordning för behandling av rutinärenden. Syftet har varit att öka effektiviteten i administrationen.

Rätten att delegera infördes samtidigt för såväl kommuner som landsting i och med 1954 års kommunallagstiftning (43, 45 §§ KL och 52, 54 §§ LL).

För att en nämnd skall kunna delegera beslutanderätt krävs ett uttryckligt stöd i författning, reglemente eller beslut. För kommunstyrelse, förvaltningsutskott och fakultativa nämnder finns bestämmelser om delegation i kommunallagen och landstingslagen. För vissa specialreglerade nämnder finns motsvarande regler i respektive författning.

Delegation kan ske till avdelning bestående av ledamöter eller suppleanter i nämnden, till enskild ledamot eller suppleant av nämnden eller till tjänsteman som är anställd av kommunen. Delegationsrätten innebär rätt att överlåta beslutanderätt i vissa grupper av ärenden. Generell delegation är inte tillåten. Av förarbetena till kommunallagarna framgår att delegation främst är avsedd att användas i ärenden av rutinmässig karaktär. Uttryckligt undantagna från delegation är endast nämndernas framställningar och yttranden till de beslutande organen.

För att delegation skall kunna ske krävs att fullmäktige/landstingsmöte genom reglemente eller beslut anger omfattningen av delegationsrätten. Uppräkningen av ärendegrupper bör enligt lagstiftningen vara uttömmande. Till uppräknningen kan emellertid fogas en föreskrift om att beslutanderätt även kan gälla ärenden "som till art och betydelse är jämförbara med särskilt angivna".

Utöver medgivande i reglemente krävs att nämnden själv beslutar om att överföra beslutanderätt. Detta betyder att den delegationsrätt som medgivits av de beslutande organen inte nödvändigtvis måste användas. Detta innebär också att lämnad delegationsrätt kan återkallas av vederbörande nämnd när den så önskar. Alla beslut som fattats genom dele-

gation skall anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Bestämmelserna om delegation i några av speciallagstiftningarna avviker i vissa detaljer från motsvarande regler i kommunallagarna. I skollagen, byggnads- och hälsovårdsstadgan preciseras exempelvis vilka tjänstemän som kan ges bemyndigande att fatta delegationsbeslut. För sociala nämnder finns i vissa fall särskild s. k. ordförandedelegation inskriven.

I betänkandet "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" (SOU 1965:6) avvisade kommunalrättskommittén tanken på att decentralisera beslutanderätten inom den kommunala förvaltningen, s. k. lokal delegation. Remissinstanserna delade praktiskt taget genomgående kommitténs bedömning. I utskottsutlåtandet avvisades också tanken på s. k. blandad delegation till förtroendeman och tjänsteman. Lagen medger inte heller delegation till två eller flera tjänstemän i förening. De organ eller personer som fått delegationsbemyndigande kan formellt inte heller genom s. k. vidaredelegation i sin tur överföra beslutanderätten till någon annan.

Delegationsförfarandet är formstyrt av de beslutande organen genom reglementen och befattningsbeskrivningar. Vilka ärendekategorier kommunerna valt att delegera framgår av dessa. Någon omfattande systematisk genomgång av sådana har inte varit praktiskt möjlig att genomföra.

Svenska kommunförbundets förslag till normalreglemente för kommunstyrelser kan dock ge en viss uppfattning om vilken typ av ärenden som brukar delegeras.¹ Detta normalförslag har helt eller till stora delar antagits av flertalet kommuner.

Som möjliga delegationsämnen anges beslut i ärenden som rör t. ex.:

- representation och uppvaktning
- utövande av kommunstyrelsens ställning som arbetsgivare
- deltagande i kurser och konferenser
- placering av donationsmedel
- upphandling
- antagande av vissa entreprenadavtal
- utarrendering och uthyrning
- fastighetsbildnings- och byggnadslovsärenden
- tillämpning av olika taxor etc.

Uppräkningen upptar huvudsakligen löpande rutinärenden. Ärendegrupperna är tämligen skarpt avgränsade. Delegationen skall enligt normalförslaget uppenbarligen syfta till att medge en smidigare beslutsordning.

Det finns inga aktuella undersökningar som helt kartlägger i vilken utsträckning de nuvarande delegationsmöjligheterna utnyttjas. I några undersökningar behandlas emellertid vissa aspekter på frågan.

Inom kommunalforskningsgruppen har studerats hur de 36 kommunerna i gruppens urval använt delegationsmöjligheterna.

En stor del av kommunerna hade reglementen som möjliggjorde delegation. Detta behöver emellertid inte innebära att nämnderna alltid utnyttjar sina möjligheter att delegera. Allmänt kunde forskningsgruppen konstatera att delegationens omfattning – enligt reglementena – ökade

¹ Svenska kommunförbundets cirkulär 85/1970, 61/1971 och 41/1973.

med tilltagande folkmängd i kommunerna.

Det framgick att 30–50 procent av ärendena behandlades slutgiltigt i utskottet med stöd av delegationsbestämmelser i ett reglemente. Ärenden som delegerats till tjänstemän och endast anmälts i arbetsutskottet ingår dock ej i denna beräkning.

Delegation till arbetsutskott förekom mest i medelstora kommuner. En förklaring till detta kan vara att stora kommuner oftare delegerar till tjänstemän. I de små kommunerna var troligtvis ärendenas antal inte så stort att delegation ansågs nödvändig.¹

Kommunalforskningsgruppens siffror bör tolkas med försiktighet, eftersom resultaten bygger på en undersökning som genomfördes för några år sedan.

I en annan undersökning som enbart gäller landstingen redovisas inställningen till en utökad delegation. Av den framgick att man var klart mer positiv till en utökad delegation till tjänstemän än till förtroendevalda. Tjänstemännen var mest positiva till delegation över huvud taget. De var enligt undersökningen även mest positiva till en utökad delegation till tjänstemän.²

4.5.2 *Beredningsförfarandet*

Ända fram till i början av 1950-talet sköttes ärendeberedningen oftast av nämndernas ordförande. I dag skiftar beredningsproceduren från kommun till kommun. I en del mindre kommuner kan t. ex. beredningen gå till så att kommunstyrelsens ordförande och kanslichefen sammanträder för att diskutera ärendena och för att upprätta förslag till beslut. Men i flertalet kommuner har man numera skilt på tjänstemanna- och förtroendemannaberedning.

Kommunaltjänstemännen har ökat i antal. De förbereder numera i flertalet fall ärendena och sammanställer beslutsunderlag åt de förtroendevalda. Även den s. k. förtroendemannaberedningen har i många fall mer formellt passats in i nämndorganisationen. I många kommuner och landsting finns särskilda kommunal- och landstingsrådsberedningar eller s. k. ordförandebereidningar. I de större kommunerna har man oftast tillsatt ett arbetsutskott eller delat in kommunstyrelsen i beredningsavdelningar. 1974 hade cirka 90 procent av kommunerna inrättat ett eller flera arbetsutskott i kommunstyrelsen.

Det formella remissförfarandet utgör en viktig del av den kommunala förvaltningens beredning. Kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet skall yttra sig över ärenden som skall behandlas av de beslutande organen. Men lagstiftningen klargör också att nämnd eller beredning inte får förbigås i ärende som tillhör dess verksamhetsområde (19 § KL och 30 § LL).

Allt eftersom nämndorganisationen blivit allt mer differentierad har remissförfarandet vuxit i omfattning. Detta har framför allt inneburit att ärendena kunnat få en mer allsidig belysning. I mer betydelsefulla

¹ Lennart Myhlback, "Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna", Uppsala 1969.

² Harry Pettersson, "Landstingens centrala förvaltningsorganisation", Lund 1971.

ärenden är det inte ovanligt att fem till tio kommunala organ är remissinstanser.

Under början av 1970-talet har remissförfarandet i många kommuner vidgats till att omfatta även sammanslutningar utanför den kommunala förvaltningen. År 1974 uppgav omkring hälften av kommunerna att de hade remissförfarande till föreningar och andra organisationer i kommunen. Därav angav ett 40-tal kommuner att de hade skriftliga remisser även till andra mer fristående grupper.

I många kommuner och landsting har man genom olika typer av regler försökt minska tidsåtgången vid besvarandet av remisser.

Ett annat inslag i beredningen som förekommer är adjungering. Med adjungering menar man vanligen att nämnderna under sitt arbete kan knyta en intressent till nämnden för ett visst sammanträde. Sådan adjungering kräver ett enhälligt beslut i nämnden vid varje särskilt tillfälle.

Under år 1974 förekom denna form av adjungering i 16 kommuner. Adjungering var vanligare i små kommuner än i stora. Det förekom oftast i kommunstyrelse, i dess arbetsutskott och i byggnadsnämnd.

4.5.3 Budgetprocessen

Det årliga budgetarbetet är en beredningsprocess som är av stor betydelse för både medborgarna och deras förtroendevalda. Budgeten är från demokratisk synpunkt ett av de viktigaste ärendena som varje år bereds av nämnderna. Avståndet i tid mellan krav, påverkan och beslut är relativt kort. Medborgarna kan snabbt få reda på om deras krav tillgodosetts.

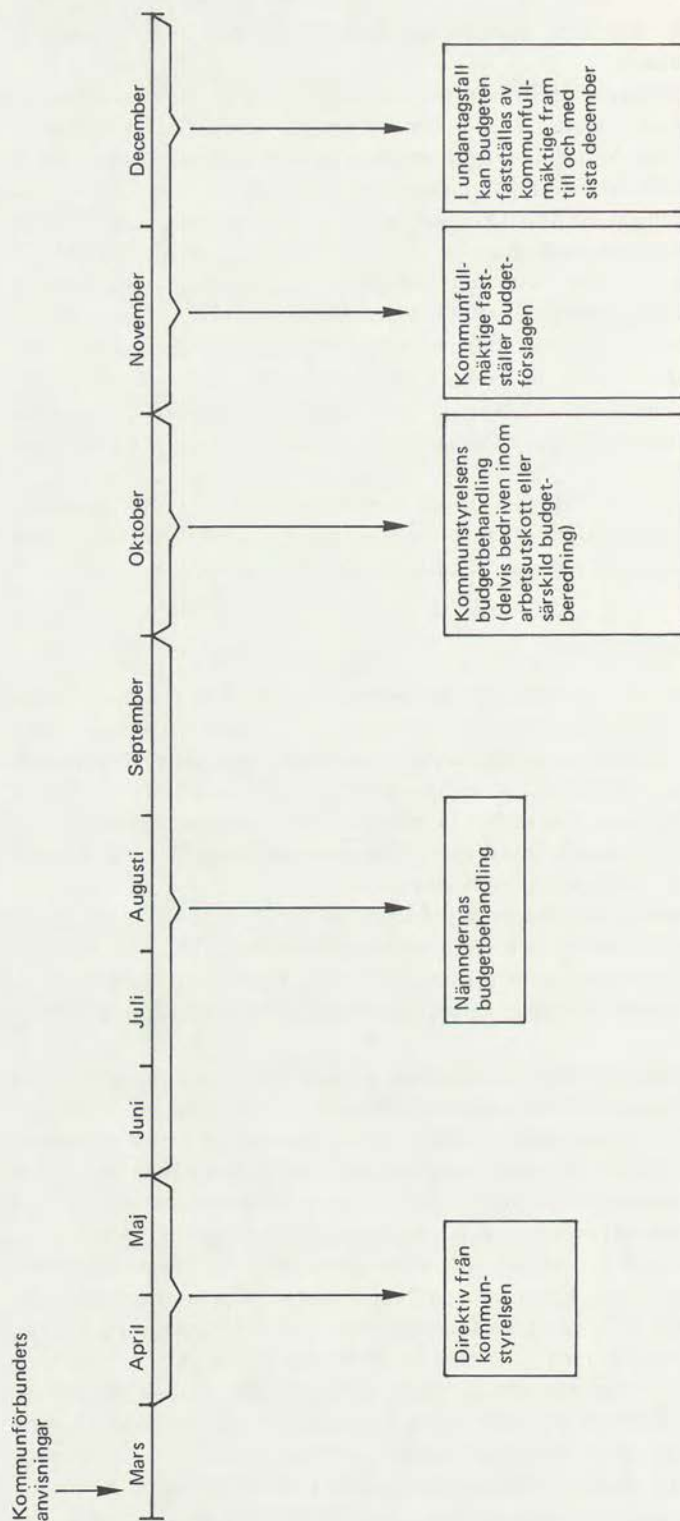
Kommunernas och landstingens budgetar skall fastställas vid sammanträde med fullmäktige/landstingsmötet senast i november respektive oktober månad (13 § KL och 60 § LL).

Förslag till utgifts- och inkomststat skall utarbetas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång (54 § KL). Förslag till specialstaterna skall överlämnas från nämnderna till styrelsen senast den första oktober (34 § KL).

De landstingskommunala nämnderna skall överlämna sina statförslag till förvaltningsutskotten senast den dag utskottet bestämt (60 § LL).

För Stockholms kommun gäller något annorlunda regler. Kommunstyrelsen i Stockholm skall vara klar med sitt budgetförslag senast före oktober månads utgång (58 § KLS). Det slutliga budgetbeslutet skall fattas av fullmäktige senast den 8 december (14 § KLS).

Arbetet med den kommunala årsbudgeten utgör en i tiden avgränsbar beredningsprocess. Enligt material från kommunalforskningsgruppen börjar arbetet i de medelstora kommunerna i allmänhet någon gång under våren. Budgetarbetet startar med att direktiv utarbetas av kommunstyrelsen till de övriga nämnderna under april eller maj månad. Direktiven bygger – förutom föregående års budgetutfall och framtida långtidsplaner – ofta på de budgetanvisningar som varje år sänds ut från Svenska kommunförbundet. Anvisningarna upptar i allmänhet grunder för beräkning av skatteutjämningsbidrag och driftbidrag till olika verksamheter,



Figur 4:4 Exempel på budgetprocess i normal-fallet.

beräknade kostnader för löner och socialavgifter m. m.

Direktiven från den centrala förvaltningen till nämnderna innehåller ofta uppgifter om budgetuppställningen samt anvisningar rörande löne-kostnader och investeringskostnader. I allmänhet ges inte några definitiva ramar för de olika nämndernas verksamhet. Däremot är det vanligt att man klargör de allmänna förutsättningarna för budgetarbetet.

Nämndernas budgetarbete påbörjas i allmänhet under april-maj och avslutas efter uppehåll för semester i början av hösten. I större kommuner sker beredningen av tjänstemän innan nämnderna eller deras arbetsutskott kommer in i bilden. I mindre kommuner har statförslagen som regel beretts av den ledande tjänstemannen samt ordförandena i nämnderna. Partiernas fullmäktigegrupper och lokala partiorganisationer ges ibland tillfälle att avge synpunkter innan nämnderna fastställer sina förslag. I de större kommunerna behandlas förslagen mer regelmässigt i fullmäktigegrupperna.

När nämndernas äskanden har kommit in till den centrala förvaltningen sammanställs de på drätselkontoret. På detta stadium sker ofta såväl en formell granskning som en skälighetsgranskning. Den sistnämnda inriktas främst på sådana anslag som höjts avsevärt i jämförelse med föregående års budget. Drätselkontorets granskning sker ofta i samråd med kommunstyrelsens ordförande. Granskningen utmynnar i kommentarer till de olika statförslagen. Samtidigt lämnas allmänna ekonomiska uppgifter av betydelse för kommunstyrelsens fortsatta bedömning. Under denna period förekommer kontakter i vissa fall "förhandlingar" mellan företrädare för kommunstyrelse och övriga nämnder.

Det sista skedet då kommunstyrelsen skall behandla budgeten föregås i regel av flera sammanträden i kommunstyrelsens arbetsutskott eller i en särskild budgetberedning. Under den delen av budgetbehandlingen förefaller det från kommunalforskningsgruppens material som om de övriga nämnderna inte deltar aktivt i själva sammanvägningen av de olika anslagsäskandena.

Därefter sker den formella behandlingen i kommunstyrelsen och i fullmäktige. Före dessa organs ställningstagande till budgetförslaget behandlas det i respektive partigrupper.

Budgetprocessen i landstingen överensstämmer i stora delar med vad som gäller för de större kommunerna.

4.6 Utredningens överväganden och förslag

4.6.1 Allmänna utgångspunkter

I det kommunala vardagsarbetet spelar de förtroendevalda i nämnderna en framträdande roll. Stora krav ställs på dem. De skall på ett effektivt sätt leda och vidareutveckla den kommunala verksamheten. Genom de olika förtroendeuppgifterna kan de politiska partierna föra fram medborgarnas krav och önsknings. Förtroendeuppgifterna ger förutsättningar för ett informationsutbyte och stimulerar det politiska arbetet i partier-

nas lokala organisationer.

Det finns en rad väsentliga frågor från demokratisk synpunkt när det gäller nämndernas organisation och de förtroendevaldas arbete i dessa. Det totala antalet förtroendeuppdrag i nämnderna har minskat kraftigt under de senaste decennierna. Detta är ett problem som måste uppmärksammas. Många ledamöter anser att de inte tillräckligt ingående hinner sätta sig in i alla ärenden som skall behandlas. Behovet av en total fördelning av tillgängliga resurser har blivit mer uttalat under senare tid. Detta innebär att formerna för samråd mellan nämnder har behövt övervägas i många kommuner och landsting.

4.6.2 *Nämndorganisationen*

Under slutet av 1960-talet började strävanden mot en ökad centralisering och rationalisering inom nämndorganisationen framträda allt starkare. Antalet förtroendeuppdrag har dessutom minskat kraftigt i många kommuner i samband med sammanläggningar. Samtidigt har vissa nämnder bl. a. på det sociala området sammanslagits vilket ytterligare minskat antalet uppdrag.

Enligt vår uppfattning bör så många medborgare som möjligt engageras i samhällsarbetet. Men detta måste vägas mot en rad delvis motsatta krav. Nämnderna får inte bli så stora att ett effektivt arbete omöjliggörs. Alla ledamöter måste ha ett reellt inflytande och meningsfulla arbetsuppgifter.

Alltför stort antal nämnder kan också ge upphov till svårigheter när det gäller samordningen. Som synes är det en ytterst betydelsefull avvägningsfråga mellan de demokratiska kraven och intresset av att ha en effektiv och samordnad förvaltning. En sammanhållen nämndorganisation har många fördelar och är som vi ser det en förutsättning för att t. ex. medborgarnas krav på service skall kunna tillgodoses. Från kommunaldemokratisk synpunkt kan emellertid en allt för starkt sammanhållen nämndorganisation ha vissa nackdelar. En minskning av antalet förtroendeuppdrag framstår t. ex. som negativt.

Många av de sammanläggningar av nämnder som skett har förmodligen varit nödvändiga eftersom organen många gånger varit för små och splittrade samt saknat tillräckliga arbetsuppgifter.

- För att engagera så många medborgare som möjligt i nämndarbetet rekommenderar vi att man mer än hittills låter de kommunaldemokratiska kraven bestämma eventuella ställningstaganden till förändringar i den kommunala nämndorganisationen. Vidare anser vi att behovet av samordning inte bör leda till ytterligare sammanslagningar av nämnder. Dessa önskemål kan som vi ser det tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att samrådsorgan bildas.
- För att på sikt öka antalet förtroendeuppdrag rekommenderar vi kommuner och landsting att överväga möjligheten att inrätta fler nämnder. Det gäller både fakultativa och specialreglerade nämnder. Vi menar att vissa specialreglerade uppgifter som på många håll ligger

under kommunstyrelsens eller förvaltningsutskottets verksamhetsområde kan brytas ut för att bilda underlag för en ny nämnd.

Endast ett mindre antal kommuner har utnyttjat möjligheten att inrätta sociala distriktsnämnder. Sett från vår utgångspunkt bör fler kommuner inrätta distriktsnämnder. Det skapar inte bara nya förtroendeuppdrag. Verksamheten ger även en direkt lokal förankring i kommundelarna.

Även på det fakultativa verksamhetsområdet rekommenderar vi att fler nämnder inrättas. I de fall kommunerna tar på sig nya uppgifter anser vi att nya nämnder bör bildas för att ansvara för verksamheten.

- Ett ökat antal ledamöter i befintliga nämnder är en annan väg för att engagera fler medborgare i nämndarbetet. Stora nämnder ger även större möjligheter för småpartier att bli representerade. Som vi ser det måste nämndernas storlek bedömas bland annat efter vilka uppgifter de förutsätts ansvara för och efter storleken på kommunen och landstinget. Vi rekommenderar därför en ökning av antalet ledamöter i kommunala och landstingskommunala nämnder som har ett litet antal ledamöter.

Arbetsutskott förekommer ofta i de kommunala nämnderna. Mer än 90 procent av kommunerna har ett eller flera beredningsutskott till kommunstyrelsen. Det är även relativt vanligt i social centralnämnd, skolstyrelse och fritidsnämnd.

I många fall har nämnderna delegerat beslutanderätt till arbetsutskottet. Detta gäller särskilt kommunstyrelsens arbetsutskott. Från många håll har det hävdats att arbetsutskottet minskar övriga nämndledamöters möjligheter till insyn och påverkan.

- Vi rekommenderar därför att fler ledamöter i nämnderna deltar i beredningsarbetet. Särskilt angeläget är detta enligt vår mening i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Detta kan exempelvis ordnas genom att samtliga ledamöter och suppleanter i dessa organ ingår i beredningsavdelningar som förbereder ärendena efter en viss kategoriindelning.

I detta sammanhang har även aktualiserats vissa frågor kring ordförandens funktion i nämnderna. Det har t. ex. gällt möjligheten att utse fler än en vice ordföranden.

- För att undanröja en rad praktiska problem som t. ex. ersättare vid semester etc., föreslår vi att kommuner och landsting skall ges möjlighet att också utse en andre vice ordförande i kommunstyrelsen och i förvaltningsutskottet.

Nämndarbetet i kommuner och landsting har organiserats på en rad olika sätt. Som exempel kan nämnas indelning i rotlar eller ansvarsområden, block- och projektorganisation, programområden etc. Mellan nämnderna har olika typer av samrådsorgan bildats.

Vi anser inte att det från demokratisk synpunkt är meningsfullt att försöka att generellt föreslå eller rekommendera en viss typ av organisation. De lokala förutsättningarna är allt för olika för att detta skulle vara möjligt. Enligt vår mening är det därför lämpligare att diskutera vilka

principiella kommunaldemokratiska krav som måste uppfyllas vare sig man väljer den ena eller den andra formen för att organisera verksamheten.

Vi anser att bl. a. följande kommunaldemokratiska krav kan ställas när det gäller olika organisationsformer för nämndarbetet.

- Medborgarnas möjlighet till information och påverkan* måste tillvaratas och förstärkas i alla organisationsformer. Detta underlättas genom att olika delar av kommunen resp. landstinget är företrädade av förtroendevalda i nämnderna.
- De förtroendevalda skall alltid kunna *leda verksamheten och ange ambitionsnivå efter politiska mål*. Detta gäller självfallet i första hand de långsiktiga och övergripande frågorna. Men även när det gäller ärenden av mer konkret slag måste de förtroendevalda efter behov ha möjlighet att gå in och styra verksamheten.

Vid användning av t. ex. projektorganisation skall ledningsgrupp enligt vår mening bestå av enbart förtroendevalda.

- De förtroendevaldas möjligheter till *insyn och information måste tryggas och stärkas*. Detta bör bl. a. uppmärksammas vid användning av samrådsorgan. Sådana har i vissa fall givits långtgående uppgifter. Förtroendevalda som inte ingår i sådana organ måste försäkras om möjlighet till information och påverkan.

4.6.3 *Suppleanterna i nämnderna*

Genom att införa suppleanter i nämnderna kan flera önskemål tillgodoses.

- Fler kommuninvånare kan delta i kommunalpolitiskt arbete genom att antalet uppdrag ökar.
- Representationen kan breddas till att omfatta fler medborgargrupper.
- Suppleantuppdragen ger möjlighet för medborgare utan tidigare erfarenhet av förtroendeuppdrag att stegvis komma in i det kommunala arbetet.
- Större möjligheter skapas att få en ökad representation från olika delar av kommunen eller landstinget.
- Småpartiernas möjligheter att bli representerade i nämnderna förbättras.

Från formell utgångspunkt är det naturligtvis också viktigt att nämnderna vid alla sammanträden kan vara beslutföra. Dessutom garanterar suppleanterna att besluten inte påverkas av att någon ordinarie ledamot tillfälligt är frånvarande.

I flertalet kommunala nämnder finns i dag suppleanter. Enligt vår mening är det emellertid ur kommunaldemokratisk synvinkel viktigt att det alltid finns suppleanter i alla nämnder.

- Vi föreslår därför att suppleantsystemet skall vara obligatoriskt i kommunernas och landstingens alla nämnder. Det innebär att den suppleantregel som gäller för kommunstyrelse och förvaltningsutskott görs tillämplig även för de fakultativa nämnderna. Vi rekommenderar dessutom att det normalt bör finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i nämnderna. Men enligt vår mening bör kommuner och landsting lämnas frihet att efter lokala förhållanden besluta om antalet suppleanter.

För att undvika oklarhet föreslår vi att inkallande av suppleant vid förfall för ordinarie ledamot skall vara obligatoriskt. Dessutom skall ordningen för hur suppleanterna skall inkallas regleras i detalj i samband med att de väljs. De regler som tidigare föreslagits om tjänstgöringsrätten för suppleanterna i de beslutande organen skall även gälla för suppleanterna i nämnderna.



Slutligen rekommenderar vi att nämndsuppleanterna som inte tjänstgör bör ha yttranderätt. Men eftersom nämndernas storlek och arbetsuppgifter varierar avsevärt bör det i första hand ankomma på kommunerna och landstingen själva att bestämma om detta.

4.6.4 Delegationsförfarandet

Inom vissa ärendegrupper har det blivit vanligare att nämndernas beslutanderätt har överflyttats till grupper av förtroendevalda eller till enskilda förtroendevalda. I stor utsträckning har även beslutanderätt överförts till tjänstemän.

Även när det gäller omfattningen av delegationsförfarandet kan önskemålen om vidgat inflytande för förtroendevalda och medborgare stå i motsats till kraven på en effektiv administration. Det har framhållits att en långt gående delegering skulle vara en förutsättning för en effektiv

verksamhet. Det har även ansetts, att en vidgad delegation skulle kunna ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt riktlinjer, planering och olika slag av översiktliga initiativ.

Efter hand har emellertid osäkerhet uppstått inför det vidgade delegationsförfarandet. I den allmänna debatten har det framkommit att många förtroendevalda har börjat hysa farhågor för att delegation kan ge mindre insyn och begränsa möjligheterna att påverka verksamheten.

Vi anser att dessa farhågor bör tillmätas stor vikt när frågor som gäller vidgning av delegationsförfarandet diskuteras. De regler som finns i författningar och som utformats genom praxis bör tolkas restriktivt. Samtidigt är vi medvetna om att delegation är en nödvändighet för att den kommunala förvaltningen skall fungera på ett tillfredsställande sätt.

- Vi anser emellertid att de krav som ställs på vidgat inflytande från de förtroendevalda och från medborgarnas sida noggrant måste beaktas när delegationsförfarandet omfattning övervägs. I första hand rekommenderar vi att delegationsbemyndiganden ges till grupper av förtroendevalda eller till enskilda ledamöter och suppleanter. Detta kan kombineras med föredragning av den ansvarige tjänstemannen. Jämfört med delegation till tjänstemän skapar detta ansvar och delaktighet för fler förtroendevalda. I andra hand och med hänsyn till ärendenas art rekommenderar vi att delegation ges till tjänstemän.

Enligt de direktiv som givits utredningen har vi till uppgift att undersöka och föreslå åtgärder som kan stärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. En aspekt på denna fråga är möjligheten till s. k. *lokal delegation*. Kommunalrättskommittén avvisade i betänkandet "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" (SOU 1965:6) denna tanke. Enligt direktiven bör denna fråga övervägas mot bakgrund av den utveckling som skett sedan dess.

Om lokal delegation till övergripande kommunaldelsorgan skall kunna tillämpas blir det, som vi ser det, nödvändigt att ge delegationsrätten en helt annan principiell innebörd än den har i dag.

Vi anser därför att det finns övervägande skäl som talar emot en lokal delegation av löpande förvaltnings- och verkställighetsbeslut. Ett mer utvecklat resonemang kring den lokala delegationen förs i kapitel 7.

Vidaredelegation innebär att den eller de personer som fått ett delegationsbemyndigande i sin tur överför beslutanderätten utan att det organ som först givit bemyndigandet får besluta om detta. Ett sådant förfarande är enligt de nuvarande kommunallagarna olagligt.

I och för sig skulle *vidaredelegation* möjliggöra mer flexibla lösningar t. ex. i brådskande ärenden, vid sjukdom eller vid tillfällig arbetsbelastning. Men en övergång till ett system med vidaredelegation skulle som vi ser det innebära en rad nackdelar från kommunaldemokratisk synpunkt. Det finns risk för att olika beslut kan fattas i samma ärende. Medborgarna och de förtroendevalda skulle få svårigheter att veta vem eller vilka som fattat besluten. Svårigheter skulle också uppstå hur anmälningsskyldigheten skulle fullgöras samt hur delegationsrätten skulle återkallas. Med hänvisning till det ovanstående anser vi att både principiella och praktiska

svårigheter kan anföras mot ett sådant system. Vi anser därför att det inte finns skäl att för närvarande ändra de nuvarande reglerna på denna punkt.

Gällande lagstiftning tillåter inte heller s. k. *blandad delegation*. Bemyndigande kan inte ges till förtroendevald och tjänsteman att gemensamt fatta delegationsbeslut. Inte heller på denna punkt anser vi att det för närvarande finns motiv för att ändra nuvarande regler.

Frågan om s. k. *blandad delegation* kommer emellertid att tas upp till förnyat övervägande under utredningens andra utredningsetapp då bl. a. frågan om partssammansatta organ skall behandlas.

4.6.5 Beredningsprocessen

Vi anser att det årliga budgetförslaget är en beredningsprocess som från kommunaldemokratisk utgångspunkt bör ägnas stor uppmärksamhet. Arbetet med budgetförslaget berör alla delar av den kommunala och landstingskommunala verksamheten. Förtroendevalda från alla nämnder deltar. Här kommer även detaljkraven fram.

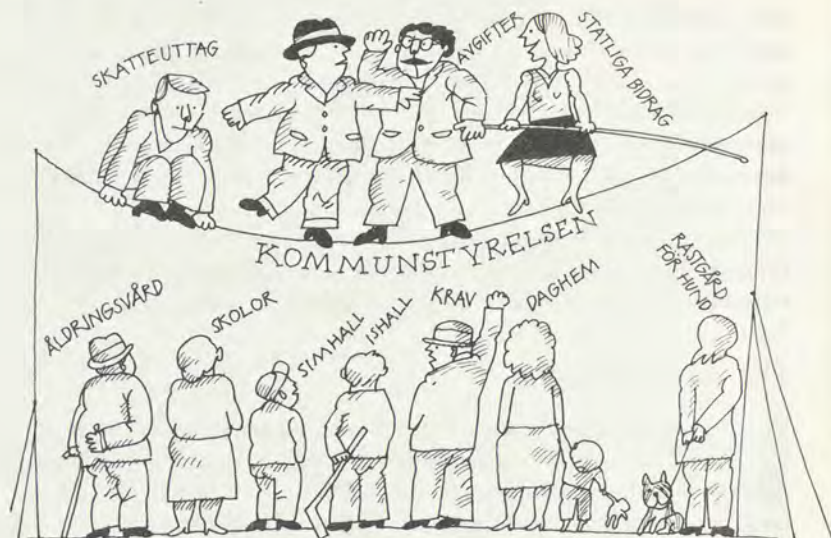
Genom att frågorna ofta är konkreta och besluten snabbt får genomslag anser vi att det finns förutsättningar för att de skall väcka intresse bland medborgarna. Ett hinder är emellertid att det i regel är svårt att redovisa budgetunderlag och beslut på ett lättillgängligt sätt. Intresset kan även begränsas av att en stor del av innehållet i budgeten inte är möjligt att påverka. Det är intecknat av verksamhet som kommunen är ålagd att bedriva och av sådant som är en följd av tidigare långsiktigt verkande beslut. De demokratiska frågorna kring den ekonomiska långtidsplaneringen belyses i kapitel 8.

Vi anser att budgetarbetet bör bedrivas så att medborgarna och de förtroendevalda kan följa arbetet i dess olika skeden.

En viktig fråga är i vilket skede som budgeten lämpligen bör föras ut till diskussion i fullmäktige, partigrupper och bland medborgarna.

Vi rekommenderar att informationen om förutsättningarna inför det kommande budgetarbetet bör komma något före eller samtidigt som kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet lämnar sina direktiv till nämnderna inför budgetarbetet. Informationsmaterialet bör utformas på ett lättillgängligt sätt. Det bör innehålla uppgifter om föregående års budget och om de ekonomiska förutsättningarna för den kommande budgeten. Om det är möjligt bör direktiven utformas på sådant sätt att de direkt kan fungera som informationsmaterial till övriga förtroendevalda och till kommuninvånarna. Partiernas lokala organisationer bör stimuleras att under budgetarbetet kanalisera de olika kraven från kommundelarna.

För de förtroendevaldas del är det viktigt att budgetarbetet organiseras så att de får goda möjligheter att göra sina bedömningar och avvägningar. I slutskedet sker budgetbehandlingen inom en liten krets av förtroendevalda. Över huvud taget är det få förtroendevalda som har möjlighet att skapa sig någon total bild av budgetarbetet innan förslaget skall antas av kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.



Därför rekommenderar vi att de förtroendevalda i nämnderna bör ges någon form av sammanställning innan budgetarbetet börjar i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet. Den bör innehålla en samlad redovisning av nämndernas äskanden, skatteunderlagets storlek och vilka finansieringsmöjligheter som finns.

Sedan kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet fattat beslut om budgetförslaget rekommenderar vi också att information om detta sprids till förtroendevalda, organisationer och allmänheten.

När det gäller den övriga beredningsprocessen finns flera problemställningar som måste uppmärksammas. Av våra undersökningar har det exempelvis framgått att många av de förtroendevalda anser, att de har alltför kort tid till förfogande för att hinna sätta sig in i alla ärenden som skall behandlas på sammanträdena. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är detta otillfredsställande.

- Vi rekommenderar därför att kallelser och handlingar till nämndernas sammanträden skall vara ledamöterna och suppleanterna till hands senast en vecka i förväg. Regler om detta bör antingen skrivas in i nämndernas reglementen eller föreskrivas genom beslut av fullmäktige/landstingsmöte.

År 1974 uppgav i stort sett hälften av alla kommuner att de i vissa frågor hade vidgat remissförfarandet till att omfatta frivilliga sammanslutningar utanför förtroendemannaoorganisationen. Ett sådant vidgat remissförfarande anser vi värdefullt från demokratisk utgångspunkt. Synpunkter på detta utvecklas i kapitel 7.

I några kommuner och landsting har frågan om öppna nämndsammanträden aktualiserats genom motioner. Enligt de nuvarande kommunallagarna är alla nämndsammanträden i princip slutna.

Även på riksplanet har en rad motioner väckts med krav om offentliga

utfrågningar i riksdagens utskott.

Motiven för införande av sådana har oftast varit att man därigenom skulle stimulera allmänhetens intresse för den politiska debatten och för deltagande i samhällsarbetet.

Som vi ser det finns det inte på det kommunala planet något uttalat behov av att ha offentliga nämndsammanträden. I de flesta kommuner och landsting skulle det även rent praktiskt ställa sig svårt att anordna offentliga sammanträden. Enligt vår mening kan allmänhetens berättigade krav på att få ställa frågor och att få insyn tillgodoses på annat sätt. Inget hindrar t. ex. att en nämnd anordnar regelbundna informationsmöten för allmänheten i samband med sina sammanträden.

4.7 Sammanfattning

- Oberoende av vilken organisationsform som kommuner och landsting väljer för sitt nämndarbete anser vi att bl. a. följande kommunaldemokratiska krav kan uppställas.
 - Medborgarnas möjligheter till information och påverkan måste tillgodoses i alla organisationsformer. Detta underlättas genom att olika delar av kommunen resp. landstinget är företrädna bland de förtroendevalda i de kommunala organen.
 - De förtroendevalda måste alltid kunna leda verksamheten och ange ambitionsnivån efter politiska mål. Vid användning av t. ex. projektorganisation skall ledningsgrupp enligt vår mening bestå av enbart förtroendevalda.
 - De förtroendevaldas möjligheter till insyn och information måste tryggas och förstärkas. Detta bör bl. a. uppmärksammas vid användning av samrådsorgan.
- För att engagera så många medborgare som möjligt i samhällsarbetet rekommenderar vi
 - att de kommunaldemokratiska kraven mer än hittills bör bestämma ställningstaganden vid eventuella förändringar i den kommunala organisationen,
 - att antalet ledamöter utökas i nämnder som har få ledamöter, samt
 - att behovet av samordning mellan nämnderna inte bör leda till sammanläggningar. Önskemålen om samordning anser vi kan tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att samrådsorgan bildas.
- Vi föreslår att kommuner och landsting skall ges möjlighet att utse också en andre vice ordförande i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.
- Vi föreslår att suppleantsystemet skall vara obligatoriskt i alla nämnder i kommuner och landsting. För att undvika oklarhet föreslår vi också att inkallandet av suppleant vid förfall för ordinarie ledamot skall vara obligatoriskt. Dessutom skall ordningen för hur suppleanterna skall inkallas i detalj regleras i samband med att de väljs. De tidigare före-

slagna reglerna om tjänstgöringsrätten för suppleanterna i de beslutande organen skall även gälla för suppleanterna i nämnderna. Dessutom rekommenderar vi

- att antalet suppleanter bör vara lika stort som antalet ordinarie ledamöter, samt
 - att suppleanterna bör ges yttranderätt men att det i första hand ankommer på nämnderna själva att bestämma detta, eftersom deras arbetsuppgifter och storlek varierar kraftigt.
- Vi anser att delegationsreglerna bör användas restriktivt. I första hand rekommenderar vi att delegation bör lämnas till grupper av förtroendevalda eller till enskilda ledamöter eller suppleanter. I andra hand och med hänsyn till ärendenas art rekommenderar vi att delegation ges till tjänstemän. När det gäller s. k. lokal delegation, vidaredelegation och blandad delegation föreslår vi ingen förändring av gällande regler.
- Från flera synpunkter anser vi att det är önskvärt att fler ledamöter i nämnderna deltar i beredningsarbetet. Särskilt angeläget är detta enligt vår mening i kommunstyrelse och i förvaltningsutskott. Vi rekommenderar därför att detta exempelvis kan ordnas genom att samtliga ledamöter och suppleanter i dessa organ ingår i beredningsavdelningar som förbereder ärendena efter en viss kategoriindelning.
- Det årliga budgetförslaget är en beredningsprocess som från kommunaldemokratisk utgångspunkt bör ägnas stor uppmärksamhet. Vi anser att budgetarbetet bör bedrivas så att medborgarna och de förtroendevalda kan följa arbetet i dess olika skeden. Vi rekommenderar t. ex.
- att särskild budgetinformation går ut innan arbetet i nämnderna startar. Partiernas lokala organisationer bör stimuleras att under budgetarbetet kanalisera de olika kraven från kommundelarna.
 - att de förtroendevalda ges en samlad redovisning av nämndernas sammantagna äskanden innan kommunstyrelse/förvaltningsutskott påbörjar arbetet med budgeten.
 - att information sprids om budgetförslaget innan de beslutande organen behandlar det.

Av undersökningar har det framgått att många av de förtroendevalda anser, att de har alltför kort tid till förfogande för att hinna sätta sig in i alla ärenden som skall behandlas på sammanträdena. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är detta otillfredsställande.

- Vi rekommenderar därför att kallelser och handlingar till nämndernas sammanträden skall vara ledamöterna och suppleanterna till handa senast en vecka i förväg. Regler om detta bör antingen skrivas in i nämndernas reglementen eller föreskrivas genom beslut av fullmäktige/landstingsmöte.

5 Den kommunala styrelseordningen

5.1 Inledning

Den kommunala styrelseordningen har diskuterats med stor intensitet under senare år. Olika reformförslag i syfte att fördjupa den kommunala självstyrelsen har framförts, bl. a. förslag om att införa kommunal parlamentarism eller s. k. majoritetsstyre.

I kapitel 4 behandlades de kommunala nämndernas arbetsformer. I detta kapitel diskuteras vilken styrelseform som är lämpligast i kommuner och landsting. Av tradition har man sedan länge tillämpat samlingsstyre, dvs. att de olika partierna som regel har varit representerade i nämnderna alltefter valutslaget. Under senare år har man från flera håll krävt att majoriteten mer skall markera sin ställning i den kommunala styrelseordningen. Den eller de partier som är i majoritet kan t. ex. besätta vissa av de mer betydelsefulla uppdragen som t. ex. ordförandeuppdragen. Mot bakgrund av denna utveckling kan vissa frågor urskiljas som särskilt framträdande från demokratisk synpunkt. I detta kapitel behandlas,

- Frågan om vilken styrelseordning som är lämpligast att tillämpa i kommuner och landsting, dvs. vilka markeringar från majoriteten som från demokratisk synpunkt kan vara lämpliga. I detta sammanhang diskuteras bl. a. minoritetens arbetsförutsättningar.
- De heltidsengagerade förtroendemännens roll och rättsliga ställning. Denna fråga har ett direkt samband med frågan om styrelseordningen, eftersom det ofta är genom dessa uppdrag som majoriteten vill markera sin politiska linje.
- Slutligen belyses möjligheterna att låta de kommunala organens mandatperioder börja i närmare anslutning till valen än vad som sker i dag, s. k. snabbare valgenomslag. Även denna fråga har samband med styrelseordningen eftersom majoritetsstyre skulle försvåra genomförandet av ett snabbare valgenomslag.

5.2 Samlingsstyre eller majoritetsstyre?

5.2.1 *Allmän bakgrund*

Enligt gällande regler kan en mindre del av fullmäktige och landstingsmötes ledamöter genomdriva att ledamöterna i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och övriga nämnder m. m. skall tillsättas proportionellt, dvs. i förhållande till varje partis representation i de beslutande organen (22 § KL och 32 § LL).



Fig. 5:1 *Principskiss av samlingsstyre.*

De som krävt att någon form av kommunal parlamentarism skall införas har i allmänhet menat att denna bestämmelse om proportionella val skulle slopas. Dvs. minoriteten skulle fränkännas rätten att framtvinga att val av nämnderna sker proportionellt. Därmed skulle majoriteten i de beslutande församlingarna ges formell möjlighet att besätta samtliga poster i kommunens eller landstingens nämnder. Diskussionerna har emellertid i huvudsak handlat om sammansättningen av kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet. Vidare har det gällt fördelningen av ordförande-, kommunalråds- och landstingsrådsposter, vilka dock enligt gällande lag kan utses genom majoritetsval. (Se figur 5:2).



Fig. 5:2 *Principskiss av majoritetsstyre.*

Det är inte lätt att hitta någon lämplig benämning för ett styrelseskick på det kommunala planet som innebär en övergång från proportionella val till majoritetsval vid valet av de kommunala nämnderna.

Kortfattat kan parlamentarism beskrivas som ett politiskt system där en regering – vare sig den bildats av ett eller flera partier – har parlamentets förtroende eller i varje fall tolereras av detta. Om rege-

ringen förlorar parlamentets förtroende och lider nederlag i en central fråga, avgår regeringen eller utlyser nyval.

Parlamentarism som princip förutsätter att parlamentet är suveränt och kan utkräva ansvar av regeringen. Begreppet kommunal parlamentarism kan därför anses något oegentligt. Fullmäktige och landstingsmötet besitter inte samma suveränitet som riksdagen.

Enligt nuvarande kommunallagar är ett system motsvarande det som tillämpas på riksplånet inte möjligt i kommuner och landsting. Kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och de heltidsengagerade förtroendemännen är valda för viss tid. Voteringsnederlag i de beslutande organen har i detta sammanhang inte någon betydelse för sammansättningen av dessa organ.

I den diskussionspromemoria som kommunaldemokratiutredningen publicerat, "Samlingsstyre eller majoritetsstyre" (SOU 1972:32), valde utredningen att använda begreppet *kommunalt majoritetsstyre*. Det utgör således motsatsen till det *samlingsstyre* som tidigare undantagslöst tillämpades i kommuner och landsting.

5.2.2 Tendenser i utvecklingen

Kommunalt majoritetsstyre tillämpades under de tidigare skedena i kommunernas historia såväl vid val till fullmäktige och landstingsmöte som vid val till nämnderna.

I samband med det demokratiska genombrottet 1919 skedde även ett genombrott för det proportionella valsättet. Successivt har detta valsätt sedan utsträckts till att gälla för allt fler val.

Vid tillkomsten av nu gällande kommunallagar utsträcktes den proportionella principen till att omfatta även de fakultativa nämnderna.

Motiveringen för det proportionella valsättet vid denna tid var att de olika frågorna därigenom skulle bli allsidigare och grundligare beredda. På samma gång skulle möjligheterna att sammanjämka olika åsikter bli större.

Ett annat skäl som anfördes var att "partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige" kunde undvikas. Överläggningarna kunde föras i en mera "förtroendefull och saklig anda".

Kravet på en återgång till majoritetsprincipen aktualiserades så sent som i mitten av 1960-talet. Detta skedde motionsvägen i riksdagen där man krävde majoritetsval till kommunens styrelse och landstingens förvaltningsutskott.

Den allmänna debatten startade egentligen först då frågan aktualiserades i riksdagen. Anhängarna till ett majoritetsstyre framhöll bl. a.

- att samlingsstyre gav upphov till ett överdrivet kompromissande och att överenskommelserna mellan partierna verkade utslätande och dolde var det politiska ansvaret låg.
- att "samregerandet" hade en förlamande inverkan på den politiska debatten, eftersom det i stället för att stimulera till öppet redovisade åsiktsskillnader pressade till tidiga kompromisser mellan partierna.

- att debatten vid samlingsstyre sällan förs i de beslutande organen, där den rätteligen hörde hemma, utan i kommunstyrelsen respektive i förvaltningsutskottet. Detta resulterade i, menade man, orimliga svårigheter för allmänheten att urskilja partigränserna. En klarare gränsdragning mellan majoriteten och minoriteten menade många skulle leda till en livaktigare debatt och till bättre information till medborgarna.

Å andra sidan fanns det många anhängare till samlingsstyret som hävdade:

- att det var värdefullt för den kommunala styrelseordningen att de olika partiernas företrädare gavs tillfälle att diskutera frågorna i beredningsorganen för att få till stånd en gemensam lösning.
- att majoritetsstyre kraftigt skulle beskära minoritetens insynsmöjligheter.
- att de kommunala frågorna var mer praktiskt än ideologiskt inriktade.
- att reglerna om proportionella val fungerat så bra att de borde utvidgas, dvs. även gälla vid tillsättandet av de heltidsengagerade förtroendemännen samt vid val av ordförande och vice ordförandeposterna.

Syftet med den av utredningen publicerade diskussionspromemorian (SOU 1972:32) var att främja en allmän debatt om styrelseordningen.

Skriften vände sig i första hand till förtroendevalda samt till politiska och andra organisationer med intresse för kommunala och landstingskommunala frågor. Den innehöll inte några ställningstaganden från utredningens sida. Någon formell remissbehandling förekom därför inte.

Man kan tänka sig olika former av majoritetsinslag i den kommunala förvaltningsordningen. Fem alternativ för majoritetsstyre eller samlingsstyre redovisades i diskussionspromemorian. Dessa kan sägas falla in på en skala där den fullständiga majoritetsprincipen återfinns på den ena sidan och den fullständiga proportionalitetsprincipen på den andra. Dessa fem alternativ omfattade dock inte alla tänkbara kombinationer utan bör närmast ses som ett försök till konkretisering av några huvudlinjer i debatten.

1. *Fullständigt genomfört majoritetsstyre.* Majoriteten i den beslutande församlingen tillsätter enligt lag alla posterna i de beredande och förvaltande organen.
2. *Begränsat majoritetsstyre.* Den politiska majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelse respektive förvaltningsutskott. Minoriteten finns representerad i övriga nämnder.
3. *Samlingsstyre med majoritetsinslag.* I ett system som i övrigt karaktäriseras av proportionalitet byggs vissa majoritetsmarkeringar in. Majoriteten kan således göra anspråk på alla heltidsarvoderade förtroendeposter och/eller alla ordförandeposter i de kommunala nämnderna.
4. *Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt praxis.* Alla poster i de kommunala organ fördelas proportionellt enligt gällande regler.

Kommunalråds- och landstingsrådsposter samt ordförandeposter fördelas frivilligt mellan partierna enligt proportionell metod.

5. *Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt lag.* Proportionell fördelning av kommunalråds-, landstingsrådsposter och ordförandeposter reglerad i lag.

Reglerna om proportionella val ger uttryck för en minoritetsgaranti. Om minoriteten avstår från sin möjlighet att begära proportionella val kan olika former av majoritetsstyre införas redan på grundval av gällande regler.

Det frågan har gällt är om majoriteten skall ges ökade möjligheter till majoritetsmarkeringar (alternativ 1 och 2) eller om minoritetens befogenheter att kräva proportionalitet skall förstärkas (alternativ 5).

I diskussionspromemorian redovisades även ett omfattande material för att belysa frågeställningarna kring frågan om kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre.

- Inledningsvis lämnades fakta om *gällande lagregler*. Dessutom redovisades en kort historik om bakgrunden till utredningsuppdraget.
- Vidare lämnades en rapport om det *parlamentariska läget i kommuner och landsting*.

Det konstaterades att majoritetsläget var tämligen stabilt. Endast i fyra landsting hade det t. ex. skett någon omkastning i majoritetsläget under tiden 1947–1970. En förändring av majoritetsläget var osannolik i två tredjedelar av kommunerna. Det konstaterades också att den politiska strukturen i landet kännetecknades av tydliga regionala skillnader.



2/3 AV KOMMUNERNA

- *Pressläget i kommunerna* innebar i många fall dåliga förutsättningar för den politiska oppositionen att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sin funktion.

Med utgångspunkt i tidningsdata och röstsiffrorna i 1970 års val, konstaterades att oppositionen saknade egen lokaltidning i 101 av de 272 kommunblocken. I nästan samtliga fall, eller i 94 av blocken, var det den socialdemokratiska minoriteten som saknade språkrör.¹

¹ Som gräns valdes att tidningarna skulle ha en spridning till minst 20 % av hushållen.

- För att belysa frågan om *minoritetens insyn* vid någon form av majoritetsstyre lämnades i promemorian vissa fakta om vilka förutsättningar som skulle gälla för ett *kommunalt utskottssystem*.

Det konstaterades emellertid att ärendeberedningen blev mer komplicerad i ett system med kommunalt majoritetsstyre med utskottsväsande än i ett system med kommunalt samlingsstyre.

- Som en bakgrund till debatten om kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre presenterades några undersökningsresultat från kommunalforskningsgruppen. Dessa avsåg *beslutsfattandet i vissa kommuner*.

Forskarna konstaterade att enigheten vid beslutsfattandet i och mellan de kommunala organen var stor. Partiskiljande diskussioner samt voteringar och reservationer var sällsynta. Det konstaterades också att väljarna till liten del upplevde kommunalpolitiken som särskilt konfliktfylld.

I diskussionspromemorian framfördes att dessa undersökningar som gjordes under senare hälften av 1960-talet numera kanske inte var relevanta till alla delar men att de ändå hade visst intresse i sammanhanget.

- Dessutom erinrades om att frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre hade *samband med frågan om ett snabbare valgenomslag eller ändrade mandattider* som också ingår i utredningens uppdrag.
- Slutligen *skisserades vissa diskussionsfrågor*. Det gällde dels förtjänster och brister hos det nuvarande samlingsstyret, dels för- och nackdelar med kommunalt majoritetsstyre.

5.2.3 *Synpunkter som framkommit i anledning av diskussionspromemorian "Samningsstyre eller majoritetsstyre?"*

Pressen har ägnat stor uppmärksamhet åt frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre både på nyhetssidorna och på ledarsidorna. Den har också behandlats på ett stort antal konferenser som anordnats t. ex. av de politiska partierna.

Det publicerade materialet har också använts i utredningsverksamhet i kommuner och landsting främst i s. k. organisations- och demokratiutredningar.

Allmänt sett har diskussionen ofta följt de linjer som tidigare har kunnat iakttas. Det kan emellertid konstateras att tydliga tyngdpunktsförskjutningar har skett i argumenteringen. Så gott som samtliga har betonat att man måste se över minoritetens situation. Den aspekten har funnits med även tidigare. Men nu har den tagits upp av såväl anhängare som motståndare till en förändring av styrelseordningen.

Pressdebatten har främst haft en allmän inriktning med argument för eller emot majoritetsstyre. Frågan om en reglering i lag av proportionell fördelning av ordförandeposter respektive rådsposter har inte kommenterats i nämnvärd utsträckning.

I övrigt har diskussionerna framför allt förts inom de politiska organisationerna. I vissa av de politiska partierna föranledde det av utredningen publicerade materialet en särskilt organiserad verksamhet. Genom remissverksamhet inom partierna har utredningen fått tillgång till synpunkter från sammanlagt 250–300 olika ”instanser”. Dessutom har det kommit in ett 20-tal skrivelser direkt till utredningen, varav flertalet från lokala partiorganisationer. Vid sidan om dessa har Svenska landsförbundet och Kristen Demokratisk Samling yttrat sig.

I yttrandena har framförts synpunkter på det material som utredningen presenterade. Många angav även frågor, som de ansåg att utredningen skulle arbeta vidare med. De gällde främst oppositionens insynsmöjligheter och vissa praktiska frågor som reser sig med anledning av ökat majoritetsinslag. Som exempel på förslag som väckts i yttrandena kan följande nämnas:

- Handlingarna till de beslutande organens sammanträden bör sändas ut tidigare.
- Handlingarna bör kompletteras med de beredande nämndernas förslag, för att möjliggöra för minoriteten att snabbt sätta sig in i frågorna.
- Protokollen bör utförligare redovisa förslag som framförts och diskussion som föregått besluten.
- Särskild personal bör avdelas med uppgift att bistå minoriteten.
- Partierna resurser bör förbättras genom ökat partistöd.
- En eller flera oppositionsföreträdare bör engageras på hel- eller halvtid.

Synpunkter och förslag som framförts kommer att behandlas utförligt längre fram i kapitlet.

5.2.4 Majoritetsmarkeringar i kommuner och landsting

En jämförelse mellan mandatperioderna 1970–73 och 1973–76 visar att majoritetsinslag blivit betydligt vanligare i både kommuner och landsting.

Främst gäller det de alternativ där majoriteten besätter alla heltidsposter alla presidieposter eller båda delarna.

En större andel kommuner tillämpar en mera långtgående majoritetsmarkering vid fördelningen av heltidsposter samt ordförande- och vice ordförandeposter i nämnderna 1974 än 1971. Detta gäller även landstingen. Förändringen har dock varit störst i kommunerna.

Ett nytt drag i styrelseordningen är förekomsten av heltidsengagerade förtroendemän från minoriteten utan ordförandeuppdrag och ibland även utan vice ordförandeuppdrag.

- Någon form av majoritetsmarkering tillämpades 1974 i omkring 60 procent av kommunerna jämfört med knappt 30 procent 1971, och i 17 landsting, jämfört med 10 1971.¹ Det innebär att majoriteten minst besatt ordförandeposterna.
- I omkring en fjärdedel av kommunerna (70) och i fyra landsting hade majoritetens ställning år 1974 markerats genom att den besatt alla (en

¹ Om endast de åtta viktigaste nämnderna inräknat tillämpades någon form av majoritetsmarkering i cirka 70 procent av kommunerna 1974.

eller flera) heltidsposter och alla ordförande- och vice ordförandeposter.

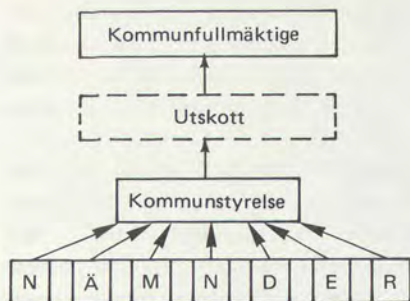
- "Oppositionsråd", dvs. heltidsengagerade förtroendemän som inte hade något ordförandeuppdrag fanns i 22 kommuner och i nio landsting. I nio kommuner och i tre landsting innehade oppositionsråden inte heller vice ordförandeuppdrag.
- Om inte heltidsposter medräknas kan konstateras att majoriteten i 34 procent av kommunerna (95) och i sju landsting markerade sin ställning genom att besätta samtliga ordförande- och vice ordförandeuppdrag. År 1974 tillämpades denna princip i nio procent av kommunerna (39) och i två landsting.
- En annan fördelningsprincip som också utgör en form av majoritetsmarkering är att majoriteten besätter alla ordförandeposter och ger minoriteten vice ordförandeposterna. Detta förfaringsätt tillämpades 1974 i 23 procent av kommunerna (63). Sex landsting hade också valt denna form av markering. Som jämförelse kan nämnas att denna ordning tillämpades i 15 procent av kommunerna och i åtta landsting år 1971.



5.2.5 *Minoritetens insynsmöjligheter*

Ett ökat majoritetsinslag i den kommunala förvaltningen har framför allt motiverats av önskemål om en ökad offentlig debatt. Det förutsätter att såväl majoriteten som minoriteten har goda arbetsmöjligheter och förutsättningar för att föra ut sina ståndpunkter till allmänheten. I diskussionspromemorian, (SOU 1972:32) fördes den politiska minoritetens arbetsmöjligheter fram som en av de viktigaste frågorna.

I ett system med majoritetsstyre där hela kommunstyrelsen utses av majoriteten angavs det vara en förutsättning för att garantera minoriteten goda arbetsmöjligheter att ett utskottssystem inrättades. Det konstaterades emellertid att beredningen av ärendena skulle bli mer komplicerade i ett sådant system.



Figur 5:3 Skiss över utskottssystem vid ev. majoritetsstyre.

Andra möjligheter att förbättra minoritetens arbetsmöjligheter som diskuterats är:

- att förse den med ökade ekonomiska resurser
- att frigöra personliga resurser
- eller att förändra själva arbetsformerna så att minoriteten garanteras goda arbetsförutsättningar.

Nuvarande regler tillåter inte att särskilt partistöd ges till minoriteten för fri disposition. Partistödet kan alltså inte höjas endast för vissa partier. Enligt reglerna om partistöd får ekonomiskt bidrag lämnas till parti som är representerat i fullmäktige eller i landstinget.¹ Partistödet skall utgå i förhållande till antalet mandat som partiet har i de beslutande organen.

En annan aspekt när det gäller minoritetens ekonomiska resurser är arvodesfrågan för de s. k. oppositionsråden. Vissa av dem har inte någon presidiepost eller annat särskilt uppdrag för kommunens eller landstingets räkning.

Kommunallagarnas arvodesbestämmelser medger arvode endast på grund av det arbete som är förenat med uppdraget (28 och 46 §§ KL och 39 § LL). Uppdraget måste formellt utföras för kommunens eller landstingets räkning.

Olika storlek på arvoden kan medges endast om det motiveras av uppdragets omfattning. Ordförande eller vice ordförande kan tillerkännas högre arvoden än övriga ledamöter eftersom dessa uppdrag förutsätts innebära särskilda arbetsinsatser. Samma formella principer tillämpas när det gäller arvodets storlek för kommunal- och landstingsråden.

För att lösa arvodesfrågan till minoritetsföreträdarna har det därför i diskussionen förts fram önskemål om möjligheter att utse flera vice ordförande. I kommunallagarna finns emellertid regler som hindrar att mer än en vice ordförande utses i styrelsen och i de specialreglerade nämnderna.

Den rättsliga problematiken kring möjligheten att arvoda s. k. oppositionsråd har ännu inte bedömts i rättspraxis. Lagligheten hos sådana arvoden kan dock ifrågasättas.

När det gäller arbetsformerna kan flera åtgärder vidtas inom ramen för de regler som nu gäller.

¹ Lag om kommunalt partistöd den 28 november 1969.

Som framgått av det tidigare är det förenat med betydande svårigheter att f. n. förse minoriteten med speciella ekonomiska resurser. Däremot står det varje kommun och landsting fritt att tillhandahålla utrednings- och kansliresurser för att göra det möjligt för minoriteten att utarbeta alternativa förslag.

Även andra åtgärder har vidtagits särskilt för att förbättra minoritetens arbetsmöjligheter. Som exempel kan nämnas att man på vissa håll börjat sända ut kallelser och handlingar till nämndernas sammanträden betydligt tidigare än förut. För att ge större möjligheter för minoriteten att på kort tid hinna sätta sig in i t. ex. budgetförslaget sänds i några kommuner och landsting även de beredande nämndernas förslag ut tillsammans med handlingarna. Slutligen har nämnderna på en del håll börjat redovisa de förslag som lagts fram och de diskussioner som förts vid ställningstagandena utförligare i sina protokoll.

5.3 De heltidsengagerade förtroendemännens ställning och arbetsförutsättningar

I diskussionen om den kommunala styrelseordningen har kommunal- och landstingsrådets roll och arbetsförutsättningar haft stor betydelse. Ofta har majoriteten velat markera sin politiska linje genom att besätta dessa poster. I vissa fall har även minoriteten för att trygga sin insyn fått besätta någon av heltidsposterna.

De heltidsengagerade förtroendemännens allmänna roll som förtroendevalda har behandlats i kapitel 2.

Av direktiven framgår att utredningen också skall överväga de heltidsengagerade förtroendemännens rättsliga ställning. I anslutning till detta behandlas några andra sidor av de heltidsengagerade förtroendemännens ställning och arbetssituation. Det gäller t. ex. deras möjligheter att närvara vid sammanträde i nämnd där de inte är ledamöter. Vidare gäller det rätten att ställa interpellation till heltidsengagerade som inte är ordförande i nämnd eller i beredning.

5.3.1 *Allmän bakgrund*

Antalet heltidsengagerade förtroendemän har ökat snabbt från 1960-talet och framåt. Under innevarande mandatperiod har cirka 70 procent av kommunerna förtroendevalda med heltidsuppdrag. På landstingssidan saknar endast tre landsting heltidsengagerade förtroendemän.

Heltidsuppdragen har betraktats som nödvändiga för att behålla ett starkt lekmannainflytande över den växande kommunala förvaltningen.

Lagbestämmelser som direkt reglerar de heltidsengagerade förtroendemännens verksamhet finns inte i kommunal- eller landstingslagen. Varje kommun och landsting kan lösa frågan efter sina egna speciella förutsättningar.

Däremot finns det lagbestämmelser som indirekt har betydelse t. ex. reglerna om valbarhet, närvarorätt och interpellation.

Dessutom finns lagregler som möjliggör att de heltidsengagerade förtroendemännen kan ersättas ekonomiskt. Kommuner och landsting kan därigenom ge arvoden, pension och andra ekonomiska förmåner enligt vad som anses skäligt (28 § KL och 39 § LL).

Kommunförbunden har utarbetat normalförslag för hur dessa regler kan tillämpas. De flesta kommuner och landsting tillämpar de principer som föreslagits.

I Stockholms kommun är de heltidsengagerades, dvs. borgarrådens, ställning rättsligt reglerad.¹ Även för landstingsråden i Stockholms läns landsting finns direkta regler i den särskilda lagen som gäller för detta landsting.²

5.3.2 Ställning i den kommunala organisationen

Av den enkät som utredningen genomfört 1974 framgår att kommunalråden i genomsnitt har fyra till fem kommunala uppdrag. Cirka hälften är ordförandeuppdrag. En jämförelse med motsvarande siffror från 1971 visar att det genomsnittliga antalet uppdrag inte förändrats. Däremot hade kommunalråden 1971 något fler ordförandeuppdrag. Denna skillnad kan till viss del bero på att det då praktiskt taget inte fanns några s. k. oppositionsråd, dvs. heltidsengagerade förtroendemän som representerade minoriteten och som inte hade något ordförandeuppdrag.

Kommunal- och landstingsråden hade som regel mest s. k. "tungt uppdrag" dvs. ordförandeuppdrag i de viktigaste nämnderna. Som exempel kan nämnas att nio av tio kommunalråd 1974 var ordförande i något kommunalt organ. Hälften av kommunalråden hade endast ett ordförandeuppdrag. Om man bortser från ledamotsuppdragen i de beslutande

Tabell 5:1 Antal och andel kommuner med kommunalråd som ordförande i vissa nämnder (1 juli 1974)

Organ	Antal kommuner med kommunalråd som ordförande	Antal kommuner med kommunalråd och där organet finns
Kommunstyrelse	198	200
KS arbetsutskott	187	192
Central byggnadskommitté	63	165
Generalpl. komm.	48	64
Social centralnämnd	26	190
Byggnadsnämnd	21	200
Skolstyrelse	17	200
Personalnämnd	16	87
Fästighetsnämnd	13	31
Fritidsn./Idrottsstyr.	8	199
Socialnämnd	1	10
Kulturnämnd	4	186
Kommunfullmäktige	3	200
Barnvårdsnämnd	1	10
Hälsövårdsnämnd	1	200
Brandstyrelse	1	112
Nykterhetsnämnd	1	10

¹ Kommunallagen för Stockholm (SFS 1969:766).

² Lag den 29 maj 1969 med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun.

organen kan konstateras att hälften av dem hade uppdrag som ledamöter i nämnderna. Slutligen var det relativt ovanligt att de heltidsengagerade hade uppdrag som vice ordförande eller som suppleanter.

De heltidsengagerade förtroendemännen hade i allmänhet sin organisatoriska bas i kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet. Dessutom var de praktiskt taget alltid ledamöter i de beslutande organer.

Tabell 5:1 visar att kommunstyrelsens ordförande är heltidsengagerad i 198 av de 200 kommuner som har kommunalråd. I de flesta fall är även ordföranden i styrelsens arbetsutskott engagerad på heltid. Kommunalråden är i stor utsträckning ordförande i centrala byggnadskommittéer, generalplanekommittéer, sociala centralnämnder, byggnadsnämnder m. fl. Däremot är de sällan ordförande i kommunfullmäktige, brandstyrelser, kulturnämnder och i hälsovårdsnämnder.

I landstingen är rådens ordförandeuppdrag koncentrerade till förvaltningsutskott samt hälso- och sjukvårdsstyrelse. I landsting med fler än två heltidsengagerade innehar dessa även ofta ordförandeuppdrag i utbildningsnämnd, central byggnadskommitté och personalnämnd.

Något mer än två tredjedelar av de 200 kommuner som har heltidsengagerade har endast ett kommunalråd (tabell 5:2).

Från utredningens undersökningar som avser den 1.7.1974 går det att få fram en generell bild av kommunalrådets ställning.

- 137 av kommunerna hade endast en heltidsengagerad förtroendeman. Kommunalråden i dessa kommuner hade sina funktioner huvudsakligen koncentrerade till kommunstyrelsen och dess arbetsutskott. Relativt ofta förekom även ordförandeuppdrag i central byggnadskommitté och generalplanekommitté. Ungefär hälften av kommunalråden i denna grupp innehade också ordförandeuppdrag i kommunägda företag.
- I omkring en tredjedel av de 31 kommuner som hade två heltidsengagerade var den andre av dem vanligen ordförande i social centralnämnd. I några av de övriga kommunerna var det "andra kommunalrådet" ordförande i central byggnadskommitté eller i byggnadsnämnd.
- 17 kommuner hade tre kommunalråd. I dessa kommuner innehade råden vanligen ordförandeposterna i kommunstyrelse med arbetsutskott, social centralnämnd, generalplanekommitté, byggnadsnämnd, central byggnadskommitté och skolstyrelse.

Tabell 5:2 Antalet kommunalråd per kommun

Antal heltidsuppdrag	Antal kommuner
1	137
2	31
3	17
4 eller flera	15
	200

Mönstret som redovisats ovan stämmer även i denna grupp. Ett av kommunalråden var regelmässigt ordförande i kommunstyrelsen med arbetsutskott samt i vissa fall även i generalplanekommitté. Den andre av de tre heltidsengagerade var vanligen ordförande i social centralnämnd.

Den tredje heltidsengagerade var antingen ordförande i skolstyrelse och i någon av nämnderna på det tekniska området som t. ex. i byggnadsnämnd, central byggnadskommitté, fastighetsnämnd.

- Gemensamt för de tre kommuner som hade fyra heltidsengagerade var att någon vanligen var ordförande i social centralnämnd. Dessutom var någon vanligen ordförande i någon nämnd inom stadsbyggnadssektorn t. ex. i byggnadsnämnd, central byggnadskommitté eller i fastighetsnämnd. Det fjärde kommunalrådet innehade oftast ordförandeuppdrag i skolstyrelse eller i kulturnämnd.
- I kommuner med fler än fyra kommunalråd var det vanligt med en rotelindelning eller ansvarsfördelning av arbetsuppgifterna mellan kommunalråden. Organisationen i dessa kommuner avvek på många sätt från övriga kommuners. Något generellt mönster för rådets ordförandeuppdrag går därför inte att urskilja.



När det gäller de heltidsengagerades inplacering i förvaltningsorganisationen kan man konstatera att det finns olika principer.

I det övervägande antalet kommuner är kommunalråden organisatoriskt knutna till kommunstyrelsen och/eller till ordförandeskapet i någon annan nämnd.

I ett tiotal kommuner, framför allt i något större kommuner, har råden däremot inte några ordförandeuppdrag. De står på detta sätt friare från

förvaltningen än landets övriga kommunalråd.

Denna tendens till "frikoppling" från direkta uppdrag har varit särskilt påtaglig under senare år. Motiven har framför allt varit att arbetsuppgifterna ökat så kraftigt att en fördelning av dessa på de olika kommunalråden varit nödvändig. Samtidigt har kommunstyrelsens samordnande funktion i de övergripande och långsiktiga frågorna fått en större omfattning och betydelse.

Dessa utvecklingstendenser har givit upphov till diskussioner om en vidgning av de heltidsengagerades närvarorätt i nämnder där de inte har några uppdrag.

En annan företeelse när det gäller de heltidsengagerade är de s. k. oppositionsråden som inte har några ordförandeuppdrag. Deras ställning och funktion har behandlats i avsnittet som behandlar majoritetsstyre eller samlingsstyre.

5.3.3 *Gränsdragningen i förhållande till tjänstemännen*

Rollfördelningen mellan de heltidsengagerade förtroendemännen och tjänstemännen har varit föremål för diskussion. När kommuner och landsting började heltidsengagera förtroendemän knöts dessa i de flesta fall genom olika förtroendeuppdrag till nämnderna. Många gånger kände de sig därigenom direkt medansvariga i det löpande förvaltningsarbetet. Som en följd av detta uppstod svårigheter när det gällde gränsdragningen i arbetsuppgifterna mellan de heltidsengagerade och framför allt de ledande tjänstemännen.

Denna gränsdragning är inte formellt reglerad i någon av kommunallagarna. Indirekt finns emellertid en viss gränsdragning genom praxis.¹

En annan gräns dras av kommunallagarna. Med stadgandet "I kommunens tjänst anställd befattningshavare" markeras skillnaden mellan förtroende- och tjänstemännen. Tjänstemännen har ett anställningsförhållande till kommunen/landstinget som arbetsgivare (7 § KL och 8 § LL).

Den formella gränsdragningen i fråga om vem som är heltidsengagerad förtroendeman och vem som är att anse som tjänsteman måste därigenom i sina principiella huvuddrag anses vara fastställd. Något förenklat kan man alltså säga att de heltidsengagerade förtroendemännen är valda av kommunmedlemmarna/väljarna. Tjänstemännen är anställda av kommunen eller landstinget. Efter arvodesbestämmelsernas justering och inskrivning i lagstiftningen kan några praktiska problem inte uppkomma i det här avseendet.

Oftast är det inte den här formella skillnaden som vållar problem. Däremot brukar det uppstå svårigheter mer praktiskt i fråga om de olika roller, den arbetsfördelning, som man bör tänka sig mellan de heltidsengagerade och i första hand de ledande tjänstemännen. På det här området finns inte några regler i kommunallagarna. Däremot brukar dessa aspekter beröras i reglementen, om det finns sådana, för de heltidsengagerade förtroendemännen och i instruktioner för de ledande tjänstemännen.

¹ RÅ 1961 ref. 31.

Vid en genomgång av några reglementen för kommunalråden har

konstaterats, att man inte alls berör gränsdragningen mellan s. k. förtroendemanna- och tjänstemannauppgifter. En jämförelse med instruktioner för chefstjänstemännen visar att de i sina allmänna formuleringar är tämligen lika. Men en viss skiljelinje kan skönjas. De heltidsengagerade har t. ex. inte i något reglemente givits personalledande funktioner.

Det bör noteras att tjänstemännens instruktioner inte heller närmare anger vad som är förvaltningsuppgifter som skall skötas av tjänstemän.

På landstingssidan är instruktioner för de heltidsengagerade vanligare än i kommunerna. I vissa instruktioner har man formellt försökt att dra upp en principiell gräns mellan förtroendemanna- och tjänstemannauppgifter. Dessa stadganden är emellertid av sådan allmän karaktär att de i praktiken sannolikt inte kan tillmätas någon större betydelse.

5.3.4 Närvaro- och yttranderätt

Framför allt i kommunerna har det som ovan nämnts börjat förekomma att kommunalråden inte givits direkta uppdrag i nämnderna. Främst i samband med detta har frågan rests om kommunalråden bör ges närvaro- och yttranderätt i organ där de inte har några uppdrag. I vissa kommuner har råden tillerkänts sådan rätt genom bestämmelser i lokala reglementen.

Råden har få uppdrag som suppleanter och relativt få uppdrag som ledamöter. Det kan tyda på att det inte av insynsskäl upplevs som nödvändigt att sitta med i många nämnder. Men i de fall där råden har ledamots- och suppleantsuppdrag förefaller dessa i vissa fall vara systematiskt utvalda.

I kommunallagarna finns inga bestämmelser som direkt reglerar närvaro- och yttranderätten för de heltidsengagerade förtroendemännen.

- Vid de beslutande organens sammanträden kan de liksom andra medborgare vara närvarande. Men om de inte är ledamöter har de yttranderätt endast om de innehar något ordförande- eller vice ordförandeuppdrag i någon nämnd eller beredning. Fullmäktige eller landstingsmötet kan inte under pågående sammanträde fatta beslut om att ett kommunal- eller landstingsråd skall få yttra sig. Den enda möjlighet som finns att medge sådan yttranderätt är att ajournera sammanträdet (17 § KL och 29 § LL).
- I nämndernas sammanträden har utomstående i princip ej rätt att delta (37 § KL och 47 § LL). För att någon som inte är ledamot skall få närvara och eventuellt yttra sig krävs ett enhälligt beslut vid varje sammanträde. Ett principiellt undantag från denna regel finns i vissa landsting och kommuner – som givits dispens av regeringen – där representanter för de anställda har rätt att försöksvis närvara vid vissa nämnders sammanträden.¹
- Genom praxis framgår att de beslutande organen inte i reglemente kan föreskriva att de heltidsengagerade förtroendemännen skall ha en generell närvarorätt i vissa nämnder.²

¹ (Lag 1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

² RÅ 1968 ref. 11 och 1971 C 407.

De särskilda lagarna för Stockholms kommun och Stockholms läns landsting ger de heltidsengagerade möjlighet till viss närvaro- och yttranderätt. Borgarråden i Stockholm har rätt att yttra sig i fullmäktige även om de inte är ledamöter. Dessutom har de både närvaro- och yttranderätt i kommunstyrelsen där de enligt författningen inte kan utses som ledamöter (32 och 46 §§ KLS).

Landstingsråden i Stockholms läns landsting har både närvaro- och yttranderätt på landstingsmötet och i förvaltningsutskottet. Yttranderätten är inte begränsad till frågor, som avser den nämnd där vederbörande är ordförande. Förutsättningen för dessa rättigheter anges i lagen vara, att den heltidsengagerade innehar ett ordförandeuppdrag (9 § LLS).

5.3.5 *Interpellation*

En annan fråga som är betydelsefull för de heltidsengagerades ställning är i vilken utsträckning som de kan interpelleras.

De nuvarande reglerna innebär att den heltidsengagerade förtroendemannen endast är möjlig att interpellera om vederbörande är ordförande i någon nämnd eller beredning (23 § KL och 33 § LL).

Interpellation är enligt kommunallagarna avsedd som kontrollmedel för de beslutande organen vid sidan av revisionen. Numera används emellertid institutet i ökad utsträckning som ett medel för att väcka politisk debatt.

Frågan har främst gällt om interpellation skall kunna ställas till heltidsengagerad förtroendeman som inte har ordförandeuppdrag i viss nämnd. I de kommuner där kommunalråden är ansvariga för vissa verksamhetsområden är de inte alltid ordförande i alla nämnder inom sitt ansvarsområde. De kan då inte interPELLERAS i en fråga som rör sådan nämnds verksamhet.

Den allmänna och mer rättsliga problematiken kring interpellationsförfarandet redovisas närmare i det tredje kapitlet som behandlar de beslutande organens funktion och roll.

Även när det gäller interpellation, finns vissa avvikande regler för borgarråden i Stockholm. Interpellation kan där riktas endast till borgarråd (24 § KLS). I de flesta fall är borgarråden regelmässigt ordförande i nämnderna.

5.4 Snabbare valgenomslag – ändrade mandattider

En annan fråga som har ett nära samband med den kommunala styrelseordningen är hur en eventuellt snabbare majoritetsväxling skall kunna ske efter de kommunala valen. Enligt en sådan ordning skulle den nyvalda fullmäktigeförsamlingen och landstingsmötet och eventuellt nämnderna m. m. sammanträda i nära anslutning till valet i stället för som hittills den 1 januari året efter valet.

Därigenom skulle den tillträdande majoriteten vid omkastningar av majoritetsläget ges större möjligheter att påverka utvecklingen under året

närmast efter valet. Det har ansetts rimligt ur demokratisk synpunkt att den nya majoriteten skall tillträda i så god tid, att den framför allt kan påverka budgeten för de kommande året.

5.4.1 Allmän bakgrund

Redan i mitten av 1920-talet övervägdes – i samband med vissa ändringar i kommunalvalsbestämmelserna – en omläggning av mandattiderna så att fullmäktige kunde tillträda tidigare än vid årsskiftet efter valet. Av framför allt praktiska skäl ansågs emellertid en tidigareläggning av mandattiderna vara svår att genomföra. Bland annat beräknades sammanräkningsförfarandet ta så lång tid att mandattiden tidigast skulle kunna börja den första december.

I 1953 års kommunallag överfördes de tidigare bestämmelserna om mandattiderna i stort sett oförändrade.

Med anledning av ett antal motioner år 1967 om de kommunala organens mandattider beslöt riksdagen ändra vissa bestämmelser så att den s. k. ettårsefterläpningen för kommunstyrelsen avskaffades.¹

Från slutet av 1960-talet och framåt väcktes i riksdagen i stort sett varje år motioner om att mandattiderna borde förändras så att ett snabbare valgenomslag kunde ske.

Motionerna avsågs av riksdagen under de första åren med hänvisning till att grundlagberedningen övervägde en omläggning av det statliga budgetåret, riksdagens mandattid m. m.²

Under de första åren av 1970-talet togs inte heller några initiativ av riksdagen med anledning av liknande motioner eftersom utredningen om den kommunala demokratin då hade börjat sitt arbete.³

Vid behandlingen av grundlagberedningens betänkande ”Ny regeringsform/riksdagsordning” (SOU 1972:15) förutsatte riksdagen att frågan om ett eventuellt snabbare valgenomslag för kommunernas och landstingens del skulle vara färdigbehandlad i sådan tid att nya regler skulle kunna tillämpas redan efter 1973 års val.

Med anledning av riksdagens beslut avgav utredningen om den kommunala demokratin i maj månad 1972 en skrivelse till regeringen. I denna framhölls, att det enligt utredningens uppfattning inte var lämpligt att avgöra en ändring av mandattiderna för de kommunala organen redan inför 1973 års val som riksdagen förutsatt. Avgörandet borde anstå till en senare tidpunkt då förutsättningarna för en eventuell reform klarare kunnat utredas.

I skrivelsen hänvisades i första hand till osäkerheten om sammanräkningsperioderna för de kommunala valen och kommunsammanslagningarna. Vidare framhölls att frågan om ett snabbare valgenomslag även sammanhängde med frågan om införande av någon form av majoritetsmarkeringar. Utredningen fann det därför lämpligt att dessa frågor blev föremål för avgörande i ett sammanhang.

På riksnivån kommer ett snabbare valgenomslag att tillämpas för riksdagens del fr. o. m. 1976 års val enligt den nya riksdagsordningen.

¹ Prop. 1969:129, KU 1967:11.

² KU 1968:27, 1969:25.

³ KU 1970:29.

5.4.2 *Nuvarande bestämmelser*

Bestämmelserna om mandattiderna för de kommunala organen finns i kommunal- och landstingslagarna och i de s. k. specialförfattningarna.

- Mandatperioden för kommunfullmäktige/landstingsmötet och kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet räknas från den första januari året efter valet. Ledamöter och suppleanter väljs för tre år (8 och 33 §§ KL, 9 och 44 §§ LL).
- Fullmäktiges och landstingsmötets presidier utses för ett år i taget (11 § KL och 25 § LL).
- De specialreglerade nämndernas mandatperioder regleras i respektive författning. Men dessa följer vanligen bestämmelserna för kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.
- När det gäller de fakultativa nämndernas mandattider har fullmäktige respektive landstingsmötet frihet att besluta om olika mandattider (44–45 §§ KL och 54 § LL).

För Stockholms kommun gäller i enlighet med den särskilda kommunallagen för Stockholm något andra regler. För fullmäktige är mandatperioden tre år. Men perioden börjar löpa redan den 15 oktober dvs. knappt en månad efter det att valet skett (8 § KLS).

Kommunstyrelsen och de heltidsengagerade förtroendemännen (borgarråden) väljs vid fullmäktiges första sammanträde varje arbetsår (33 § KLS). Kommunstyrelsens och borgarrådets mandatperiod är ett år resp. tre år från det att de utsetts.

För övriga nämnder är mandattiden ett år räknat från den första januari året efter valet. Detta gäller för samtliga nämnder om inte annat föreskrivits i någon specialförfattning (49 och 51 §§ KLS).

För Stockholms läns landsting gäller samma regler om mandattiderna som för övriga landsting.

Förutom dessa direkta lagregler för mandattiderna finns det ytterligare regler som indirekt har en viss betydelse för hur snart efter valet ett nyvalt kommunfullmäktige- och landstingsmöte kan sammanträda. I kommunal- och landstingslagarna stadgas nämligen att kungörelse om fullmäktiges resp. landstingsmötets sammanträde skall utfärdas minst en vecka resp. 14 dagar före sammanträdet. Dessutom skall kungörelsen översändas till alla ledamöter och suppleanter senast fyra dagar före sammanträdet. Slutligen finns en undantagsregel om förkortad kungörelsetid i brådskande fall (14 § KL och 20 § LL).

5.4.3 *Valsammanräkning, kallelser m. m.*

Tidsåtgången för valsammanräkningen har avgörande betydelse för när fullmäktige respektive landstingsmötet kan sammanträda första gången efter ett allmänt val. Tidpunkten för när det officiella valutslaget kan föreligga är en förutsättning som måste ligga till grund för alla resonemang om ett snabbare valgenomslag.

Den nya regeringsformen/riksdagsordningen anger regler för valdagen,

budgetåret och tidpunkten för budgetpropositionens framläggande. Detta innebär att valdagen tidigast kan infalla den 15 september och senast den 21 september.

Före 1973 års val har sammanräkningen av rösterna till kommunal- och landstingsvalen vanligen tagit inemot 1 1/2 månad och ibland något längre tid. För Stockholm har däremot sammanräkningen genomförts snabbare, eftersom mandatperioden där börjar redan den 15 oktober.

Inför 1973 års val gjordes vissa mindre förändringar i sammanräkningsförfarandet för att kunna få fram valresultatet snabbare. Dessa rörde framför allt sammanräkningstekniken för poströsterna. Dessutom genomfördes den slutliga sammanräkningen, mandatfördelningen, namnfördelningen och valbarhetskontrollen med hjälp av datorer. Detta gav ett fullständigt valresultat betydligt snabbare än i det system som tillämpades vid 1970 års val.

Efter valet 1973 var kommunalvalen som regel sammanräknade omkring den 10 oktober. Endast i undantagsfall förelåg resultaten senare. Enligt riksskatteverkets bedömning är det realistiskt att räkna med att det definitiva valresultatet i framtiden kommer att kunna föreligga omkring 25–30 dagar efter valdagen. Möjligen kan det gå att förkorta sammanräkningsförfarandet ytterligare några få dagar om vissa justeringar görs i förfarandet vid utseende av suppleanter till kommunfullmäktige. Men hänsyn måste även tas till att eventuella fel kan uppstå. Detta innebär att slutet av oktober månad är den gräns som måste gälla som en av förutsättningarna för att få till stånd ett snabbare valgenomslag.

5.4.4 *Partiernas nomineringar till de kommunala nämnderna*

Under tiden från valet fram till det nya kommunfullmäktiges valsammanträde pågår nomineringen till nämnderna inom partierna. I många fall bedrivs nomineringsarbetet så att partiernas lokalorganisationer på kommunnivå informerar partiorganisationerna på kommunalsnivå om förutsättningarna för nomineringar till nämnderna. Därefter begär man in nomineringsförslag från dessa. Nomineringsförslagen behandlas sedan av den lokala partiorganisationen. Beslut om partiets nomineringar fattas vanligen på ett medlemsmöte i partiorganisationen i slutet av november månad.

Det finns skillnader i nomineringsförfarandet beroende på partiorganisationernas storlek. En större partiorganisation med många underorganisationer behöver längre tid till sitt förfogande än en mindre organisation. I samma riktning verkar röstandelen och antalet platser som ett parti har att besätta. Ett parti som skall föreslå kandidater till många poster behöver regelmässigt längre tid än ett som skall besätta ett fåtal.

Efter valutslaget förekommer som regel kontakter mellan de olika partierna för att bestämma fördelningen av kommunalråds- och ordförandeposter. Dessa förhandlingar tar olika lång tid beroende på hur stora förändringarna inom valmanskåren varit. Resultatet av dessa förhandlingar är en förutsättning för det fortsatta nomineringsarbetet. I tiden

långt utdragna förhandlingar försvårar möjligheterna att påskynda nomineringsarbetet.

Tidigare har huvudparten av kommunerna och landstingen tillämpat en så långt möjligt proportionell fördelning även av de heltidsengagerade förtroendeuppdragen och av presidieposterna. Men sedan hösten 1973 har det som angivits ovan funnits en tydlig tendens till att den politiska majoriteten i de beslutande organen har krävt att få besätta vissa eller samtliga av dessa poster. Detta har vanligen medfört att förhandlingsproceduren mellan partierna förlängts.

Tyngdpunkten i nomineringsarbetet ligger, enligt de kartläggningar som utredningen gjort, från mitten av november till början av december månad.

En av förutsättningarna för partiernas nomineringsarbete är att man i stort känner till fördelningen av posterna mellan partierna, dvs. även fördelningen av de heltidsengagerade förtroendeuppdragen och presidieposterna. Under nomineringsarbetet efter det senaste kommunalvalet har det framkommit att partiöverenskommelser om dessa poster sällan träffats före oktober månads utgång. I flera fall har man även uppgett att förhandlingarna om dessa poster pågått även i december månad.

5.4.5 *Budgetfrister*

I lagstiftningen finns vissa tidsgränser angivna för nämndernas och de beslutande organens arbete med budgeten.

Ett av motiven för att införa snabbare valgenomslag är att den tillträdande majoriteten i de beslutande organen skall ha möjlighet att påverka den kommande budgeten. Reglerna om budgetfristerna utgör därför en av förutsättningarna för om ett snabbare valgenomslag kan komma till stånd.

- Förslaget till utgifts- och inkomststat skall utarbetas av kommunstyrelsen före oktober månads utgång (54 § KL). Nämndernas budgetförslag skall överlämnas till styrelsen senast den första oktober (34 § KL). De landstingskommunala nämnderna skall överlämna sina förslag till förvaltningsutskottet senast den dag utskottet bestämt (60 § LL).
- Kommunernas och landstingens budgetar skall fastställas vid sammanträde med fullmäktige/landstingsmöte senast i november respektive i oktober månad (13 § KL och 60 § LL).¹
- För kommunerna gäller även, att om budgeten till följd av speciella omständigheter inte kan fastställas i november kan den i stället godkännas före december månads utgång under förutsättning att skattesatsen fastlagts i november månad (13 § KL).

Kommunstyrelsen är skyldig att underrätta länsstyrelsen och skattemyndigheterna om beslutet så snart skattesatsen fastställts. På grundval av detta besked startar sedan arbetet med att framställa skattsedlarna. Fullmäktiges budgetbeslut skall föreligga hos skattemyndigheterna och riksskatteverket senast den första december. Tryckningen av debetsedlarna startar omkring den 15 december.

¹ Prop. 1973:114.

För Stockholms kommun gäller något annorlunda regler. Kommunstyrelsen i Stockholm skall vara klar med sitt budgetförslag senast före oktober månads utgång (58 § KLS). Det slutliga budgetbeslutet skall fattas av fullmäktige senast den åttonde december (14 § KLS).

5.5 Utredningens överväganden och förslag

5.5.1 *Samlingsstyre eller majoritetsstyre*

Allmänna utgångspunkter

För att uppnå god åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda krävs ett intensivt och ömsesidigt informationsutbyte. Därmed ges medborgarna möjlighet till medinflytande även mellan valen. Olika undersökningar har emellertid visat att informationsutbytet inte fungerar helt tillfredsställande i alla avseenden. En relativt stor andel av medborgarna känner inte till vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret i kommunen eller landstinget.

Vi finner det därför angeläget, som tidigare konstaterats i kap. 2, att de förtroendevalda och de politiska partierna ges goda arbetsförutsättningar. Möjligheterna för partierna att föra ut sina respektive ståndpunkter till medborgarna är en central fråga.

I det ovannämnda kapitlet har vi framlagt förslag om hur de många förtroendevalda kan ges bättre möjligheter att ägna sig åt det kommunala arbetet. Denna fråga har ett nära samband med frågan om styrelseordningen. Även i diskussionen om samlingsstyre eller majoritetsstyre har det gällt önskemålet att få till stånd ett fördjupat informationsutbyte mellan förtroendevalda och medborgarna. Motivet har varit att underlätta för väljarna att följa den politiska beslutsprocessen. Genom en förändring av den kommunala organisationens utformning har man velat åstadkomma tydligare skillnader mellan de politiska åsiktsriktningarna och därmed en ökad offentlig debatt.

Syftet kan alltså vara detsamma, men i praktiken kan det föreligga en motsättning mellan olika önskemål på den här punkten. Om man markerar det politiska ansvaret alltför långt kan det innebära att minoriteten ställs utanför väsentliga möjligheter till påverkan och information. Man riskerar då att i realiteten försämma arbetsförutsättningarna för ett stort antal förtroendevalda. Det gäller således att åstadkomma en lämplig gränsdragning i valet av styrelseordning.

Många krav ställs på den kommunala organisationens utformning. Något förenklat vill vi sammanfatta några av de viktigaste kraven beträffande styrelseordningen på följande sätt:

- Den skall medge goda arbetsförutsättningar för de förtroendevalda och partierna.
- Den skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret.
- Den skall medge en beslutsordning som inte skapar alltför lång tidsfördröjning.

- Den skall underlätta ett ömsesidigt informationsutbyte med allmänheten och innebära goda möjligheter till medborgarinflytande.

Av dessa olika punkter framgår att frågan om den kommunala styrelseordningen sammanhänger med flera av utredningens övriga delfrågor. Frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre kan alltså inte bedömas isolerad. Vi har därför eftersträvat att överväga dessa frågor i ett sammanhang.

Några principiella synpunkter

När det gäller att ta ställning till frågan om den kommunala styrelseordningen är det några principiella aspekter som vi inledningsvis vill diskutera.

Till att börja med gäller det frågan om en likartad ordning skall eftersträvas i alla kommuner och landsting. På den punkten ger redan utredningens direktiv en viss vägledning. I direktiven sägs att tillkomsten av större och bättre rustade kommunala enheter talar för att man strävar efter att öka kommunernas frihet när det gäller att bestämma formerna för verksamheten.

Utredningen bör därför i första hand överväga ändringar som gör det möjligt för kommunerna och landstingen att vidta åtgärder, men som inte tvingar dem att göra det.

Det finns alltså inte i direktiven något krav på att eftersträva ett helt likartat system i alla kommuner och landsting. Men frågan kompliceras av att det inte är säkert att det finns en enhetlig vilja inom en kommun eller ett landsting. Det torde således inte vara ovanligt att majoriteten förordar någon form av majoritetsstyre, medan minoriteten däremot önskar en proportionell fördelning av posterna. Det kan därför finnas skäl som talar för att man visserligen eftersträvar ett flexibelt system, men ändå bygger in vissa minoritetsgarantier.

Med hänsyn till de skilda förutsättningar som finns i olika kommuner och landsting är det rimligt att skillnader skall kunna förekomma. Det gäller oavsett vilken styrelseordning som tillämpas. Vi anser det därför inte lämpligt att föreskriva något likformigt system när det gäller den kommunala styrelseordningen. Detta överensstämmer även med kommunallagsutredningens förslag att kommunallagen skall ges karaktären av ramlag, dvs. inte i detalj binda kommuner och landsting. (Jfr kommunallagsutredningens betänkande SOU 1974:99.)

Huvudfrågan i detta sammanhang är vilka förtjänster och brister som finns i den kommunala demokratin som den fungerar i dag. I den allmänna debatten har det ansetts att det kommunala samlingsstyret leder till överdrivet kompromissande. Det har vidare ansetts att kompromisserna i kommunalpolitiken är till nackdel i den meningen att de döljer åsiktsskillnader mellan partierna även i principfrågor. Denna diskussion skedde mot bakgrund av erfarenheterna framför allt i de småkommuner som fanns tidigare. Vi finner det emellertid mycket svårt att få belägg för att detta skulle vara fallet i de kommuner som finns i dag.

Det finns vissa forskningsresultat från mitten av 1960-talet som tyder på att de partipolitiska markeringarna var fåtaliga.

Skälet till detta kan ha varit att frågorna i de mindre kommunerna upplevdes som mindre partiskiljande.

Erfarenheterna från de nya kommunerna är ännu så länge begränsade. Men intrycket är att de kommunala frågorna i högre grad fått en partipolitisk karaktär under senare år. Undersökningar visar att partiernas aktiviteter som regel alltid ökar med ökande kommunstorlek. Det tar sig uttryck i ett större antal motioner och interpellationer i fullmäktige. Ett mer utvecklat arbete i partiernas fullmäktige- och nämndgrupper är ett annat drag.

Det kommunala partistödet har inneburit ökade möjligheter för partierna att föra ut sina respektive ståndpunkter. Under de senaste åren har partierna också vidgat sin utåtriktade verksamhet i de kommunala frågorna.

En annan orsak till denna utveckling är att den kommunala verksamheten i samband med den kommunala expansionen kommit att omfatta allt större frågor.

Som tidigare påpekats sammanhänger frågan om den kommunala styrelseordningen med hur det kommunala informationsutbytet fungerar. Det förutsätter i sin tur att reformer på detta område måste ta hänsyn till arbetsförutsättningarna för de många förtroendevalda. Den kommunala styrelseordningen bör därför inte ges sådan utformning att man försvårar informationsutbytet mellan minoritetsgrupper av förtroendevalda och medborgarna.

Majoritetsstyrelse

Av de olika alternativ som utredningen skisserar kan de båda första karakteriseras som någon form av majoritetsstyrelse.

Till att börja med kan konstateras att alt. 1, *fullständigt majoritetsstyrelse*, inte uppfyller de önskemål som vi uppställt på den kommunala styrelseordningen. En ordning där alla förtroendevalda i nämnderna kommer enbart från den politiska majoriteten skulle innebära oacceptabla svårigheter för minoritetens företrädare. Det gäller såväl möjligheterna att följa verksamheten som att bedriva en oppositionspolitik. Förutsättningarna för deras kontakter med medborgarna skulle i hög grad försämrats. Vi anser därför att detta alternativ, som för övrigt inte har rönt något intresse i debatten, inte behöver övervägas ytterligare.

Även alt. 2, *begränsat majoritetsstyrelse*, kräver särskilda åtgärder för att garantera minoriteten goda arbetsmöjligheter. I diskussionspromemorian (SOU 1972:32) påpekades att detta innebär att man måste införa ett utskottssystem i kommunerna. Kommunstyrelsen är den sista beredande instansen innan ärendena går vidare till fullmäktige. I denna form av majoritetsstyrelse finns inte minoriteten representerad i styrelsen. Detta innebär att minoriteten därför måste ges möjlighet att lägga sina alternativa förslag i något annat kommunalt organ.

Även om det sker skulle sannolikt minoritetens förtroendevalda få

stora svårigheter att lägga fram sina alternativ. En avsevärd utbyggnad av de administrativa resurserna för att klara av den dubbla beredningen skulle bli nödvändig. Vi anser att detta system utan tvivel skulle bli administrativt tyngre än den ordning som nu tillämpas. En tidsfördröjning i ärendebehandlingen skulle likaså inträffa. Vi ställer oss därför avvisande till införande av ett utskottssystem i kommunerna.

Ett annat problem sammanhänger med att det ledande organet – förvaltningsutskottet och kommunstyrelsen – har vidsträckta möjligheter att avgöra om vissa frågor skall överlåtas på särskild nämnd eller inte. Möjligheten att överlåta frågor på andra nämnder, som har utnyttjats i betydande utsträckning på landstingssidan, är svår att förena med ett majoritetsstyre där minoriteten inte finns med i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet. En majoritet skulle då kunna undandra minoriteten insyn genom att flytta frågor från nämnderna och lägga dem under förvaltningsutskottet/kommunstyrelsen. Detta måste anses stötande ur demokratisk synvinkel. Om majoritetsstyre införs måste man alltså formalisera den kommunala organisationen i större utsträckning än som nu är fallet. Enligt vår uppfattning är detta en nackdel. Det strider även mot önskemålet att kommuner och landsting skall ha stor frihet när det gäller de egna arbetsformerna.

Motivet för att införa majoritetsstyre har inte sällan varit att skapa klarare ansvarsgränser mellan den politiska majoriteten och minoriteten. Det är ett argument som i och för sig bör tillmätas stor betydelse. Det är ett självklart önskemål att väljarna skall känna till vilket eller vilka partier som styr den egna kommunen eller landstinget. Men resonemanget förutsätter att denna klarare gränsdragning leder till en livligare kommunalpolitisk debatt. I vissa fall skulle detta naturligtvis bli fallet. Men det förefaller inte otroligt att en opposition även om den fick avsevärda resurser skulle få svårt att hävda sig i debatten. I flertalet kommuner och landsting är majoritetsförhållandena mycket stabila. I detta sammanhang bör även noteras den bestående dominans för ett eller flera partier som funnits sedan länge i vissa delar av landet.

Vi finner det alltså inte självklart att majoritetsstyre i alla kommuner och landsting på ett tydligare sätt anger var det politiska ansvaret ligger. Men även om detta skulle vara fallet är svårigheterna påtagliga. Det framstår som omöjligt att i ett sådant alternativ ge minoriteten goda arbetsförutsättningar samtidigt som en acceptabel effektivitet i förvaltningen upprätthålls.

I detta sammanhang måste även beaktas massmediesituationen i kommunerna. I det stora flertalet kommuner skulle minoriteten komma att sakna eget språkrör. Den skulle därmed få svårigheter att hävda sig i det avseendet gentemot majoriteten. Naturligtvis kan diskuteras olika åtgärder för att bereda olika politiska åsiktsriktningar ökat utrymme i pressen. Vidare skulle detta förhållande i någon mån kanske kunna uppvägas genom en avsevärd satsning på etermedier och annan modern teknik. På längre sikt anser vi att denna utveckling är väsentlig. Vi ägnar den därför uppmärksamhet i kap. 6, som behandlar den kommunala informationen. Men vi anser inte att den bör väga så tungt i detta

sammanhang.

Det är en nackdel ur demokratisk synvinkel, oavsett vilket styrelse-skick som tillämpas, om möjligheterna att informera är ojämnt fördelade mellan partierna. Men detta är mer påtagligt i ett system med majoritets-styre. Vi anser därför att den rådande massmediesituationen främst i kommunerna utgör ett vägande argument mot ett införande av kommunalt majoritetsstyre.

Slutligen måste även uppmärksammas att denna fråga har ett direkt samband med möjligheterna att åstadkomma ett snabbare valgenomslag. Som kommer att framgå av ett senare avsnitt i detta kapitel skulle ett kommunalt majoritetsstyre försvåra genomförandet av ett snabbare valgenomslag. Om den tidigare minoriteten vid en omkastning av majoritetsförhållandena inte kan följa budgetarbetet tillräckligt får den stora svårigheter att påverka budgeten för det kommande året.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det finns betydande nackdelar förknippade med begränsat majoritetsstyre enligt alternativ 2. Vi har främst tagit hänsyn till följande:

- att alternativet förutsätter någon form av utskottssystem, vilket skulle bli administrativt betungande och medföra en avsevärd tidsfördröjning av ärendehandlingen.
- att det förutsätter att kommunernas och landstingens frihet att utforma sin organisation begränsas.
- att majoritetsförhållandena i två tredjedelar av kommunerna och landstingen är mycket stabila. Det medför särskilda svårigheter för oppositionen, eftersom den inte kan räkna med att bli majoritet.
- att minoriteten allmänt sett skulle få en mycket svår arbetssituation, med hänsyn till den rådande massmediesituationen, samt
- att det skulle försvåra genomförandet av ett snabbare valgenomslag.

Samtidigt anser vi att de problem som påtalas i den allmänna debatten när det gäller den kommunala demokratin bör lösas med andra typer av åtgärder. Det gäller t. ex.

- en satsning på de politiska partierna för att ge dem ökade möjligheter att visa var åsiktsskillnaderna går, vilken även åstadkommer ökad debatt,
- olika typer av åtgärder för att förbättra de många förtroendevaldas arbetsmöjligheter och att knyta fler förtroendevalda till den kommunala verksamheten, samt
- en bred satsning på olika typer av informationsinsatser.

Dessa olika vägar utgör sammantaget ett alternativ till den totala omvandling av den kommunala styrelseordningen som ett genomförande av modell 2, dvs. *begränsat majoritetsstyre*, skulle innebära. Vi anser därför att *begränsat majoritetsstyre* inte bör komma att införas i kommuner och landsting. Därför föreslår vi att gällande regler i kommunallagarna om proportionella val till nämnderna bibehålls.

Samlingsstyre

Utredningen har skisserat två alternativ av samlingsstyre som helt följer principen om proportionalitet. Skillnaden är att elternativ 4, *samlingsstyre enligt praxis*, utgår från att kommuner och landsting skall ha valfrihet. Alternativ 5, *samlingsstyre enligt lag*, innebär att det i lagstiftningen fastslås att alla poster skall fördelas proportionellt, dvs. även heltidsposter samt ordförande- och vice ordförandeposter. Innan denna skillnad tas upp till diskussion anser vi att det kan vara lämpligt att göra några allmänna kommentarer i anslutning till dessa båda alternativ.

När det gäller minoritetens insyns- och arbetsförutsättningar har samlingsstyret fördelar. Minoriteten är representerad i det ledande beredningsorganen -- kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet -- och kan där kontinuerligt följa frågorna.

Genom att också minoriteten finns med vid alla tjänstemannaföredragningar finns förutsättningar för att informationen kan spridas inom en vid krets av förtroendevalda. Dessa är därmed bättre informerade vid kontakterna med sina respektive uppdragsgivare, dvs. olika delar av väljarkåren.

Systemet kan ha den nackdelen att skilda ståndpunkter inte alltid kommer till allmänhetens kännedom. Flera partier återfinns i alla kommunala nämnder och utövar där ett delat ansvar. Det ställs därför stora krav på information för att påvisa var gränslinjerna går i de kommunalpolitiska frågorna.

Inledningsvis konstaterades att det finns en relativt stor andel av medborgarna som inte vet vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret i kommuner och landsting. Enligt vissa undersökningar uppgår andelen till ca 40 procent. Detta anger något av problemet men förhållandena kan knappast förbättras enbart genom åtgärder som har att göra med den kommunala styrelseordningen.

Det är i det sammanhanget som frågan om de förtroendevaldas och partiernas arbetsförutsättningar i första hand kommer in i bilden. Genom att partierna ges goda resurser att utarbeta och föra ut sina ståndpunkter ökar förutsättningarna att klargöra var det främsta politiska ansvaret ligger.

Svårigheterna uppstår emellertid när man splittrar ansvaret vid fördelningen av ordförandeposter och heltidsposter. En vanlig ordning är att majoriteten utövar det direkta ansvaret för finansområdet och eventuellt något annat s. k. "tungt" område, medan minoriteten får ansvaret för något annat område. Om det då föreligger olika åsikter mellan de politiska partierna kan det vara svårt för allmänheten att veta var det reella ansvaret ligger. Det förefaller vara det som i många fall utgjort skälet för att man velat åstadkomma någon form av majoritetsmarkering i den kommunala styrelseordningen.

Efter det senaste valet har det skett en avsevärd förändring i såväl kommuner som landsting när det gäller fördelningen av förtroendemannaposterna. I ökad utsträckning har man från majoritetens sida valt att inom samlingsstyret markera sitt huvudansvar för de politiska ställ-

ningstagandena. För närvarande tillämpas som konstaterats i det föregående någon form av majoritetsmarkering i 60–70 procent av kommunerna och i 17 av de 23 landstingen.

Vi anser därför att det inte är lämpligt att binda kommuner och landsting så hårt som det skulle innebära om alternativ 5, *samlingsstyre enligt lag*, genomfördes. Detta skulle inte heller överensstämma med de allmänna riktlinjerna för utredningens arbete. Enligt dessa bör man öppna möjligheter för kommuner och landsting till åtgärder utan att tvinga dem. Vi anser det även väsentligt att det finns möjligheter för majoriteten att inom samlingsstyrets ram kunna markera det politiska ansvaret för väljarna, dvs. genom att besätta nyckelposter i den kommunala nämndorganisationen.

Vi föreslår därför inte någon ändring i gällande regler för proportionella val.

Samlingsstyre med majoritetsinslag

Den styrelseordning som i ökad utsträckning har börjat tillämpas i kommuner och landsting (alternativ 3) är *samlingsstyre med majoritetsinslag*. Det kan karakteriseras som en mellanform av ett rent majoritetsstyre och samlingsstyre. I huvudsak fördelas posterna i nämnderna proportionellt. Men majoriteten markerar på olika sätt det politiska ansvaret vid fördelningen av heltidsposter, ordförandeposter och vice ordförandeposter.

Detta ger uttryck för en markering av var det politiska ansvaret finns. Samtidigt finns minoritetens företrädare med i alla nämnder. Det innebär att minoriteten har en bättre ställning än i ett renodlat majoritetsstyre. Det innebär emellertid inte att frågan om minoritetens arbetsförutsättningar kan förbigås. Heltidsposter för de förtroendevalda och innehavet av en presidiepost ger majoriteten betydande fördelar framför minoriteten. Frågan om minoritetens möjligheter blir därför av central betydelse även i detta alternativ.

En kartläggning av några av de kommuner och landsting som valt att tillämpa denna ordning visar att det finns betydande variationer. Mycket förenklat kan man först renodla ett alternativ som kan karakteriseras som "*samlingsstyre med utpräglat majoritetsinslag*". Denna variant ligger tämligen nära ett majoritetsstyre (enligt alternativ 2). Den kännetecknas av följande:

- Att majoriteten besätter samtliga heltidsposter, ordförandeposter och vice ordförandeposter.
- Arbetsutskott eller motsvarande organ bildar en särskild majoritetsberedning till kommunstyrelsen och eventuellt även andra nämnder där minoriteten inte är representerad.
- Minoriteten erhåller eventuellt – om kommunen är stor – något heltidsengagerat oppositionsråd, som inte har något ordförande- eller vice ordförande uppdrag.

Denna ordning väcker många frågeställningar av såväl principiell som

praktisk natur. Vi anser att flera nackdelar är förenade med ett så långtgående majoritetsinslag. Ur insynssynpunkt är det en nackdel att ett informellt organ av typen kommunstyrelseberedning får en så central roll i beslutsfattandet. Formellt fattas naturligtvis inte beslut i dessa organ. Men reellt kan detta vara fallet om majoriteten bestämmer sig för en viss handlingslinje. Mot bakgrund av den situationen anser vi att man bör diskutera arbetsutskottens ställning. I dag regleras inte dessa organ i kommunallagen. Men om de ges en mera framträdande roll kan det bli nödvändigt att införa särskilda bestämmelser och i så fall ge dem en mera formell status. I Stockholm har detta skett för borgarrådsberedningen.

Argument mot en sådan ordning kan emellertid anföras. Det skulle sannolikt innebära att diskussionen i allt större utsträckning skulle komma att föras i det förberedande organet. Det formellt ledande organet – kommunstyrelse och förvaltningsutskott – kan då komma att bli huvudsakligen ett registrerande organ. Detta anser vi vara en inte önskvärd utveckling.

En annan frågeställning när det gäller denna mera långtgående variant av kommunalt majoritetsinslag är vilken ställning de s. k. oppositionsråden kommer att få. I vissa fall har man låtit dem få en helt fristående ställning. De finns inte med vid några beredningar inför nämndsammansättningarna. Det sistnämnda förhållandet kan sägas vara en renodling av principen med majoritetsmarkeringar. Erfarenheterna är så kortvariga att några bestämda slutsatser inte kan dras. Men enligt vad utredningen inhämtat anser man på flera håll att man inte ännu funnit lämpliga former för oppositionsrådets arbete. Det anges bl. a. vara svårt för en person med denna ställning att komma in tillräckligt tidigt i beslutsfattandet.

I de kommuner och landsting där man valt att låta majoriteten besätta alla presidieposter har man framför allt haft två skäl för detta:

- dels har man velat undvika att få politiska överenskommelser redan i arbetsutskotten,
- dels har man avsett att garantera att ersättaren vid längre frånvaro på ordförandeposten skall tillhöra samma politiska konstellation.

Vi anser att en styrelseordning som den som här skisseras kan medföra betydande svårigheter för den politiska minoriteten. I de fall majoritetsmarkeringar skall förekomma rekommenderar vi därför att minoriteten ges en starkare ställning än den som här beskrivits. Till frågan om minoritetens arbetsmöjligheter återkommer vi längre fram.

En annan princip som ryms inom alt. 3 kan karakteriseras som *samlingsstyre med vissa majoritetsinslag*. Majoriteten besätter alla heltidsposter med ansvar för ett förvaltningsområde och alla ordförandeposter. Minoritetens företrädare återfinns som vice ordförande. Om det finns flera heltidsposter får oppositionsråden vice ordförandeposterna som bas för sitt arbete. Därmed garanteras de representation i arbetsutskott, beredningar o. d. som då består av förtroendevalda från såväl majoriteten som minoriteten.



I detta alternativ är det lättare att garantera minoritetens företrädare goda arbetsförutsättningar. Samtidigt sker en markering inför medborgarna av var det politiska ansvaret ligger. Men även i detta sammanhang måste man ta upp arbetsutskottens roll till diskussion. Utifrån de "många förtroendevaldas" situation är det naturligtvis angeläget att det inte sker politiska bindningar redan i dessa organ. Av de undersökningar som utredningen låtit utföra framgår att många förtroendevalda upplever att det sker sådana bindningar. Men detta behöver inte ske om frågor av större betydelse diskuteras på ett tidigt stadium i partiernas nämndgrupper och fullmäktigegrupper. I detta sammanhang kan det räcka med konstaterandet att det ur demokratisk synvinkel inte är lämpligt att arbetsutskottens beredningsarbete ges ett sådant innehåll att det uppfattas som bindande.

Detta väcker samtidigt frågan vilken funktion en ordförande skall ha i nämnderna. Ordföranderollen har förändrats under senare år samtidigt som det blivit allt vanligare att införa s. k. majoritetsmarkeringar. Den inåtriktade uppgiften och kontrollen av att förvaltningen arbetar efter nämndens intentioner har blivit mera betydelsefull. Samtidigt har den utåtriktade funktionen mot allmänheten och massmedia blivit mer omfattande. Detta kan bero på den ökade förekomsten av heltids- och deltidsengagerade. Det gör att ordföranden är tillgänglig i långt högre grad än tidigare. Med hänsyn till önskemålet att inför allmänheten ange var det politiska ansvaret ligger är det enligt vår mening önskvärt att ordföranden har denna ställning. Detta är även ett starkt argument för att ordförandeposterna skall besättas av majoriteten.

Den principiellt sett mest tilltalande lösningen när det gäller minoritetens insyns- och arbetsmöjligheter är att försöka konstruera någon form av minoritetsgaranti. Minoriteten skulle med andra ord garanteras en "resurs", som stod i viss proportion till de resurser majoriteten förfogar över. Eventuellt skulle riktlinjer för ett sådant minoritetsstöd

kunna rekommenderas efter centrala partiöverenskommelser. I praktiken är det emellertid svårt att finna någon lämplig utgångspunkt för en sådan konstruktion.

En viktig fråga är, som tidigare angivits, i vilken utsträckning lokala variationer bör få förekomma i fråga om minoritetens arbetsförutsättningar. Det förekommer naturligtvis även inom ramen för ett proportionellt system betydande variationer i detta avseende. De minsta partierna saknar således som regel någon heltidsengagerad förtroendevald. Vi finner det därför inte möjligt att åstadkomma någon exakt likformighet i detta avseende mellan olika kommuner och landsting.

Av de båda varianter som skisserats inom ramen för alternativ 3 anser vi det mindre komplicerat att lösa minoritetens arbetsförutsättningar inom alternativet samlingsstyre med vissa majoritetsinslag. Genom funktionen med vice ordförande i nämnderna kan minoriteten fortlöpande följa ärendenas gång förutsatt att de finns med i arbetsutskott och beredningar. Samtidigt tillgodoses önskemålet att behålla en möjlighet för majoriteten till markering av det främsta politiska ansvaret.

Om verksamhetens storlek motiverar flera heltidsengagerade förtroendemän rekommenderar vi att minoritetens företrädare innehar uppdrag som vice ordförande i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och/eller någon nämnd.

Vi föreslår emellertid inte att denna ordning obligatoriskt måste tillämpas av alla kommuner och landsting enligt lag, eftersom vi förordar så stor valfrihet som möjligt när det gäller den kommunala styrelseordningen.

En lagreglering av rätt för minoriteten att besätta alla vice ordförandeposter framstår som synnerligen komplicerad. Detta skulle innebära införande av en form av vad som varken kan karakteriseras som majoritetsval eller proportionellt val. En förutsättning torde då vara att begrepp som politiskt parti, politisk majoritet och minoritet definieras i kommunallagen.

- Den kommunala styrelseordningen skall enligt vår mening ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten.
- Vi anser vidare att kommuner och landsting skall ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av den kommunala styrelseordningen.
- Vi finner det lämpligt att kommuner och landsting tillämpar en modell som benämnes samlingsstyre med *vissa* majoritetsinslag. Det innebär att majoriteten besätter alla ordförandeposter och att minoriteten besätter vice ordförandeposterna.
- Det innebär vidare att de nuvarande bestämmelserna i lagstiftningen om proportionella val till kommunala nämnder bibehålls.
- För att underlätta minoritetens arbetsmöjligheter föreslår vi att det ges rätt att arvoda förtroendevalda med särskilda uppgifter även om de inte har presidieuppdrag.

En särskild fråga som har väckts när det gäller ordförandeposterna är om de förtroendemän som är ordförande skall kunna avlägsnas under

löpande mandatperiod. Motivet för detta skulle bl. a. vara att partikonstellationerna kan förändras mellan valen och det därvid kan finnas risk för s. k. politiska dödlägen. Detta problem sammanhänger med frågan om man på det kommunala planet skall kunna upplösa den representativa församlingen och förordna om nyval. Enligt vår mening kan detta bli aktuellt främst vid ett rent majoritetsstyre, där parlamentariska principer i övrigt tillämpas. Att ordföranden skall kunna utbytas när som helst under en mandatperiod t. ex. genom misstroendevotum är enligt vår mening inte nödvändigt. Flera praktiska problem t. ex. vad gäller revision och ansvar kan då uppstå. Även rekryteringen till ordförandeposten skulle kunna försvåras.

upp till diskussion är att förkorta mandattiderna för presidieposterna. I Stockholms kommun tillämpas redan idag den ordningen att ordförandena och vice ordförandena formellt nyväljs varje år. Visserligen finns det även nackdelar med en sådan princip. Det skulle t. ex. kunna bli något svårare att rekrytera till ledande förtroendeposter i kommuner eller landsting. Men i allmänhet synes detta inte behöva vara någon avgörande svårighet. I kapitel 2 har vi föreslagit att de förtroendevalda skall garanteras rätt till ledighet för att fullgöra uppdrag. Vi anser därför inte att situationen i det avseendet skulle behöva påverkas i så hög grad.

- För att inte omöjliggöra "majoritetsväxling" i den händelse parti-grupperingarna förändras under en mandatperiod föreslås att ettåriga mandatperioder införes för presidieposterna.
- För att inte frånvaro på grund av avgång, sjukdom eller liknande orsak skall behöva medföra förändringar i den politiska ledningen föreslår vi att nämnd skall kunna utse tillfällig ersättare för ordföranden om ordförandens frånvaro beräknas bli längre än 30 dagar. Denna ersättare väljes bland ledamöterna i nämnden.

En annan fråga i detta sammanhang är svårigheter som uppstår om ledamöter i fullmäktige resp. landstingsmötet byter parti under löpande mandatperiod. Denna fråga har aktualiserats genom motion i riksdagen.¹

Det har vid vissa tillfällen under senare år förekommit sådant partibyte i några kommuner.

Ledamöterna i kommunfullmäktige och landstingsmöte får regelmässigt sina mandat som företrädare för partier. Den grundläggande principen är emellertid alltjämt att de förtroendevalda har ett personligt mandat att förvalta. Gällande kommunallagstiftning innehåller inte några begränsningar i de förtroendevaldas rätt att under löpande mandatperiod ansluta sig till annat politiskt parti än det för vilket de invalts.

Vi har tidigare i betänkandet betonat partiernas fundamentala roll i den kommunala demokratin. Väljarna påverkar samhällsutvecklingen i kommuner och landsting genom att lägga sin röst på ett visst politiskt parti. Att enskilda ledamöter i de politiska organen byter parti under löpande mandatperiod kan innebära att styrkeförhållandena mellan partierna förändras utan att väljarna fått ge sin mening till känna.

Detta skulle ytterligare förstärkas i kommuner eller landsting där någon form av majoritetsmarkering tillämpas. Detta anser vi ur väljarnas

¹ 1973:971.

och den kommunala demokratins synpunkt vara synnerligen otillfredsställande.

- Vi föreslår inte några lagstiftningsåtgärder på detta område eftersom sådana partibyten förekommit endast i ringa utsträckning. Men vi anser att frågan i framtiden noga bör följas och att den ånyo bör övervägas om partibyten blir vanligare.

5.5.2 *De heltidsengagerade förtroendemännen*

Allmänna synpunkter

Motivet för att engagera förtroendevalda på heltid har varit en strävan att stärka och öka de förtroendevaldas inflytande. Under den kraftiga expansionen på 1960-talet ålades och tog kommuner och landsting på sig nya uppgifter. Förtroendemännen upplevde då att det blev omöjligt att på fritiden hinna sätta sig in i och styra och kontrollera ärendeströmmen till vissa av nämnderna. Många ansåg att det växande antalet tjänstemän kunde innebära att förtroendemännen i vissa fall fick det svårare att göra sig gällande. Som en följd av detta engagerades allt flera kommunal- och landstingsråd.

Vi anser att kommunal- och landstingsråden har haft stor betydelse för den kommunala demokratin. De har under en mycket expansiv period varit nödvändiga för att behålla och stärka förtroendemannainflytandet över den kommunala verksamheten. Samtidigt anser vi att man också måste beakta och förbättra de övriga förtroendevaldas arbetsförutsättningar. Detta behandlas i kapitel 2.

Denna bedömning av kommunal- och landstingsrådets betydelse bekräftas av vissa undersökningar som gjorts av kommunalforskningsgruppen. I en av dessa konstateras t. ex. att de heltidsengagerade förtroendemännen har betydligt tätare kontakter med enskilda medborgare än förtroendemän som inte är heltidsengagerade. Råden har dessutom mer regelbundna kontakter med partigrupper och enskilda partimedlemmar m. fl.¹

Någon omfattande principiell diskussion om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning har emellertid ännu inte kommit till stånd. Införandet av kommunal- och landstingsråd, som förändrat såväl de förtroendevaldas ställning som de kommunala arbetsformerna, har inte heller erhållit någon direkt rättslig reglering.

- Enligt vår mening utgör de heltidsengagerade förtroendemännen en förutsättning för att de förtroendevaldas möjligheter till inflytande skall tryggas och förbättras. Vi föreslår därför att de skall omnämnas i de inledande bestämmelserna i kommunallagarna. Däremot anser vi att det inte finns skäl som talar för en lagreglering av deras befogenheter och ställning i organisationen.

¹ Harry Pettersson, "Landstingens centrala förvaltningsorganisation", Lund 1971.

Gränsdragningar till tjänstemän

Den kommunala verksamhetens utbyggnad har medfört en utvidgning av såväl förtroende- som tjänstemannaorganisationerna. Förtroendemannorganisationen har förändrats genom att nya nämnder har tillskapats för en rad kommunala uppgifter. Förtroendemännen har på olika sätt knutits hårdare till organisationen, en del på heltid. Tjänstemannaorganisationen har förändrats främst genom en specialisering av de olika funktionerna. En rad nya specialister har knutits till förvaltningarna. Dessa har vanligen organiserats på ett flertal avdelningar. Ett viktigt resultat av denna utveckling är enligt vår mening att man fått till stånd en god överensstämmelse mellan de båda organisationerna. Arbetsuppgifternas fördelning mellan förtroende- och tjänstemannaorganisationerna har setts över. En bättre uppdelning har därvid skapats mellan förvaltningarnas styrande och verkställande funktioner. Det ökade antalet heltidsengagerade förtroendemän har inneburit förändringar i arbetsfördelningen mellan förtroendemän och tjänstemän.

Uppgiftsfördelningen mellan de heltidsengagerade förtroendemännen och de anställda tjänstemännen har i vissa fall givit upphov till problem. Framför allt i landstingen har detta inneburit att man försökt ange några allmänna principer i reglementen eller instruktioner för de heltidsengagerade förtroendemännen.

Den formella ansvarsfördelningen mellan dessa båda grupper är helt klar. Däremot och det är oftast det som kan orsaka problemen, är inte den direkta rollfördelningen mellan de heltidsengagerade och tjänstemännen reglerad. Enligt vår uppfattning är det naturligt att så inte har skett. En reglering av denna rollfördelning skulle innebära nackdelar ur kommunaldemokratisk synvinkel. Överhuvudtaget skulle det föra med sig en onaturlig formalisering av förtroendemannarollen.

- Vi anser att de förtroendevalda måste kunna styra och kontrollera hela förvaltningens verksamhet och att detta är omöjligt att reglera i lag eller på annat sätt. En viss gränsdragning kan dock enligt vår mening ske i de instruktioner som finns för chefstjänstemännen.

Närvarorätt

En annan rollfördelning är den som i praktiken sker mellan de heltidsengagerade förtroendemännen och dem som saknar heltidsengagemang, dvs. både sådana som innehar uppdrag som ordförande och sådana som är ledamöter. Vid en diskussion om just denna rollfördelning kommer man in på frågorna om en vidgad närvarorätt och möjligheter att interpellera de heltidsengagerade förtroendemän som inte har ordförandeuppdrag.

Tidigare i kapitlet har det konstaterats att frågor kring rådets närvaro- och interpellationsrätt främst aktualiseras i kommuner och landsting med

stora förvaltningar indelade i ansvarsområden eller "rotlar". Där har man i vissa fall valt att frikoppla dem från vissa uppdrag. I dessa kommuner och landsting kan det finnas behov av en närvarorätt som möjliggör för de heltidsengagerade att lämna och få upplysningar även om det inte är ledamöter i en nämnd. I flera fall kan detta vara en fördel för nämnderna då de önskar få information i någon viss fråga.

Omfattningen av de heltidsengagerades närvarorätt är en svår avvägningsfråga. Vi anser att en generell närvarorätt för de heltidsengagerade förtroendemännen emellertid inte är lämplig att införa.

Enligt vår uppfattning är det klart att föredra att de heltidsengagerade förtroendemännen är förankrade i förvaltningen genom olika uppdrag. De bör inte särbehandlas från övriga förtroendevalda av den anledningen att de är heltidsengagerade. Kommunal- och landstingsrådets behov av att bli informerade om andra nämnders verksamhet har lösts på olika sätt. Råden kan t. ex. informeras av andra förtroendevalda vid de olika nämndernas gruppmöten eller vid ordförandekonferenser. Dessutom har de tillgång till den formella informationen genom protokoll och sammanträdeshandlingar. Interna informationsblad kan ges ut för att informera de förtroendevalda om vad som skall hända och vad som hänt inom förvaltningen. Dessutom kan de lätt påverka förslagen genom att de som regel har uppdrag i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet genom vilket alla ärenden av större vikt passerar.

- Vi anser emellertid att det i vissa fall finns behov av att heltidsengagerade förtroendemän är närvarande för att lämna upplysningar på sammanträden i nämnd i vilken de inte är ledamöter. Detta kan emellertid även gälla förtroendevalda som inte är heltidsengagerade. Vi föreslår därför att varje nämnd skall avgöra om förtroendemännen som inte tillhör nämnden skall kunna tillkallas. Sådant beslut skall kunna fattas med enkel majoritet.

Interpellation

Tendenserna att de heltidsengagerade förtroendemännen inte har ordförandeuppdrag kan innebära att de i vissa fall inte kan interpelleras.

Huvudfrågan är därför om det skall vara möjligt att interpellera både ordföranden och/eller den för verksamhetsområdet ansvarige heltidsengagerade förtroendemannen.

En sådan vidgning av interpellationsrätten kan få den effekten att interpellationerna alltid kommer att ställas till de heltidsengagerade och att nämndordförandena kommer att ställas i andra hand.

Slutligen kan det innebära att interpellanterna kan bli osäkra på vem som är ansvarig för verksamheten och vem som bör interPELLERAS.

Som synes är det även här en svår avvägningsfråga om de heltidsengagerade skall inta en särställning i förhållande till övriga förtroendevalda. I stora kommuner och landsting med flera heltidsengagerade förtroendemän som har det övergripande ansvaret för vissa verksamhetsområden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet kan det enligt vår

mening vara motiverat att interpellationsrätten vidgas att omfatta även dessa.

- Att generellt vidga interpellationsrätten till att omfatta även de heltidsengagerade förtroendemän som inte har något ordförandeuppdrag bedömer vi som mindre lämpligt. Vi föreslår därför att i första hand endast ordföranden skall kunna interPELLERAS. Vi föreslår emellertid att kommunstyrelsens/förvaltningsutskottets ordförande efter samråd skall kunna överlåta interpellation till annan förtroendemän som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att kunna besvara den. En förutsättning för detta är att den senare är ledamot i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.
- Vi föreslår inga ändringar i den särskilda kommunallagen för Stockholm när det gäller borgarrådets ställning, med hänvisning till att en sådan förändring skulle förändra hela funktionsfördelningen mellan de kommunala organen i Stockholms kommun.
- Vi föreslår däremot att de föreslagna åtgärderna för de heltidsengagerade skall tillämpas även för landstingsråden i Stockholms läns landsting och att särreglerna för dessa i den särskilda lagen med bestämmelser om detta landsting slopas.

5.5.3 Snabbare valgenomslag

Allmänna utgångspunkter

Det främsta motivet för att åstadkomma ett snabbare valgenomslag är att den tillträdande majoriteten skall ges tillfälle att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året.

Men även för andra beslut har det ansetts värdefullt. Det gäller exempelvis frågor som viktiga investeringsbeslut vilkas konsekvenser kan sträcka sig åtskilliga år framåt i tiden. Dessa frågor kan ha varit partiskiljande i valdebatten och därmed varit av betydelse för valutgången. I det nuvarande systemet kan sådana frågor komma att avgöras redan under hösten efter valet av den gamla majoriteten.

När det gäller omfattningen av ett snabbare valgenomslag har vi övervägt följande alternativ:

1. Ett fullständigt genomfört snabbare valgenomslag samtidigt i alla kommunala och landstingskommunala organ i så nära anslutning till valet som möjligt.
2. En lösning där de beslutande organen och kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och eventuella heltidsengagerade förtroendemän tillträder i nära anslutning till valet. Övriga styrelser och nämnder skulle tillträda vid en senare tidpunkt.
3. Ett alternativ där endast fullmäktige/landstingsmötet tillträder i nära anslutning till valet, medan samtliga nämnder tillträder vid en senare tidpunkt.

Enligt vår mening kan det inte ur demokratisk synvinkel anses tillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett tre år gammalt valutslag kan sitta kvar och fatta beslut som påverkar verksamheten under de kommande åren. Vår grundinställning till denna fråga har redan från början varit att ett snabbare valgenomslag bör genomföras om det visar sig praktiskt möjligt och lämpligt. Med den utgångspunkten har vi uppställt följande förutsättningar för ett snabbare valgenomslag:

att det skall kunna genomföras utan att partiernas nomineringsarbete inför valet av de kommunala nämnderna försvåras, samt

att det måste få en sådan utformning att den tillträdande majoriteten hinner och kan ta ansvaret för och fastställa det kommande årets budget.

En rad faktorer inverkar på om det är möjligt att genomföra ett snabbare valgenomslag:

- Tidsåtgången för röstsammanräkningen.
- Partiernas nomineringsarbete.
- Bestämmelserna om tidsfrister för kungörelser av sammanträde.
- Tidsfristerna för budgetarbetet.

Valresultatet beräknas föreligga omkring den 20 oktober. Lagstiftningen stadgar att landstingsmöte skall fastställa budgeten före oktober månads utgång. En förutsättning för att ett snabbare valgenomslag skall kunna införas i landstingen är att samma tidsgränser för budgetarbetet som gäller i kommunerna införs i landstingen dvs. att budgeten skall fastställas av det beslutande organet före november månads utgång.

Alternativ 1

Utgångspunkten för resonemangen om ett snabbare valgenomslag är den tidpunkt då det definitiva valresultatet kan föreligga. Enligt riksskatteverkets bedömning kommer detta att föreligga senast 25–30 dagar efter valet. Någon tidpunkt tidigare än denna kan man ej räkna med, eftersom det måste finnas någon tidsmarginal om fel skulle uppstå i sammanräkningsförfarandet.

Principiellt sett är det naturligt att föredra om samtliga kommunala organ kunde tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter valet.

Men ett fullständigt genomfört snabbare valgenomslag i alla kommunala organ samtidigt anser vi vara praktiskt omöjligt att genomföra. Det skulle bl. a. innebära att det från demokratisk synpunkt viktiga nomineringsarbetet måste bedrivas så snabbt, att grundorganisationernas inflytande kraftigt skulle inskränkas.

Alternativ 2

Om man kan frångå kravet på att alla beredande organ skall tillträda samtidigt kan andra lösningar vara tänkbara. En lösning kan vara att de beslutande organen och kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och

eventuella heltidsengagerade förtroendemän tillträder i nära anslutning till valet. Övriga nämnder skulle tillträda vid en senare tidpunkt. Huvudfrågeställningen är då hur väsentligt det är att den tillträdande majoriteten inte enbart får den formella beslutanderätten i de beslutande organen utan även får tillräcklig möjlighet att bereda förslaget i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.

Naturligtvis skulle det vara en fördel för det kommunala arbetet om denna ordning kunde tillämpas. Med hänsyn till den korta tid som t. ex. den nya kommunstyrelsen skulle få på sig att fatta det formella beslutet kan det reellt sett inte innebära några väsentliga fördelar för den tillträdande majoriteten. Något egentligt budgetarbete pågår sannolikt inte så sent i budgetprocessen.

Fördelen med att den tillträdande majoriteten får framlägga sitt förslag via kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet till de beslutande organen bör vägas mot nackdelar av annat slag.

För partierna skulle det förmodligen inte vara möjligt att på ett tillfredsställande sätt klara av nomineringarna till kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet och till de heltidsengagerade posterna samtidigt som budgeten före oktober månads utgång skulle utarbetas.

Nomineringsförfarandet och framför allt de s. k. partiöverenskommelserna om fördelningen av kommunalråds- och landstingsrådsposterna och presidieposterna kräver sin tid. Dessa överenskommelser tar numera ofta längre tid att få fram. Majoritetsmarkeringar på just dessa poster har blivit vanligare. Detta har medfört att förhandlingarna mellan partierna förlängts.

I samband med att en ny majoritet tillträder aktualiseras ofta förändringar i kommunens eller landstingets organisation. Dessa avser vanligen antalet heltidsengagerade, rotelindelning o. d. Enligt vår uppfattning måste det vara förenat med betydande svårigheter för partierna att nominera innan överenskommelsen mellan partierna träffats om sådana organisationsfrågor.

En annan aspekt som också bör beaktas i detta sammanhang är personvalet till de ledande posterna som kommunalråd och landstingsråd. Det kräver en viss tid för att de aktuella personerna skall ges möjligheter att diskutera sina angelägenheter med familjen och arbetsgivaren etc.

Slutligen bör det här anmärkas att en lösning enligt detta alternativ skulle innebära en kvardröjande beslutskompetens i nämnderna eftersom dessa skulle tillträda den första januari året efter valet.

Detta alternativ skulle alltså innebära svårigheter för partiernas nomineringsarbete. Den nyvalda majoriteten skulle också få alltför kort tid i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet för att reellt kunna påverka budgeten. Vi anser därför att inte heller denna lösning kan vara en framkomlig väg.

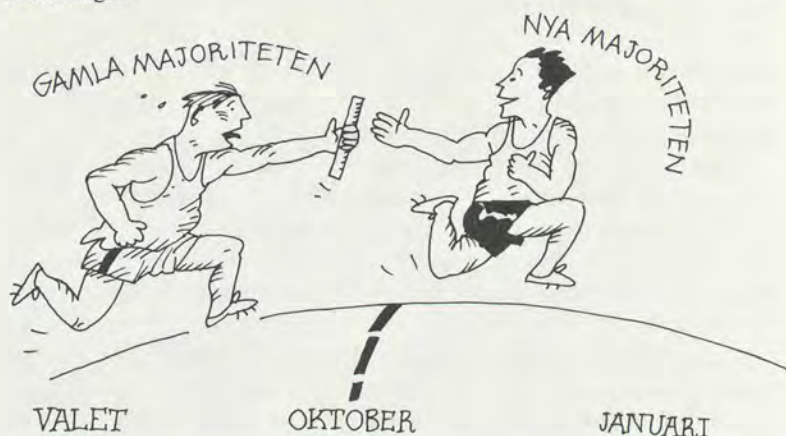
Alternativ 3

- Vi föreslår därför att ett snabbare valgenomslag genomförs genom att endast fullmäktige och landstingsmötet tillträder så snart som möjligt efter det att det definitiva valresultatet föreligger men före oktober

månads utgång. Vi föreslår att mandatperioden formellt skall börja den 22 oktober, och att kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och övriga nämnder tillträder den 1 januari året efter valet.

Detta innebär att den tillträdande majoriteten först får majoriteten i de beslutande organen. Därmed ges en yttersta garanti för att man skall kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort. Den eventuellt nya majoriteten får således därigenom möjlighet att bl a fatta beslut om den budget som kommer att reglera verksamheten under det kommande året.

Problemet med denna variant hänför sig närmast till berednings- och verkställighetsplanen. Det är naturligtvis en nackdel att t. ex. förberedelserna för beslut och förslagen till de beslutande organen kan komma att göras av en nämnd med annan majoritet än i den beslutande församlingen.



Det utgör självfallet en begränsning av det snabbare valgenomslaget att den frånträdande majoriteten får behålla möjligheten att avgöra frågor som ligger inom de olika nämndernas egen beslutskompetens. Under en kortare tidsperiod anser vi att det emellertid kan vara acceptabelt att tillämpa en förskjutning av nämndernas tillträde även med hänsyn till dessa nackdelar.

I jämförelse med alternativ 2 är de reella skillnaderna mellan varianterna små. I båda fallen finns en kvardröjande beslutskompetens hos nämnderna. Dessutom konstateras under alternativ 2 att majoriteten skulle få alltför kort tid på sig i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet för att reellt hinna påverka budgeten. Däremot innebär alternativ 3 att partiernas nomineringsarbete inte skulle behöva påskyndas för att åstadkomma ett snabbare valgenomslag.

Några lagändringar för kommunernas budgetprocess är inte nödvändiga för att genomföra ett snabbare valgenomslag som det ovan föreslagna. De preliminära förlängningar av budgetfristerna som beslöts av riksdagen 1973 i avvaktan på utredningens arbete räcker till för kommunerna.¹ Ytterligare förlängningar är med hänsyn till skatteadministration m.m., svåra att genomföra.

¹ Prop. 1973:114.

Däremot måste budgetfristen för landstingen förlängas.

- Enligt gällande regler skall landstingsmötet fastställa budgeten i oktober månad. Vi föreslår därför att samma budgetfrister som gäller för kommunerna införes för landstingen. Detta innebär för landstingens del att budgetfristen förlängs med en månad, samt att man även i landstingen i undantagsfall skall kunna fastställa skattesatsen före november månads utgång och besluta om själva budgeten före årsskiftet.
- Dessutom föreslår vi att regler tillskapas så att den gamla majoriteten under valår förhindras att behandla budgeten innan det nyvalda fullmäktige och landstingsmötet har trätt i funktion.

För budgetarbetet måste det förutsättas att den tillträdande majoriteten utarbetar ett eget budgetalternativ, som bygger på reservationer i kommunstyrelsen resp. i förvaltningsutskottet i förhållande till den frånträddande majoritetens budgetförslag.

En förutsättning för ett snabbare valgenomslag, där fullmäktige och landstingsmötet träder i funktion så snart som möjligt efter det att sammanräkningen är klar, är att den tillträdande majoriteten, dvs. minoriteten, ges möjlighet till att nära följa budgetarbetet. Huvuddelen av budgetarbetet för den tillträdande majoriteten måste ske före det formella tillträdet i de beslutande organen.

- Därför rekommenderar vi att kommuner och landsting skapar goda förutsättningar för att minoriteten skall kunna följa det löpande budgetarbetet. Annars kan inte den nya majoriteten om en svängning av majoritetens inträffar på ett ur demokratisk synvinkel tillfredsställande sätt påverka budgeten för det kommande året.
- Vi föreslår ingen förändring av mandattiden i Stockholms kommun, eftersom fullmäktige där redan nu börjar sitt arbetsår omkring den 15 oktober och detta överensstämmer i stort sett med vad som föreslås gälla för övriga kommuner.

5.6 Sammanfattning

5.6.1 *Samlingsstyrelse eller majoritetsstyrelse?*

- Vi anser att den kommunala styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten.
- Vi anser vidare att kommuner och landsting skall ges så stor valfrihet som möjligt när det gäller utformningen av den kommunala styrelseordningen.
- Vi anser att de nuvarande bestämmelserna i lagstiftningen om proportionella val till de kommunala nämnderna skall bibehållas.
- Vi finner det lämpligt att kommuner och landsting tillämpar en modell som benämnes samlingsstyrelse med *vissa* majoritetsinslag. Det innebär att majoriteten besätter alla ordförandeposter och att minoriteten besätter vice ordförandeposterna.

- För att underlätta minoritetens arbetsmöjligheter föreslår vi att det ges rätt att arvoda förtroendevalda med särskilda uppgifter även om de inte har presidieuppdrag.
- För att inte omöjliggöra "majoritetsväxling" i den händelse att partigrupperingarna förändras under en mandatperiod föreslår vi att ettåriga mandatperioder införes för presidieposterna.
- För att inte frånvaro på grund av avgång, sjukdom eller liknande orsak skall behöva medföra förändringar i den politiska ledningen föreslår vi att nämnd skall kunna utse tillfällig ersättare för ordföranden om ordförandens frånvaro beräknas bli längre än 30 dagar. Denna ersättare väljes bland ledamöterna i nämnden.

5.6.2 *Heltidsengagerade förtroendemän*

- Vi föreslår att de heltidsengagerade förtroendemännen skall omnämnas i de inledande bestämmelserna till kommunallagarna. Däremot anser vi att det inte finns skäl som talar för en lagreglering av deras befogenheter och ställning i organisationen.
- Vi anser att det i vissa fall finns behov av att heltidsengagerade förtroendemän är närvarande för att lämna upplysningar på sammanträden i nämnd i vilken de inte är ledamöter. Detta kan emellertid även gälla förtroendevalda som inte är heltidsengagerade. Vi föreslår därför att varje nämnd skall avgöra om förtroendemän som inte tillhör nämnden skall kunna tillkallas. Sådant beslut skall kunna fattas med enkel majoritet.
- Att generellt vidga rätten att interpellera heltidsengagerade förtroendemän som inte har något ordförandeuppdrag bedömer vi som mindre lämpligt. Vi föreslår i första hand att endast ordföranden skall kunna interPELLERAS. Vi föreslår emellertid att kommunstyrelsen/förvaltningsutskottets ordförande efter samråd skall kunna överlåta interpellation till annan förtroendemän som p. g. a. sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att kunna besvara den. En förutsättning för detta är att den senare är ledamot i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.
- Den direkta rollfördelningen mellan heltidsengagerade förtroendemän och tjänstemän anser vi inte är lämplig att reglera i lag. En viss gränsdragning kan dock ske i de instruktioner som finns för chefs-tjänstemännen.
- Vi föreslår inga förändringar i den särskilda kommunallagen för Stockholm när det gäller borgarrådets ställning med hänvisning till att en sådan förändring skulle ändra hela funktionsfördelningen mellan de kommunala organen i Stockholms kommun.
- Däremot föreslår vi att de föreslagna åtgärderna för de heltidsengagerade skall tillämpas även för landstingsråden i Stockholms läns landsting och att särreglerna för dessa i den särskilda lagen med bestämmelser om detta landsting slopas.

5.6.3 Snabbare valgenomslag

- För att ge en eventuell ny majoritet efter ett kommunalval möjlighet att bl. a. påverka budgeten för det kommande året föreslår vi att fullmäktige och landstingsmötet samlas så snart som möjligt efter det att valresultatet färdigräknats, men före oktober månads utgång. Vi föreslår att mandatperioden för de beslutande organen skall börja den 22 oktober, och att kommunstyrelsen och övriga nämnder tillträder från den första januari året efter valet.
- För att genomföra detta system med ett snabbare valgenomslag föreslår vi att samma budgetfrister som gäller för kommunerna införes för landstingen. Detta innebär för landstingens del att budgetfristen förlängs med en månad samt att man även i landstingen i undantagsfall skall kunna fastställa skattesatsen före november månads utgång och besluta om själva budgeten före årsskiftet.
- Dessutom föreslår vi att regler tillskapas så att den gamla majoriteten under valår förhindras att behandla budgeten innan det nyvalda fullmäktige och landstingsmötet har trätt i funktion.
- Slutligen rekommenderar vi att kommuner och landsting skapar goda förutsättningar för att minoriteten skall kunna följa det löpande budgetarbetet. Annars kan inte den nya majoriteten om en svängning av majoritetsläget inträffar på ett ur demokratisk synvinkel tillfredsställande sätt påverka budgeten för det kommande året.
- Vi föreslår ingen förändring av mandattiden i Stockholms kommun, eftersom fullmäktige där redan nu börjar sitt arbetsår omkring den 15 oktober och detta överensstämmer i stort sett med vad som föreslås gälla för övriga kommuner.

6 Kommunal informationsverksamhet

6.1 Inledning

Förutsättningarna för en vidgad kommunikation mellan förtroendevalda och medborgare har tidigare berörts. Det har skett i samband med att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar tagits upp. Även när de beslutande organens och nämndernas arbetsformer behandlats har detta varit en central fråga.

Det är också en väsentlig utgångspunkt när vi i detta kapitel behandlar kommunernas och landstingens egen informationsverksamhet. Utredningen har utfört undersökningar i samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet som visar att den håller på att byggas ut. En framträdande fråga är därvid vilken inriktning som är lämplig för informationsverksamheten i framtiden.

Allt fler uppgifter som har betydelse för medborgarnas vardag sköts av kommuner och landsting. Tillsammans med andra utvecklingsdrag i samhället ställer detta nya krav. En fråga gäller därför på vilket sätt kommuner och landsting kan underlätta kontakterna mellan medborgare och kommunal förvaltning.

Den ökade verksamheten ställer också större krav på information i den demokratiska processen. En fråga i det sammanhanget är vilken roll kommunal informationsverksamhet skall ha i förhållande till beslutsprocess och opinionsbildning. Detta behandlas översiktligt i kapitlet. I de närmast följande kapitlen läggs tyngdpunkten vid frågan om formerna för medborgarnas medverkan och inflytande.

6.2 Allmän bakgrund

Formerna för den kommunala informationen präglas av de särskilda förutsättningar som det moderna samhället ger. Detta har, som framgår av inledningskapitlet, utgjort en av utredningens utgångspunkter då frågor om den kommunala informationen i framtiden behandlas.

6.2.1 *Kommunal information i det moderna samhället*

Samhället kännetecknas i dag av snabba förändringar. Individernas levnadsförhållanden förändras ständigt. Det gäller bl. a. miljön på arbets-

platser, i bostadsområden och i tätorternas centrumbildningar. Många aspekter i denna utveckling bör beaktas även från informationssynpunkt. Bland de samhällsförändringar som påverkat förutsättningarna för kommunal information kan nämnas:

- folkomflyttningen från glesbygd och mindre tätorter till större tätortsområden
- invandringen
- ökningen av masskommunikation via press, radio, television m. m.
- nedläggningen av dagstidningar
- det ökade utbudet av reklam.

Dessutom måste de speciella förändringar som gjort sig gällande på den kommunala sidan finnas med i bilden. Det gäller t. ex.:

- större kommuner och färre förtroendevalda
- det ökade antalet kommunala ärenden
- den ökade svårighetsgraden i de kommunala frågorna
- den förändrade kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen.

Folkomflyttningen från glesbygds- till tätortskommuner har för många människor betytt ett uppbrott från väl kända miljöer. Undersökningar visar att omställningsproblem inte sällan uppstår i samband med byte av bostads- och arbetsmiljö. Dessa nya levnadsförhållanden är särskilt påfrestande för invandrare.

Parallellt med den utvecklingen har informationsmönstret förändrats. Personliga kontakter har fått en förhållandevis minskad betydelse medan massmediernas roll blivit mer framträdande.

För att möta det växande behovet har kommuner och landsting i ökad utsträckning börjat informera om sin verksamhet. Det sker främst genom massmedier och genom trycksaker som delas ut till hushållen. Dagens samhälle kännetecknas av en utveckling av ny teknik som även utnyttjas i informationssammanhang. Den ökade användningen av masskommunikation har visat på nya möjligheter att sprida kunskaper i lokala samhällsfrågor. Men det har även framgått att det finns åtskilliga begränsningar, t. ex. när det gäller möjligheterna att väcka intresse och stimulera till aktivt deltagande i samhällsarbete.

6.2.2 Undersökningar som behandlar olika medborgargrupper informationssituation

Medborgarnas möjligheter att skaffa sig kunskaper och påverka lokala frågor har nära samband med deras levnadsförhållanden. Det har framgått av flera undersökningar som utförts under senare år. Av intresse är här bl. a. undersökningar som utförts av låginkomstutredningen och statens ungdomsråd. Olika medborgargrupper informationssituation har vidare studerats inom det s. k. kommunalforskningsprojektet. Informationsläget i enskilda kommuner och landsting har även belysts i ett flertal lokala utredningar.

Enligt flera av undersökningarna skiljer sig intresset för politik mycket mellan olika grupper. Det finns betydande skillnader mellan män och kvinnor och mellan grupper med olika utbildning. De som bott länge i en kommun är mer intresserade av kommunalpolitiska frågor än nyinflyttade. Det politiska intresset varierar även med åldern. De yngsta och de äldsta är mindre intresserade av politik än övriga åldersgrupper.

Inriktningen av intresset för kommunala frågor skiljer sig mellan olika medborgargrupper. I allmänhet finns det ett stort intresse för ytterligare information om stads- och trafikplanering samt boende-, daghems- och miljöfrågor. Intresset är främst knutet till frågor som har betydelse för den egna situationen. Undersökningar visar t. ex. att pensionärer är intresserade av ytterligare information om social hemhjälp, yngre av frågor med anknytning till boendet, pendlare av trafikfrågor, idrottsutövare av idrottsfrågor osv. Men om någon ovanlig händelse inträffar stiger intresset starkt hos alla.

Kunskaperna om kommunala frågor sjunker om det gäller detaljer. Så känner t. ex. mellan 60 och 75 procent av medborgarna till de politiska majoritetsförhållandena i sin kommun. Drygt hälften känner till namnet på något kommunalt organ. Ungefär lika många kan namnge någon person som har kommunalt förtroendeuppdrag. Skattens exakta storlek eller kommunernas utgifter inom olika verksamheter är det betydligt färre som känner till.

Av undersökningarna har i regel framgått att mellan en tredjedel och hälften av medborgarna är tillfreds med informationen i kommunala frågor. Övriga vill antingen ha mer information eller är överhuvudtaget inte särskilt intresserade.

Mellan en tredjedel och en fjärdedel anser att medborgarnas möjligheter att framföra synpunkter till förtroendevalda och tjänstemän är goda. Omkring hälften anser att möjligheterna är mycket begränsade.

Flera olika undersökningar visar att lokalpressen utgör den viktigaste informationskällan när det gäller kommunala frågor. Pressens bevakning är bättre i de större än i de mindre kommunerna. Utgivningskommunerna får det största utrymmet för kommunala frågor. Materialet får dessutom en mer framträdande plats och innehåller i större utsträckning påpekan- den om missförhållanden. Pressens kommunala bevakning är även beroende av den konkurrenssituation som råder inom respektive spridningsområde. Tidningar i områden där flera tidningar sprids har i allmänhet en bättre lokal bevakning än andra. Medborgarnas förtroende för det kommunala materialet i lokalpressen är genomgående mycket stort.

Information genom familj, arbetskamrater, bekanta, kontakter med förtroendevalda eller tjänstemän m. fl. har inte lika stor betydelse som information genom massmedier. Information som medborgarna själva aktivt får söka upp, t. ex. film, möten, utställningar uppskattas minst.

När det gäller landstingen visar de undersökningar som finns att medborgarnas kunskaper är mindre än i fråga om kommunerna. Även intresset för landstingsfrågor är mindre.

Andra undersökningar visar att medborgarnas möjligheter att påverka kommunala beslut och att ta till vara sina intressen varierar starkt mellan

olika grupper. Låginkomstutredningen fastslog:

- att detta har ett nära samband med bl. a. inkomst, utbildning, ålder och bostadsort.

Den konstaterade vidare att stora grupper av medborgare helt eller delvis saknade sådana möjligheter. Låginkomstutredningen förde in begreppet resurssvaga grupper i den allmänna debatten. Den visade bl. a.

- att en hög andel resurssvaga finns bland hemarbetande kvinnor, pensionärer, arbetslösa, lågavlönade, de som saknar utbildning utöver folkskola samt invandrare.
- att stora grupper av medborgare inte på något sätt tar del i samhällsarbetet.

Med utgångspunkt från låginkomstutredningens resultat kan det antas att de resurssvaga grupperna i stor utsträckning saknar information om kommuner och landsting. Det gäller både i fråga om vilka rättigheter de har och vilka krav de kan ställa i den demokratiska processen.

6.2.3 *Kommunal information i gällande lagstiftning*

Enligt tryckfrihetsförordningen är i princip allmänna handlingar offentliga. Därmed är de tillgängliga för alla som önskar ta del av dem. Ett viktigt syfte med offentlighetsprincipen är att den ska främja en fri diskussion.

Vissa undantag från denna princip förekommer, men totalt sett är de få. Undantagen anges översiktligt i tryckfrihetsförordningen och definieras noggrannare i den s. k. sekretesslagen.

Bland de ärenden som kan sekretessbeläggas kan nämnas kommunala upphandlings- och entreprenadärenden samt planärenden. Sekretessen gäller under förutsättning att offentligheten anses vara till nackdel för enskilda eller någon grupps ekonomiska intressen.

Ett annat område där offentlighetsprincipen inte gäller är handlingar som berör enskildas personliga förhållanden. Handlingar angående socialhjälp, barn- och nykterhetsvård, hälso- och sjukvård, socialförsäkring m. m. kan alltså undantas från offentligheten.

Gällande lagstiftning ger som helhet medborgarna stora möjligheter att ta del av kommunalt material. Möjligheterna är betydligt större än i något annat land.

Detta område har nyligen varit föremål för utredning inom *offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén*. Den har haft i uppdrag att göra en allmän genomgång av tryckfrihetsförordningen. Utgångspunkten enligt direktiven har varit att undantag från offentlighetsprincipen alljämt skall ske "endast i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till viktiga allmänna eller enskilda intressen". Kommittén har avlämnat ett betänkande under våren 1975.¹

Den kommunala informationsverksamheten har inte tidigare varit föremål för någon statlig utredning. I olika sammanhang har flera utredningar tagit upp frågor som indirekt rört den kommunala informa-

¹ Lag om allmänna handlingar, SOU 1975:22.

tionen.

Informationsutredningen pekade i sitt huvudbetänkande "Vidgad samhällsinformation" (SOU 1969:48) på informationens betydelse för att medborgarna skulle kunna hävda sina idéer och intressen. Myndigheternas information borde bl. a. visa hur samhället fungerade. Enligt utredningen var det däremot inte en samhällsuppgift att svara för politisk åsiktsbildning och utformning av förslag till lösningar av olika samhällsfrågor. Detta skulle de politiska partierna, organisationerna och massmedierna ansvara för.

Utredningen betonade att information borde ses som ett naturligt inslag i myndigheternas verksamhet. Planering och budgetering av informationsverksamheten borde därför samordnas med övriga åtgärder.

Skolundervisningens grundläggande roll underströks av utredningen. Särskilt framhölls massmediernas betydelse för spridning av samhällsinformation. Vid annonsering i dagstidningar borde samtliga tidningar användas så att ingen på grund av sitt tidningsval skulle utestängas från information.

Riksdagen anslöt sig i huvudsak till informationsutredningens förslag. Bl. a. inrättades Nämnden för samhällsinformation (NSI) med uppgift att vara rådgivande och planerande organ för statliga myndigheters information.

1969 års radioutredning förordade i sitt betänkande (SOU 1973:8) att lokalradio skulle införas i Sverige. Radioutredningens förslag omfattade 36 områden för lokalradio. I en tredjedel av fallen skulle länen utgöra ett område. Övriga områden skulle vara mindre än länen.

Utredningen betonade att samhällsinformationen skulle vara ortsanpassad. Enskilda medborgare, grupper och intressen skulle ges ökad möjlighet att komma till tals. I fråga om landstingens och länsmyndigheternas verksamhet förutsattes samverkan äga rum mellan olika radiostationer.

På grundval av radioutredningens förslag har riksdagen beslutat att landet skall indelas i 24 lokalradioområden. Varje område skall ha en egen ledning och egna medarbetare. Beroende på områdenas storlek, befolkningsunderlag och redaktionella resurser kommer sändningstiden att variera mellan 10 och 15 timmar per vecka. Sändningarna kommer att gå i P 3 med etappvis början under 1977. Enligt beslutet skall ett dotterbolag till Sveriges Radio vara huvudman för lokalradion. Genom ett särskilt samarbetsavtal mellan dessa bolag skall i princip samma regler gälla för lokalradions verksamhet som för Sveriges Radio.

När det gäller programverksamheten innebär beslutet betydligt ökade möjligheter att sända lokal samhällsinformation. Vidare förutsattes att lokalradions verksamhet kommer att ge ökade kunskaper i kommunala frågor och stimulera till debatt. I områden med stora invandrargrupper betonas det angelägna i att lokal samhällsinformation ges på främmande språk. Kommunala myndigheter och organisationer skall på vissa villkor få tid för egna meddelanden och information.

Invandrarutredningen tog i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:69) bl. a. upp informationen i samband med invandrarnas situation i det svenska

samhället.

Det var enligt utredningen ett väsentligt principiellt krav att invandrarerna fick information i samhällsfrågor som var likvärdig med den svensktalande befolkningens. Kravet ansågs inte uppfyllt även om många initiativ i den riktningen tagits. Invandrarverket och nämnden för samhällsinformation borde enligt utredningen därför fortlöpande kartlägga och analysera invandrarernas informationsbehov.

Utredningen betonade också andra instansers ansvar och betydelse för den fortlöpande informationen till invandrarna. Det gällde bl. a. statliga och kommunala myndigheter, fackliga organisationer, företag och arbetsgivarorganisationer. Invandrarernas egna organisationer, andra ideella organisationer och massmedier har enligt utredningen en betydelsefull informationsuppgift.

Statens invandrarverk föreslogs få väsentligt ökade resurser både för samhällsinformation till invandrare och till allmänheten i invandrarfrågor. Verket skulle svara för samordningen av insatserna inom skolväsendet, massmedierna och organisationerna.

Regeringen har i proposition till vårriksdagen 1975 lämnat förslag till riktlinjer och åtgärder för information till invandrarna. Propositionen följer i huvudsak invandrarutredningens förslag.

Rösträttsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1975:15) att invandrare som bott stadigvarande i Sverige omkring tre år skall få rösträtt vid de kommunala valen. I övrigt skall förutsättningarna för rösträtt och valbarhet vara desamma som för svenska medborgare. Reformen föreslås gälla fr. o. m. 1976 års kommunala val.

Utredningen anser det nödvändigt att den föreslagna reformen kompletteras med omfattande informationsinsatser. Utredningen förordar bl. a. att partierna erhåller ett ökat stöd inom ramen för det statliga och kommunala partistödet. Proposition i ärendet väntas under hösten 1975.

Flera *andra statliga utredningar* har berört frågan om information och medinflytande i samband med att de behandlat olika sektorer av kommunernas verksamhet. Det gäller exempelvis socialutredningen, barnstugeutredningen, bygglagutredningen och boendeutredningen.

6.3 Kommunal informationsverksamhet

Under de senaste åren har många kommuner och landsting arbetat med informationsproblemen. Detta utvecklingsarbete har ägt rum både genom kommunala utredningar och praktiska försök att finna nya vägar. Till ledning för kommunerna har Svenska kommunförbundet givit ut en skrift "Informationsfunktionen i kommunerna".

För att få en aktuell bild har utredningen vid två tillfällen undersökt kommunernas och landstingens informationsverksamhet. Undersökningarna har genomförts i samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Den första enkäten genomfördes 1971. Den avsåg förhållandena under

år 1970 för landstingens del och första halvåret 1971 när det gällde kommunerna. Huvudresultatet av dessa undersökningar har tidigare presenterats i en särskild rapport från utredningen "Rapport angående kommunal information m. m." (SOU 1972:52). Den andra undersökningen genomfördes under 1974. Resultatet från den har inte publicerats tidigare. Därför ges en mer utförlig redovisning av resultaten i en särskild rapport (SOU 1975:46).

6.3.1 Några allmänna drag

Undersökningarna har syftat till att ge en bild av hur kommunerna och landstingen valt att lägga upp sin information. Resultaten visar den huvudsakliga inriktningen av insatserna och några tendenser som gjort sig gällande under de senaste åren.

Massmediernas betydelsefulla roll för den kommunala informationen framgår av båda undersökningarna. Men de visar också att kommuner och landsting lägger allt större vikt vid en egen aktiv information till medborgarna. Förhållandena varierar emellertid starkt.

- Små kommuner har en annan informationssituation än stora,
- Landstingens förhållanden är i många avseenden speciella,
- Kommuner som utmärks av stor inflyttning eller har en stor andel invandrare har speciella problem osv.

Detta innebär att man har lagt tonvikten vid skilda slag av åtgärder. Det är därför svårt att teckna någon allmängiltig bild av informationsverksamhetens inriktning och omfattning.

Det är framför allt i de stora kommunerna som man upplevt behov av aktiva åtgärder för att sprida kunskaper och förbättra kontakten med medborgarna. Det är huvudsakligen där och i landstingen som särskild informationspersonal förekommer.

År 1974 hade omkring 1/5 av landets kommuner någon person anställd som enbart ägnade sig åt informationsfrågor. Flertalet var centralt placerade under kommunstyrelsen. Men det förekom även att andra förvaltningar hade särskilt anställd informationspersonal. I nästan samtliga landsting fanns heltidsanställd informationspersonal.

Både kommuner och landsting har valt att satsa en stor del av sina resurser på olika slag av tryckt information. Kostnaderna för den typen av information har stigit mellan undersökningstillfällena i både kommuner och landsting.

De totala kostnaderna för enskilda kommuner och landsting är svåra att uppskatta. I många fall särredovisas inte informationskostnaderna. Följande uppgifter bör därför ses som minimisiffror.

- 1974 hade kommuner med mindre än 30 000 invånare i allmänhet totala informationskostnader som låg under 100 000 kronor.
- Omkring hälften av kommunerna med mer än 50 000 invånare hade kostnader som översteg 250 000 kronor.

- 12 av landstingen hade informationskostnader på mer än 250 000 kronor, varav tre hade kostnader på över 1 miljon kronor.

Stor vikt läggs vid att informera om tjänster av olika slag och om hur den kommunala förvaltningen fungerar. Det är vanligt att kommuner och landsting anordnar informationskampanjer. Man riktar sig till allmänheten med upplysningar i informationsbroschyrer, informationstidningar och genom annonser.

6.3.2 *Information genom massmedier*

Utredningens enkätundersökning visar att både kommuner och landsting lägger stor vikt vid att informera massmedierna. Praktiskt taget alla kommuner uppgav att de under första halvåret 1974 skickat *föredragningslistor, protokoll och andra handlingar* upprepade gånger till pressen och radion.

I flertalet kommuner förekommer ofta *direkta kontakter* mellan förtroendevalda/tjänstemän och företrädare för massmedierna. Däremot är det mindre vanligt att formella *presskonferenser* anordnas. Det förekom upprepade gånger i något mer än en tredjedel av kommunerna under första halvåret 1974. I betydligt mindre utsträckning tillställdes pressen och radion faktasammanställningar i form av *pressmeddelanden*.

Landstingen har tätare kontakter med både pressen och radion än vad som är fallet i kommunerna. Nästan samtliga landsting uppgav 1974 att de hade kontakt med radion minst en gång i veckan. Formerna är likartade med dem som används i kommunerna.

6.3.3 *Direkt information till medborgarna*

Våra undersökningar visar också att kommuner och landsting lägger stor vikt vid skriftlig information. Det gäller t. ex.:

- annonser
- broschyrer, foldrar o. d.
- egna informationstidningar.



Det är vanligt i både kommuner och landsting att man informerar regelbundet genom *annonser*. I kommunerna har annonserna behandlat t. ex. fritid och turism, sociala frågor och kulturfrågor. Landstingens annonsering gäller ofta hälso- och sjukvårdsfrågor, social- och omsorgsverksamhet samt undervisnings- och kulturfrågor. I några landsting förekommer det även att man informerar om budgeten genom annonser.

Det är mycket vanligt att kommunerna använder sig av *broschyrer* för att informera. År 1974 tillställdes ungefär 4/5 av kommunerna hushållen informationsbroschyrer. I allmänhet skickas de ut två eller tre gånger per år. De innehåller som regel information om kommunernas organisation, förvaltning, service och de kommunalt förtroendevalda. Allmänt inriktade broschyrer är också vanliga i landstingen. Det rör sig oftast om s. k. landstingskataloger som informerar om landstingens service.

En annan form av bred information är de *informationstidningar* som ges ut. Ett sjuttiofem kommuner utger regelbundet en egen tidning. Ofta går den ut till samtliga hushåll. Men det förekommer också att spridningen begränsas till förtroendevalda och intresserade.

Informationstidningarna utkommer relativt sällan, vanligtvis tre till fyra gånger per år. Undantagsvis ges fler än tio nummer om året ut. Det innebär att de i liten utsträckning kan innehålla aktuellt material om vad som händer i kommunen. De utgör därför inte något alternativ till dagspressen. Tyngdpunkten ligger vid information om kommunens service och olika slag av allmänt material som anknyter till kommunen. I de flesta fall är det material som inte dagspressen ägnar någon uppmärksamhet.

Av landstingen är det ett fåtal som ger ut någon informationstidning med spridning till hushållen. Men i de flesta landsting ges en tidning ut som riktar sig till förtroendevalda, personal och personer som anmäler intresse för tidningen.

Större punktinsatser i form av *informationskampanjer* är särskilt vanliga i de största kommunerna och i landstingen. I regel vänder man sig till samtliga hushåll. I kommunerna gäller de vanligen allmän information om kommunen, mark-, plan- och bostadsfrågor. I landstingen har de i regel gällt den s. k. landstingskatalogen. Men även motions- och antirök-kampanjer o. d. har förekommit. I första hand används annonser, broschyrer och utställningar. Även tidningsartiklar, studiecirkelar och föredrag är vanliga inslag.

Informations- och debattmöten är informationsvägar som de flesta kommuner använder sig av. De är vanligast i de större kommunerna. På dessa möten behandlas ofta planfrågor, byggnadsprojekt och liknande.

Lokala informationsmöten förekommer sällan i landstingen. Endast fyra landsting uppgav att de anordnat sådana under 1974. På dessa möten hade man tagit upp frågor om sjukvårdsplanering, omsorgsverksamhet och andra planeringsfrågor.

Utställningar av skilda slag förekommer ofta i kommunerna, i synnerhet i samband med planfrågor. I flera av landstingen anordnas ofta visningar av nya institutioner.



I fyra av tio kommuner har kommuninvånarna möjlighet att få *information på kvällstid*. Som regel sker det genom telefonpassning eller kvällsöppet på kommunalkontoret. Sådana åtgärder förekommer knappt alls i landstingen utöver den vanliga sjukvårdsjouren. I vissa landsting har man emellertid direktlinjer till förvaltningspersonal som tjänstgör på kvällstid.

Andra informationsåtgärder syftar till att göra kommunala handlingar lättare tillgängliga för medborgarna. Många kommuner skickar handlingar, protokoll m. m. till *biblioteken*. Detta är rutin i nästan samtliga landsting. I åtskilliga kommuner är det också möjligt att abonnera på *sammanträdesprotokoll*. Denna möjlighet finns i regel också i landstingen även om någon särskild form för prenumeration inte förekommer.

6.3.4 Riktad information

Kommuner och landsting *riktar* sina informationsinsatser i större utsträckning nu än tidigare. Detta i motsats till allmän information som sprids till alla hushåll. Det är framför allt fråga om en mer systematisk satsning på olika medborgargrupper. Man vänder sig främst till grupper som bedöms ha särskilda behov eller intresse av information i vissa frågor. Det kan gälla allmänt eller i olika situationer. I vissa fall riktas åtgärderna till medborgare i olika geografiska områden.

År 1974 förekom särskilda insatser för att informera vissa medborgare i drygt hälften av kommunerna. Man vände sig främst till:

- invandrare
- pensionärer
- föräldrar
- nyinflyttade
- handikappade

Informationen gällde ofta olika slag av bidrag och lån, barntillsyn, pensionärs- och handikappservice, idrotts- och fritidsaktiviteter samt trafikfrågor.

I landstingen har denna utveckling varit ännu mera markerad än i

kommunerna. 1971 hade mindre än hälften av landstingen vidtagit åtgärder för att informera särskilda medborgargrupper. Av undersökningen 1974 framgår att 4/5 av landstingen satsat på en sådan information. Det gällde t. ex. medborgarna i vissa kommuner inom landstingsområdet, elever på grundskolans högstadium, föräldrar till barn i vissa åldersgrupper och företagare inom landstingets område. I detta sammanhang används broschyrer i stor utsträckning.

I enkätundersökningarna har frågor ställts om insatser för vissa grupper av medborgare med speciella informationsbehov. Ett par exempel som tagits upp är nyinflyttade och invandrare.

Nyinflyttade får ofta någon form av skriftlig information av kommunerna. Vissa kommuner anordnar även särskilda informationsmöten för nyinflyttade. I landstingen förekommer inte detta mer än i något fall.

När det gäller invandrarna kan en påtaglig skillnad noteras under de senaste åren. Antalet kommuner och landsting som vidtar speciella åtgärder för invandrare har fördubblats sedan 1971. År 1974 förekom detta i nära 40 procent av kommunerna.

- Omkring en femtedel av kommunerna hade inrättat särskild tolkservice.
- Nästan lika många sände ut informationsmaterial som översatts till olika språk.
- Ett 40-tal kommuner hade inrättat särskild invandrarbyrå, anordnat invandrarundervisning eller informationsträffar.
- Några kommuner hade särskilda invandrarkonsulenter.

Tre fjärdedelar av landstingen hade vidtagit särskilda åtgärder för att informera invandrarna. I de flesta fall var det fråga om tolkservice eller utsändning av informationsmaterial. När det gäller tolkservice samarbetar ofta landstingen med kommunerna genom att använda de kommunala tolkregistren.

6.4 Massmediesituationen

6.4.1 Dagspressen

Möjligheterna att följa de kommunala frågorna sammanhänger i hög grad med tillgången till lokal dagspress. Pressen har under den senaste 25-årsperioden genomgått en snabb omvandling. Antalet tidningar har minskat med omkring 40 procent. Den övervägande delen av de omkring 70 nedlagda tidningarna har varit s. k. andratidningar. En följd av nedläggningarna har således blivit att allt färre orter har fler än en tidning.

Samtidigt har tidningarnas upplagor ökat från omkring 2,8 till 4,5 miljoner exemplar. Utvecklingen har med få undantag gynnat förstатidningarna.

Dagspressens situation har sedan början av 1960-talet föränlett vidgade

statliga insatser i presstödjande syfte. Utgångspunkten har varit att koncentrationen innebär risker för att nyhetsförmedling och åsiktsbildning monopoliseras.

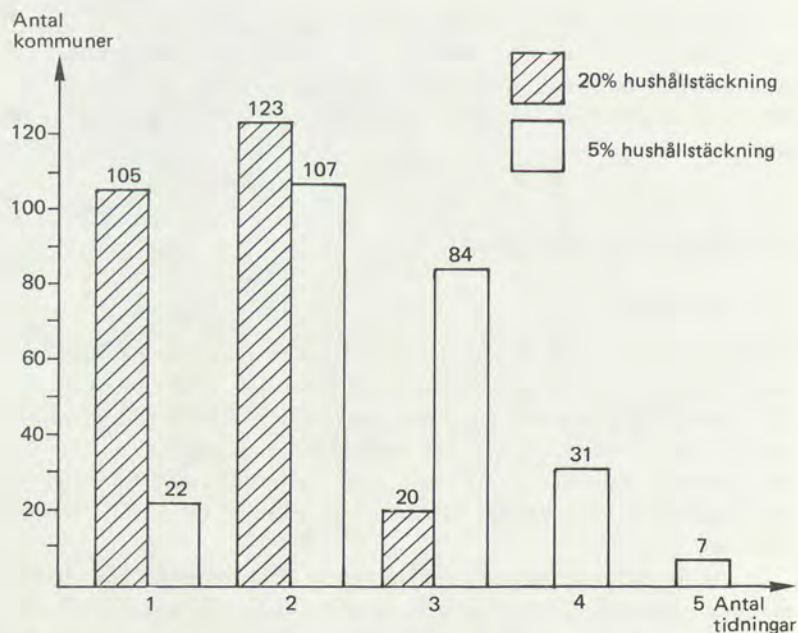
År 1972 tillkallades sakkunniga för att utreda pressens förhållanden. Pressutredningen har bl. a. att ta ställning till samarbets- och rationaliseringsfrågor inom tidningsbranschen samt formerna för statens stöd till pressen. Utredningen har även till uppgift att ange en mer preciserad målsättning för statsmakternas handlande i presstödsfrågan.

Minskningen av antalet lokaltidningar har inneburit att nyhetsförmedling och opinionsbildning i kommunala frågor i ökad utsträckning äger rum i en enda lokal tidning.

Den nuvarande situationen i kommunerna kan illustreras genom figur 6:1. Den visar hur många kommuner som har 1, 2, 3, 4 eller 5 tidningar med spridning till minst 5 resp. 20 procent av hushållen.

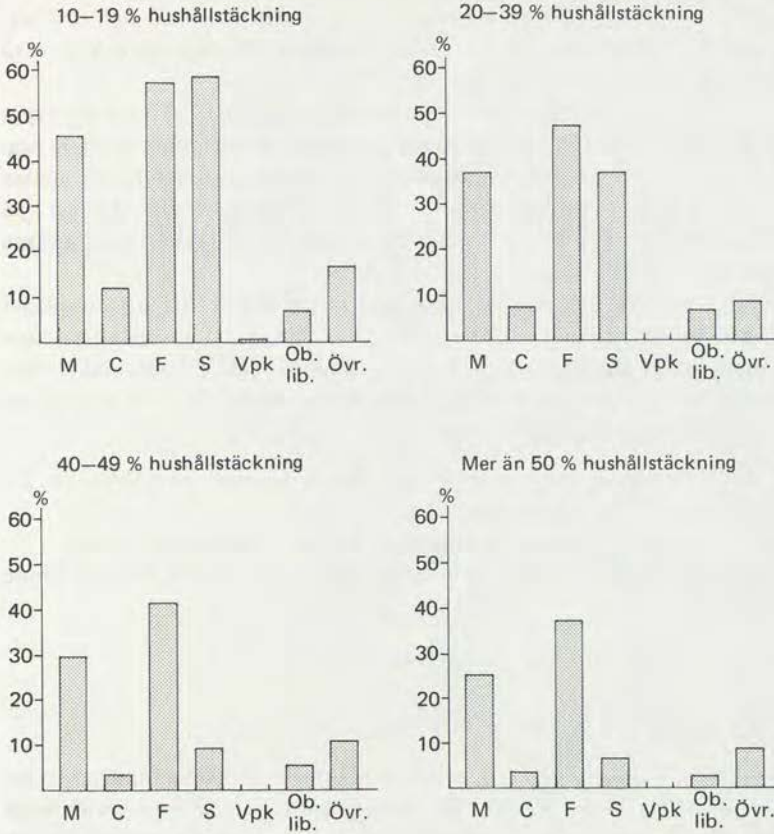
Ungefär 40 procent av landets kommuner har endast en tidning om man utgår från 20 procents hushållstäckning. Om man i stället utgår från 5 procents hushållstäckning är det endast ett 20-tal kommuner som inte har fler än en tidning. Över två tredjedelar av kommunerna har då två eller tre tidningar.

För partiernas idéförankrade information och åsiktsbildning är det väsentligt att ha tillgång till tidningar i så många kommuner som möjligt. I det sammanhanget är även hushållstäckningen för resp. partis press i kommunerna av intresse.



Figur 6:1 Antal kommuner¹ som 1974 hade tidningar med minst 20 procents resp. 5 procents hushållstäckning.

¹ Exkl. 23 kommuner i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna enligt TS-boken.



Källa: TS-boken.

Figur 6:2 Andel av kommunerna som 1974 hade tidningar av viss partifärg med olika grad av hushållstäckning.

Anm.: En kommun motsvarar omkring 0,4 %.

Av figur 6:2 framgår det att vissa av partiernas press har en starkare ställning i kommunerna än andra. Det gäller framför allt folkpartiets och moderata samlingspartiets press som har en hushållstäckning på över 50 procent i mer än en tredjedel resp. en fjärdedel av kommunerna. Upp till 40 procents hushållstäckning har socialdemokraternas tidningar ungefär samma starka ställning som folkpartiets och moderata samlingspartiets press. Vid en hushållstäckning över 40 procent minskar den socialdemokratiska pressandelen kraftigt. Centerpartiets och särskilt vänsterpartiet kommunisternas press återfinns i få kommuner. Den har även en låg hushållstäckning.

6.4.2 Regional- och lokalradio

De regionala radioprogrammen har sedan 1950-talet erhållit en successivt utökad sändningstid. Arbetsåret 1973/74 uppgick den till omkring 4 000

timmar. Regionalradions sändningar omfattar som regel ett helt distrikt. Varje distrikt omfattar ofta flera län. Inom vissa distrikt sänds därför två separata sändningar.

En undersökning som utfördes av Sveriges Radio 1973 visar att drygt en tredjedel av befolkningen lyssnar på någon regionalsändning varje dag. Av undersökningen framgår också att det finns vissa skillnader mellan olika delar av landet. Andelen av befolkningen som lyssnar på regionalradion är större i norra Sverige än i de mellersta och södra delarna av landet.

Som tidigare nämnts har riksdagen fattat beslut om att successivt bygga ut ett lokalradionät under 1977. Lokalradiosändningar har emellertid redan prövats i Sveriges Radios regi. Försöksverksamhet pågick under första delen av 1973 i Halmstad, Jönköping och Kiruna. Av den utvärdering som skett framgår bl. a.:

- att lokalradion hade ungefär lika många lyssnare som program 3 i radion, dvs. 15–20 procent,
- att omkring 85 procent av lyssnarna var nöjda med programmen,
- att en stor andel av dem som hörde på lokalradion var hemarbetande kvinnor.

6.4.3 *Regional-tv och kabel-tv*

Försöksverksamhet pågår f. n. med regionala nyhetssändningar i tv. Försöken äger rum i fyra distrikt. Sändningarna som är tio minuter långa sker alla vardagar utom lördag. Tittarfrekvensen varierar mellan 10 och 20 procent.

Försök med tv-sändningar via kabel har pågått från januari till maj 1974 i Kiruna. Det har skett i samarbete mellan kommunen, Sveriges Radio och TRU (kommittén för den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsväsendet).

Sändningarna gick ut till ett bostadsområde med omkring 6 000 invånare. Programmen bestod av lokal samhällsinformation och utbildningsprogram. Undersökningar visar att programmen normalt följdes av 10–20 procent av invånarna. Försöket har fortsatt under ytterligare en period med början den 15 november 1974.

6.4.4 *Ny massmedieteknik*

Under de senaste åren har stor uppmärksamhet riktats mot de nya former för masskommunikation som utvecklats. Det har framför allt gällt kabel-tv och tv-kassetter/videogram. I pressutredningens uppdrag ingår att göra en allmän bedömning av utvecklingen inom olika massmedier. Det betonas att även de nya massmedierna bör beaktas i det sammanhanget.

Debatten har i första hand varit inriktad på de möjligheter, begränsningar och risker av allmän karaktär som kunnat urskiljas. Mera sällan har



det diskuterats vilka konkreta möjligheter som finns att använda den nya tekniken i kommuner och landsting. Det gäller t. ex. frågan om dessa metoder skulle kunna göra fler medborgare delaktiga i samhällsarbetet och främja den demokratiska beslutsprocessen på den lokala nivån. I ett sådant sammanhang är behoven varierande. Det är också fråga om vilka förutsättningar för användning av teknikerna som gäller i fråga om ekonomi och teknisk utrustning i den lilla skalan.

Kabeltelevision innebär att man upprättar direkta kabelförbindelser från sändare till mottagare. Med viss extrautrustning medger systemet information i båda riktningarna. Det är med nuvarande teknik möjligt att ha upp till 40 olika kanaler i samma kabel. Räckvidden för kabel-tv uppgår f. n. till mellan en och tre mil. Ju fler kanaler som disponeras desto kortare blir räckvidden.

Kabel-tv har sin största utbredning i USA och Kanada där 11 respektive 25 procent av hushållen var anslutna till kabel-tv i början av 1970-talet. I Europa har flera länder kabelsystem.

Videogram eller tv-kassetter är lagrade bilder och ljud som på ett enkelt sätt kan spelas upp. Uppspelningen sker i allmänhet via vanliga tv-apparater. Videotekniken fungerar på samma sätt som en vanlig ljudbandspelare men ger dessutom rörlig bild.

Man kan skilja mellan aktiv och passiv användning av videotekniken. Vid aktiv användning spelar man själv in den film som skall visas. Det som spelats in kan snabbuppspelas. Filmen kan visas direkt på en tv-apparat.

För passiv användning av videotekniken behövs en uppspelningsapparat och en tv-apparat. Videobanden kan användas flera gånger på samma sätt som ljudbanden till en bandspelare. Man kan även göra kopior av banden.

Videotekniken har framför allt använts i skolundervisningen för visning av skol-tv-program. Utrustning för uppspelning av videoprogram finns därför i många skolor. Vissa kommuner har egna centraler för utlåning av band och för service av skolornas utrustning. I vissa fall tillhandahåller de även utrustning för inspelning. Inspelade program kan redigeras genom centralerna. Kommunförbundet har även en utbyggd service på länsnivå genom sina AV-centraler.

Både kabeltelevision och videoteknik har utvecklats från den vanliga tv-tekniken. Kännetecknande för vanlig television är att utbudet begränsas genom trängsel i etern och att programmen måste ses vid sändningstillfället.

När det gäller videotekniken finns varken trängsel eller krav på konsumtion vid givna tidpunkter. Individerna kan själv välja program och tidpunkt. Videogrammen är även enkla att transportera, t. ex. per post.

Kabel-tv är ett mellanting mellan vanlig television och videogram. Med kabel-tv nås inte så många människor som med eterburen television pga. den begränsade räckvidden. Kabel-tv kan kombineras med andra tekniker. Det gäller t. ex. förmedling av etersändningar genom antenn och program lagrade i videogram.

6.4.5 *Debatten om kabel-tv*

Under de senaste åren har det förekommit en intensiv debatt om nya massmedier. I detta sammanhang kan endast några av de synpunkter som förekommit återges.

Bland dem som knyter de största förhoppningarna till utvecklingen ses kabel-tv-systemen som alternativ till folkrörelserna. Företrädarna för den synen utgår ifrån att folkrörelserna fungerar som träffpunkter. Folkrörelsernas funktioner jämförs med de behov som tillgodoses av olika massmedier. Jämförelsen utmynnar i ett konstaterande att folkrörelsernas och massmediernas funktioner är likartade.

En slutsats hos företrädarna för denna syn är att tillkomsten av nya massmedier till stor del förklarar de svårigheter som de menar att t. ex. folkrörelserna har. De nya massmedierna fyller samma uppgifter som folkrörelserna. I konkurrensen om medborgarnas fritid väljer, menar



man, allt fler att tillgodose de aktuella behoven genom massmedier. Massmedierna blir allt viktigare alternativ för medborgarna som kontaktvägar mellan dem själva och samhället. Enligt denna syn måste därför samhället och folkrörelserna se till att framväxten av nya massmedier sker efter riktlinjer som dragits upp av samhället.

En annan grupp debattörer har inte samma förväntningar på den nya teknikens starka effekter på medborgarnas kommunikationsmönster. De tror inte att kabelteknologin och de möjligheter den öppnat är det rätta medlet mot "främlingskap och bristande delaktighet i samhället". De anser att försök att skapa engagemang och delaktighet i olika samhällsfrågor i stället bör bygga på personliga aktiviteter samt sociala relationer.

För att stimulera en sådan utveckling rekommenderar de t. ex. en ökning av antalet möteslokaler, enkla maskiner för tryckning och kopiering, ökade resurser och stimulans för att utnyttja de informationskällor som redan finns. Som alternativ till nya massmedier nämner de partier, folkrörelser, aktionsgrupper m. fl.

Vissa debattörer har ifrågasatt önskvärdheten av en utbyggnad av kabel-tv i Sverige. De menar att det innebär risker för en kommersialisering av massmedierna. Kabel-tv skulle på så sätt verka socialt och kulturellt negativt. Man pekar på de stora kostnader som följer med en utbyggnad. (Televerket beräknade 1972/73 den sammanlagda kostnaden för utbyggnad av ett heltäckande kabel-tv-nät i Sverige till omkring 14 miljarder kronor.) Farhågor uttrycks för att programutbudet från kabel-tv skulle bli detsamma som i övriga medier. De anser slutligen att medborgarna inte har tid till förfogande för att ta del av ett ytterligare massmedium.

6.5 Utredningens överväganden och förslag

6.5.1 Allmänna utgångspunkter

Medborgarna låter samhället ansvara för en mångfald gemensamma frågor. Kommuner och landsting spelar därvid en central roll. Den ökade kommunala verksamheten ställer krav på väl utvecklade vägar för kontakter. Behovet av informationsåtgärder har därför framträtt i allt större utsträckning under senare år.

Såväl kommuner som landsting har byggt ut sin informationsverksamhet. Vi har kunnat notera att dessa frågor ägnats ökad uppmärksamhet. Informationsåtgärderna är emellertid av mycket varierande slag. Det gäller främst för kommunerna. Men det finns även betydande skillnader i landstingens sätt att arbeta med dessa frågor. Till stor del torde detta bero på de skilda förutsättningar som råder på olika håll. De lokala variationer som förekommer är därför naturliga. Men det finns ofta även en osäkerhet om vilken allmän inriktning som den kommunala informationsverksamheten skall ges. Detta torde vara orsaken till att man på flera håll tills vidare intagit en avvaktande hållning till en satsning på

informationsåtgärder.

Sammantaget kan informationsåtgärderna medföra tämligen betydande kostnader. Samtidigt råder det osäkerhet om effekten av olika informationsformer. Det kan därför vara svårt att avgöra hur tillgängliga resurser skall utnyttjas.

Vid en utbyggnad av den egna kommunala informationsverksamheten finns det flera problem av både principiell och praktisk natur som måste lösas. Dessa frågor är av den karaktären att vi anser att det krävs ett utvecklingsarbete på längre sikt. Redan nu ankommer det emellertid på de förtroendevalda organen i respektive kommun och landsting att ta ställning till vilka insatser som skall göras på detta område.

Med utgångspunkt i den kommunala demokratin ger vi i det följande vår principiella syn på informationsverksamheten i kommuner och landsting. Vår uppfattning utgår från hur den kommunala informationsverksamheten skall förhålla sig till:

- den idéförankrade informationen från partier och andra folkrörelser
- massmedierna och
- olika grupper av medborgare.

I det sistnämnda fallet gäller det framför allt vilken inriktning informationsinsatserna skall ges för att man skall kunna nå *s. k. informationssvaga grupper* bättre. Vi anser detta vara en kärnfråga.

Det är inte möjligt att entydigt definiera informationssvaga grupper. Men i första hand brukar i detta sammanhang avses medborgare som:

- inte deltar i politiska aktiviteter
- inte är politiskt eller fackligt organiserade
- inte vet hur man överklagar beslut från myndigheter
- inte yttrar sig på offentliga möten eller skriver insändare.

Enligt vår uppfattning måste utgångspunkten vara att de kommunala informationsinsatserna skall kunna omfatta alla medborgare. Vi anser därför att särskilda åtgärder måste vidtas för att nå de informationssvaga grupperna. Insatser av det slaget får emellertid inte innebära att informationen till övriga medborgare eftersätts.

Mot denna bakgrund anger vi i det följande i grova drag en lämplig inriktning på de kommunala informationsinsatserna. Vi diskuterar även olika konkreta åtgärder som vi anser att flertalet av kommunerna och landstingen bör vidta. Flera av de åtgärder som tas upp har redan prövats i vissa kommuner och landsting. Syftet med våra rekommendationer är emellertid att medverka till en spridning av dessa åtgärder så att de kan komma fler medborgare till del.

6.5.2 *Synpunkter på en utbyggnad av informationsverksamheten*

Vi har tidigare konstaterat att informationen genom personliga kontakter minskar medan den indirekta informationen via olika tekniska hjälpmedel ökar. Det gäller både press, radio, television och andra former av masskommunikation. Även den ökade förekomsten av trycksaker såsom

broschyrer, foldrar etc. utgör inslag i den bilden.

Denna allmänna tendens gör sig även gällande i samhällsinformationen. Den kommunala informationsverksamheten karaktäriseras till stor del av utarbetande av trycksaker samt annonsering av olika slag. Även utställningar och informationstidningar är ofta förekommande.

I många kommuner och landsting görs även stora insatser för att på andra sätt få kontakt med medborgarna. De kommunala organen har således under de senaste åren i ökad utsträckning vidtagit olika typer av informationsåtgärder. Med hänsyn till de ökade behoven av information har det enligt vår mening varit motiverat. Det är även vår uppfattning att denna verksamhet behöver ytterligare resurser i framtiden. Det ökade antalet ärenden, den ökade svårighetsgraden i de kommunala frågorna, samt förändringen i den kommunala nämnd- och förvaltningsorganisationen motiverar en betydande satsning.

Vid en sådan utbyggnad av informationsverksamheten anser vi emellertid att en förändring av inriktningen kan vara motiverad. Vår allmänna uppfattning är att verksamheten i högre grad än vad som i allmänhet nu sker bör komplettera annan informationsverksamhet genom t. ex. partier och övriga folkrörelser.

Kommunernas och landstingens egen verksamhet bör framför allt inriktas på två problemområden som är betydelsefulla ur medborgarnas synpunkt:

- Den ena gäller medborgarnas kontakter med förvaltningarna och de anställda i kommuner och landsting.
- Det andra området rör medborgarna när de på olika sätt deltar i den demokratiska processen i kommuner och landsting.

6.5.3 *Medborgarnas kontakter med kommunal förvaltning och anställda*

De flesta medborgare kommer i kontakt med kommun och landsting genom att utnyttja den service som erbjuds. Kontakterna sker i sådana fall nästan uteslutande genom någon anställd. Det kan vara tjänstemannen på ett förvaltningskontor, förskolläraren på ett daghem, telefonisten i kommunens växel, vårdbiträdet på ett lasarett, läkaren på vårdcentralen, distriktssköterskan vid hembesök osv.

Medborgarna kan uppleva flera olika slag av problem vid dessa kontakter. Det kan t. ex. gälla svårigheter att få del av viss service därför att behoven är större än tillgången. I detta fall kan det bakomliggande problemet inte lösas genom information. Men det är värdefullt att man blir informerad om problemets karaktär. I andra fall har medborgarna inte kännedom om att viss önskad service finns tillgänglig. Negativa reaktioner kan också ofta uppkomma till följd av t. ex. svårförståeliga ansökningsblanketter eller rutiner som inte förklaras tillräckligt. I sådana situationer kan problemen förvärras av att den som tar kontakt förutsätts ha vissa grundläggande kunskaper. Eftersom personalen ofta personifierar kommunen eller landstinget för medborgarna så betyder kontakten med



personalen mycket för medborgarnas attityd till kommuner och landsting.

Enligt vår uppfattning är det en betydelsefull uppgift för den kommunala informationsverksamheten att systematiskt granska den kommunala organisationen i dessa avseenden. Syftet bör vara att minska riskerna för att den kommunala verksamheten upplevs som svårtillgänglig av medborgaren.

De resurssvaga grupperna upplever ofta kontakterna med kommun och landsting som svårare än andra medborgare. Vi anser att dessa gruppers problem bör kartläggas och bli föremål för speciella åtgärder.

6.5.4 *Medborgarnas kontakter med kommuner och landsting i den demokratiska processen*

Ett annat problemområde utgör medborgarnas kontakter med kommuner och landsting som självstyrelseorgan. Den sker i första hand genom information i massmedier och i samband med de kommunala valen. Dessa kontakter är inte så påtagliga och tydliga som i olika servicesituationer. För de flesta medborgare utgör röstningen vid valen den mest konkreta kontakten med kommuner och landsting som självstyrelseorgan.

De förtroendevalda utformar och har ett politiskt ansvar för all kommunal verksamhet. Upplever medborgarna servicen som otillräcklig på vissa områden så är det enligt vår mening i första hand till de förtroendevalda de ska föra fram sina synpunkter, önskemål och krav. Det är även de förtroendevalda som ytterst svarar för att den service som ges fungerar så bra som möjligt för medborgarna.

Sambandet mellan kommuner och landsting som service- respektive självstyrelseorgan är mycket starkt. Medborgarnas attityder påverkas vid alla tillfällen de kommer i kontakt med kommun respektive landsting. Upplevs servicekontakterna negativt påverkar det även attityden till kommuner och landsting som självstyrelseorgan. Enligt vår mening är det därför väsentligt ur kommunaldemokratisk synpunkt att kontakterna fungerar väl i båda dessa avseenden.

En avgörande fråga är då vilka möjligheter medborgarna har att komma i kontakt med någon förtroendevald för att framföra sina synpunkter på servicen i kommun eller landsting. Ytterst syftar ett sådant informationsutbyte till att skapa ett så stort intresse för samhällsfrågor att så många medborgare som möjligt vill delta.

I detta sammanhang finns det begränsningar för den egna kommunala informationsverksamheten. Det idéförankrade informationsutbytet måste i första hand fullgöras av de politiska partierna och andra folkrörelser.

Vi anser att de kommunala informationsinsatserna främst skall ta sikte på att underlätta deras arbete i den demokratiska processen. En utgångspunkt bör vara att göra det kommunala materialet lättillgängligt på olika sätt.

6.5.5 Grundläggande åtgärder för att underlätta medborgarnas kontakter med den kommunala förvaltningen

I alla organisationer som har större omfattning utbildas normer för ansvarsfördelning och rutiner för arbetet. Organisationens olika delar blir svåra att överblicka. Det kan uppstå svårigheter när det gäller att hitta rätt person eller att få närmare kännedom om hur arbetet bedrivs.

Detta kan gälla för dem som är verksamma inom organisationen, men i synnerhet för dem som inte direkt och fortlöpande har kontakt med verksamheten. Detta är ett problem som i viss utsträckning även gäller kommunerna. Den kommunala verksamheten har under senare år ökat starkt i omfattning och utsträckt till allt fler områden som har stor betydelse för medborgarnas vardagliga förhållanden. Vår uppfattning är därför att kommuner och landsting bör ägna stor uppmärksamhet åt åtgärder som gör att förvaltningarna präglas av öppenhet och tillgänglighet för medborgarna.

Ett grundläggande problem är ofta att få reda på vilka tjänster kommuner och landsting tillhandahåller. Det gäller också hur man får del av denna service och vart man skall vända sig. Erfarenheterna visar att detta kan underlättas om det finns en samlad redogörelse tillgänglig.

Vi rekommenderar därför att det i varje kommun och landsting skall finnas någon form av servicekatalog som görs tillgänglig för alla medborgare.

Genom en sådan katalog får alla en grundläggande information om kommunernas och landstingens service. Katalogerna bör ha sammanfattningar som kan införas i telefonkatalogen. För medborgarna skulle en samordning innebära att de får all kommunal information om service samlad på ett ställe.

Vi föreslår därför att överläggningar tas upp med televerket för att få till stånd en samordnad information i telefonkatalogen.

I samband med att kommuner och landsting informerar om sina tjänster är det enligt vår mening lämpligt att informera om budgeten. Genom en samtidig information om den kommunala servicen och budgeten får medborgarna en uppfattning om hur kommunalskatten används och vad man får för skatten.



- För att underlätta medborgarnas kontakt med den kommunala förvaltningen rekommenderar vi att särskilda kontaktpersoner utses i kommuner och landsting. Vid behov kan det vara lämpligt att sådana personer även utses på de enskilda förvaltningarna.

Kontaktpersonernas uppgift bör vara att svara för att erforderlig information kommer fram till medborgarna, de förtroendevalda och pressen. Det kan ske genom att de besvarar frågor som ställs, hänvisar till personer som har detaljerade kunskaper i respektive fråga eller ser till att besökare kommer till rätt person. Det innebär emellertid inte att sådana kontaktpersoner kan göras till officiella talesmän i den meningen att de skall svara för all information från kommunen eller förvaltningen.

I några större kommuner och landsting har man inrättat särskilda informationscentraler där medborgarna kan få upplysningar i kommunala frågor. En omfattande erfarenhet och dokumentation har efter hand samlats. De flesta frågor som ställs kan ofta besvaras snabbt. Erfarenheter från de kommuner och landsting som har informationscentraler visar att de fyller en viktig uppgift för de medborgargrupper som aktivt söker information.

- För att underlätta medborgarnas kontakter rekommenderar vi kommuner och landsting att någon gång i veckan ha öppet även på kvällstid.

Detta bör gälla både den centrala administrationen och de förvaltningar där kontakter med allmänheten är vanliga. Därigenom ges medborgare som inte har möjlighet att besöka eller ringa till kommunen på ordinarie arbetstider tillfälle till kontakt.

Undersökningar som utförts om kommunal information genom annonsering har visat varierande resultat. Ofta uppmärksammas annonser av många men möjligheterna att sprida kunskaper på detta sätt är mer begränsade. Erfarenheterna tyder emellertid på att annonser som med jämna mellanrum återkommer på samma plats i tidningen läses av många.

- Regelbundet återkommande annonsering i lokalpressen på en bestämd plats i tidningen kan därför rekommenderas som lämpligt sätt att informera medborgarna om kommunens service.



Annonserna kan exempelvis innehålla meddelanden om öppettider, när och var ansökningar skall lämnas in, när studiebesök kan göras på kommunala institutioner, inbjudningar till andra aktiviteter i kommunal regi m. m. Om behovet inte kan tillgodoses därför att lokaltidning med tillräcklig spridning saknas kan det även vara motiverat att kommunen eller landstinget ger ut *en egen tidning*, där bl. a. information om den kommunala servicen lämnas.

- Vi rekommenderar vidare att särskild uppmärksamhet ägnas åt att ge skriftligt material från kommuner och landsting en lättillgänglig utformning.

Åtgärder som underlättar förståelsen i det skriftliga materialet är särskilt väsentliga, eftersom den kommunala verksamheten är beroende av skriftlig dokumentation. Medborgarna uppfattar ofta det skriftliga materialet som svårförståeligt och expertbetonat. För de resurs- eller informationssvaga grupperna medför detta sämre möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Inte minst från rättvisesynpunkt är det därför viktigt att kommuner och landsting vidtar åtgärder som syftar till att förenkla det skriftliga materialet.

- Vi rekommenderar att en handledning utarbetas för att ge vägledning vid utformning av skriftligt material i kommuner och landsting.

En sådan handledning bör innehålla råd beträffande språkets utformning, redigering av text och användningen av illustrationer. Sammanställningen bör vara av allmän karaktär för att uppfylla både kommunernas och landstingens behov. Den bör sedan kunna kompletteras efter särskilda lokala önskemål och behov.

I de fall åtgärder och beslut berör enskilda medborgares förhållanden är det av stor vikt att informationen blir fullständig för att undvika



missförstånd. Skrivelser som är riktade direkt till medborgarna bör därför ägnas särskild uppmärksamhet. Det gäller exempelvis meddelanden och beslut som fattas av de kommunala organen.

- För att underlätta förståelsen rekommenderar vi att följande åtgärder införs som rutin
 - i skrivelser från kommuner och landsting bör det alltid anges till vem man kan vända sig för att få ytterligare upplysningar
 - alla beslut bör utformas på ett sådant sätt att innebörden klart framgår
 - i samband med beslut där det finns besvärsmöjlighet skall det alltid finnas en hänvisning till någon person som kan ge råd i ärendet.

Den språkliga utformningen av det kommunala materialet diskuteras närmare i en särskild rapport (SOU 1975:46).

De grundläggande åtgärder som angivits ovan är inte alltid tillräckliga. De förutsätter att medborgarna är aktiva, att de läser den skriftliga information som görs tillgänglig eller att de tar kontakt med förtroendevalda och tjänstemän.

- Vi rekommenderar därför att kommuner och landsting aktivt söker upp medborgare för att informera om den kommunala servicen.

Olika undersökningar visar att invandrare är exempel på en grupp medborgare som har behov av särskilda informationsinsatser. Även för pensionärer och grupper av handikappade föreligger inte sällan sådana behov.

- Vi rekommenderar att den uppsökande verksamheten i detta sammanhang bör ske i samarbete med olika folkrörelser och organisationer.

Det kan t. ex. ske genom att folkrörelserna utser någon person som

fortlöpande håller kontakt med kommuner och landsting i dessa frågor. Större resurser bör enligt vår mening satsas på uppsökande verksamhet av det slaget.

Kommunernas och landstingens allt större förvaltningar ökar betydelsen av att de administrativa rutinerna i de skilda förvaltningsenheterna bestäms med hänsyn till att kontakterna med medborgarna ska underlättas.

- Vi rekommenderar därför att kommunernas och landstingens administrativa rutiner regelbundet ses över från utgångspunkten att kontakterna med medborgarna skall underlättas.

Kommunernas och landstingens ökade kontakter med medborgarna när det gäller service ställer även stora krav på personalen. Fortbildning av personalen förekommer i många olika former i kommunernas och landstingens regi. I den utbildningen bör enligt vår mening stor vikt läggas vid personalens kontakter med medborgarna.

För att underlätta kontakterna vid personliga besök är det lämpligt att någon form av kortare internutbildning arrangeras för personal med utåtriktade kontakter. I en sådan utbildning kan ingå en översiktlig genomgång av kommunens/landstingets verksamhet och ofta återkommande förfrågningar.

Mer omfattande utbildning bör ordnas för att underlätta arbetet för den personal vars huvudsakliga uppgift är att svara för kontakterna med medborgarna. Det kan t. ex. gälla receptionister, telefonister, personal på informationscentraler och sjukvårdsupplysning. Personal som svarar för utformningen av skriftligt material bör få tillfälle att delta i någon kurs som behandlar språklig utformning, redigering, illustrationer m. m. Sådana kurser finns redan hos vissa studieorganisationer.

- Vi rekommenderar därför att kommuner och landsting i sin internutbildning ägnar ökad uppmärksamhet åt kontakterna mellan medborgarna och den kommunala förvaltningen.

För en väl fungerande förvaltning behövs vidare en fortlöpande *intern information*. Den bidrar till att skapa öppenhet och tillgänglighet för medborgarna bl. a. genom att personalen lättare kan besvara frågor. Vidare främjas arbetsmiljön vilket indirekt medverkar till en bättre kontakt mellan personal och medborgare.

För att nå både ungdom och äldre bör ett utökat samarbete ske med olika slags skolor, olika former av vuxenundervisning samt med bildningsorganisationer och andra folkrörelser. Kommuner och landsting bör även regelbundet anordna konferenser med lärare i framförallt samhälls- och socialkunskap.

Kommuner och landsting kan medverka i särskilda studiedagar som ägnas åt deras verksamhet. Skolor och studieförbund är ofta intresserade av kommunalt material. I större kommuner och landsting kan ett kortfattat lokalt anpassat studiematerial utarbetas.

Visningar i samband med att nya lokaler tas i bruk eller uppförs intresserar i regel många medborgare. Det kan t. ex. gälla ett nytt lasarett

eller ålderdomshem, en ny simhall eller ett nytt stadshus. Visningen kan t. ex. kombineras med en presentation av den verksamhet som skall rymmas i de aktuella lokalerna.

Återkommande möjligheter kan även ges för alla medborgare att besöka t. ex. barndaghem, brandstation, sjukhus och industriella anläggningar. Ofta är det lämpligt att samtidigt inbjuda företrädare för organisationer, press, radio m. fl.

- Vi rekommenderar även att kommuner och landsting regelbundet anordnar visningar och studiebesök för att ge medborgarna tillfälle att ta del av olika delar av den kommunala verksamheten.

Utöver den utbildning som diskuterats ovan och som kan genomföras på kort sikt är även *utbildningsinsatser på längre sikt* betydelsefulla. Framför allt gäller det undervisning som tar sikte på utformning av det skriftliga materialet för att få det lättillgängligt. Andra inslag i en sådan utbildning kan vara träning i hur olika typer av material kan redovisas eller hur en föredragning kan göras osv.

- Vi föreslår därför att fler moment av praktisk förvaltningskunskap tas in i undervisningen på de skolor från vilka kommuner och landsting rekryterar personal.

Vissa inslag av sådan utbildning finns redan på socialhögskolorna. På universitetens samhällsvetenskapliga och juridiska utbildningslinjer saknas dock f. n. den typen av utbildning.

6.5.6 *Informationsverksamhetens roll i förhållande till kommuner och landsting som självstyrelseorgan*

Kommunernas och landstingens informationsverksamhet bör i första hand vara faktainriktad. Den bör ge upplysningar om den kommunala verksamhetens olika delar.

När det gäller kommunerna och landstingen som självstyrelseorgan bör den kommunala informationsverksamheten inte spela någon självständig roll i förhållande till medborgarna. Den bör istället inriktas på åtgärder som underlättar för förtroendevalda, partier, övriga folkrörelser och massmedier att verka.

Av de undersökningar som utredningen låtit utföra framgår att de förtroendevalda inte sällan är otillfredsställda med beslutsunderlagets utformning. I det föregående har framför allt allmänna synpunkter lagts på det kommunala materialets utformning t. ex. från språklig synpunkt. En särskild uppgift för den kommunala informationsverksamheten är emellertid att studera utformningen av kommunala handlingar, utredningar etc. som går till de kommunalt förtroendevalda. Även omfånget bör uppmärksammas. Åtgärder som kan göra handlingarna mer lättillgängliga är t. ex. en ökad användning av översikter och sammanfattningar samt redogörelser för vilka kontakter som tagits under beredningsarbetet.

- Vi rekommenderar kommuner och landsting att i ökad utsträckning inrikta sin informationsverksamhet på att tillsammans med olika förvaltningar göra en genomgång av material som går till kommunalt förtroendevalda.

Som framgått i det föregående innefattar den kommunala informationsverksamheten idag en lång rad åtgärder. Enligt vad vi erfarit upplever man trots det i partier och andra folkrörelser inte sällan att det är svårt att få fram lämpligt underlagsmaterial. I allmänhet finns sådant material att tillgå. Men materialet är ofta alltför omfattande, svårt att mångfaldiga och tidskrävande att få fram. Detta omdöme har givits om såväl löpande sammanträdeshandlingar som mera omfattande utredningsmaterial.

- Vi rekommenderar därför att den kommunala informationsverksamheten inriktas på att ge service så att partiernas och de övriga folkrörelsernas verksamhet underlättas.

Enligt vår mening bör kommuner och landsting göra en översyn av material som rutinemässigt kan gå ut till främst partier men eventuellt även andra folkrörelser. I första hand bör det gälla kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, landstingsmötets och förvaltningsutskottets handlingar och protokoll. Även andra nämnders verksamhet kan vara av intresse. Kommunalkalendrar, statistiska sammanställningar, större utredningar m. m. är exempel på annat tänkbart material. Vidare kan skriftliga, helårsvisa enkla sammanställningar över samtliga kommunala organs verksamhet under året underlätta överblicken för partier och övriga folkrörelser. En liknande sammanställning över motioner och pågående utredningar kan i större kommuner och i landsting vara av intresse.

Sammantaget rör sig detta om ett omfattande material och det framstår därför som nödvändigt att det sker någon form av bearbetning som underlättar folkrörelsernas vidare behandling. Med hänsyn till den särställning som partier och andra folkrörelser har i den kommunala demokratin är det naturligt att de får en sådan service.

Motsvarande basmaterial när det gäller kommunerna och landstingen som självstyrelseorgan har emellertid även ett allmänt intresse.

- Vi rekommenderar därför att folkbiblioteken får en särskild roll i detta sammanhang.

Många kommuner håller redan nu kommunala protokoll och andra handlingar tillgängliga på biblioteken. Allmänheten vänder sig också i allt större utsträckning till biblioteken för att få hjälp med litteratursökning eller för att få faktauppgifter. Enligt vår uppfattning skulle emellertid denna verksamhet kunna utvecklas betydligt. Kulturrådet har i en skrivelse till utredningen diskuterat tänkbara vägar för en sådan utvidgning.

I skrivelsen framhåller kulturrådet att folkbiblioteken borde få en vidgad roll som informationscentraller. Kulturrådet utvecklar i skrivelsen framförallt folkbibliotekens framtida funktion som förvaltningsbibliotek. Ett förvaltningsbibliotek skulle ha till uppgift att samla dokumentation i form av kommunala handlingar, olika slags facklitteratur och annat material. Genom att samla dokumentationen i olika kommunala frågor



till ett ställe kan informationsutbytet med medborgarna underlättas. För de förtroendevalda och de kommunalt anställda skulle förvaltningsbiblioteket kunna vara ett lämpligt arbetsbibliotek. Även partiernas och de övriga folkrörelsernas arbete skulle underlättas.

Massmedier

Tidigare har vi visat att press, radio och TV utgör de viktigaste informationskällorna för medborgarna. Bland massmediernas uppgifter i en demokrati av vår typ ingår bl. a.:

- att förmedla information och medverka till att ett informationsutbyte äger rum
- att kommentera det politiska skeendet i kommuner och landsting
- att utöva kontroll av den kommunala verksamheten.

Enligt vår uppfattning bör massmedierna spela en väsentlig roll i den kommunala demokratin även i framtiden. Massmedierna utgör inte något alternativ till partierna eller folkrörelserna utan bör ses som ett komplement. Detta gäller såväl press, radio, TV som nya massmedier typ kabel-tv och videogram.

Mot bakgrund av den roll som dagspressen har för demokratis funktion är det enligt vår uppfattning väsentligt att den ges goda arbetsmöjligheter. Sett ur den aspekten har den hittillsvarande utvecklingen på dagspressens område inte varit positiv. Pressutredningen, som har i uppdrag att ta ställning till utformningen av presstödet, lägger fram sitt betänkande under hösten 1975.

- Från kommunaldemokratiska aspekter är det väsentligt att det statliga presstödet utformas så att ett partimässigt mångsidigt utbud av dagstidningar i olika regioner främjas.

Den nuvarande regionalradion kompletterar dagspressen som informationskälla för medborgarna. Programverksamheten regleras i ett särskilt avtal med staten. Enligt detta avtal skall programmen vara opartiska och sakliga. Samma avtal skall även gälla för programmen i den kommande lokalradion.

Sveriges Radio är således till skillnad från dagstidningarna förhindrad att företräda något särskilt partis samhällssyn i sin verksamhet. I övrigt kan lokalradions uppgifter sägas vara desamma som nämnts för tidningarna.

Den successivt utbyggda lokalradion innebär bl. a. väsentligt utökade möjligheter:

- att sända program om kommunala och landstingskommunala frågor
- att stimulera till debatt i kommunala och landstingskommunala frågor
- att väcka intresse för och ge kunskap om kommunala och landstingskommunala frågor
- att lokalt anpassa programutbudet t. ex. genom att sända program på de lokalt/regionalt vanligaste invandrarpråken
- att ge kommuner och landsting, samt organisationer inom resp. lokalradioområde möjlighet att på vissa villkor lämna egna meddelanden eller information.

De av riksdagen uppdragna riktlinjerna för lokalradions programverksamhet är från kommunaldemokratisk synpunkt väsentliga. Enligt dessa skall lokalradion bl. a. förmedla lokal och regional faktainformation och belysa bakgrunden till aktuella samhällsproblem inom respektive område för att göra medborgarna medvetna om strukturer och sammanhang. Den skall vidare ge partier, övriga folkrörelser och enskilda möjlighet att framföra sina synpunkter på kommunala och andra samhällsfrågor.

- Mot den bakgrunden föreslår vi att programverksamheten i lokalradion studeras och att den så snart som möjligt utvärderas med utgångspunkt i vad det inneburit från kommunaldemokratisk synpunkt.

Massmedierna fyller således mycket viktiga uppgifter i informationsutbytet i kommuner och landsting.

- Vi rekommenderar därför kommuner och landsting att så långt möjligt underlätta massmediernas arbete genom:
- att rutinmässigt sända föredragningslistor och handlingar till massmedierna. Det bör ske vid samma tidpunkt som de sänds ut till de förtroendevalda. Massmedierna får då möjlighet att informera om de aktuella frågorna innan beslut har fattats.
 - att ge journalisterna en särskild arbetsplats där de kan ta del av handlingar. De förut omnämnda kontaktpersonerna bör ha till uppgift att underlätta massmediernas arbete i övrigt.
 - att ta initiativ till återkommande träffar, seminarier eller konferenser med företrädare för massmedierna.

Den nuvarande journalistutbildningen ägnar kommunernas och landstingens verksamhet liten uppmärksamhet.

- Vi anser därför att det behövs ett väsentligt ökat inslag om kommuner och landsting i journalisternas grundutbildning.

Vi har genom en skrivelse till journalistutbildningsutredningen fäst uppmärksamheten på detta. Enligt vad vi erfarit har utredningen för avsikt att föreslå en utökning av de samhällsorienterande avsnitten inklusive kommunalkunskap.

Kommuner och landsting kan själva medverka till att journalisterna får bättre kunskaper om verksamheten, beslutsprocessen, aktuella frågor m. m. genom att inbjuda dem att delta i olika kurser. Det kan gälla hela kurserna eller vissa moment av särskilt intresse för massmedierna.

- Vi rekommenderar därför att företrädare för massmedierna bör ges möjlighet att delta i lokalt eller regionalt anordnade kurser som ägnas åt kommunal verksamhet.

Vi har tidigare beskrivit den nya massmedietekniken och även refererat något av den diskussion som uppstått kring de nya teknikernas användning i framtiden.

Enligt vår mening är det angeläget att den massmedieteknik som finns tillgänglig i dag och som håller på att utvecklas kan tillgodogöras den demokratiska processen. Dessa kontaktvägar kan enligt vår mening aldrig ersätta de personliga kontakterna i den kommunala demokratin. Men de bör kunna utgöra ytterligare hjälpmedel vid ett utvidgat informationsutbyte.

- Vi rekommenderar därför att det i ökad utsträckning kommer till stånd försöksverksamhet med utnyttjandet av de nya massmedieteknikerna i den kommunaldemokratiska processen.

Invandrare

Invandrarna har särskilda problem från informationssynpunkt genom sitt språkhandikapp. Många har även begränsade kunskaper om hur det svenska samhället fungerar.

På grundval av invandrarutredningen har som förut nämnts regeringen lämnat en proposition till riksdagen.

Utgångspunkten i förslaget är att kommunernas och landstingens åtaganden skall gälla alla medborgare. Invandrarna har därmed samma rätt som övriga medborgare till information.

- Vi rekommenderar därför att olika slag av skriftlig information översätts till de inom respektive kommun/landsting vanligaste invandrarpråken.

För mindre grupper av invandrare, kan det vara enklare att klara informationen genom personliga besök eller gemensamma informationsträffar. Alla kommuner och landsting kan av olika skäl inte tänkas klara en så ambitiös målsättning. Det bör dock vara en medveten strävan att på sikt kunna uppfylla ett sådant mål.

- Vi rekommenderar att de kommuner och landsting som har egna informationstidningar tar in sammanfattningar, översikter, kortare information m. m. på de i resp. kommun/landsting vanligaste invandrarspråken.
För de kommuner och landsting som saknar informationstidningar rekommenderar vi att informationen i stället ges i form av riktad skriftlig information.
- Vi rekommenderar även kommuner och landsting att stödja invandrarföreningarnas verksamhet så att dessa får bättre möjligheter att medverka i informationsutbytet.

Rösträttsutredningen föreslår som tidigare nämnts att invandrare som bott i Sverige stadigvarande i omkring tre år ska få kommunal rösträtt. Under förutsättning att utredningens förslag antas kommer ett stort antal invandrare att kunna utöva sin rösträtt första gången vid 1976 års val.

Från informationssynpunkt kommer en sådan reform att ställa krav på särskilda insatser från både kommuner, landsting, partier och övriga folkrörelser. För den kommunala demokratin är det väsentligt att de röstberättigade invandrarna får en både faktainriktad och idéförankrad information. Mot den bakgrunden instämmer vi i rösträttsutredningens förslag att kommuner och landsting bör beakta detta när det gäller anslagen till information och kommunalt partistöd under 1976.

6.5.7 Ansvaret för den kommunala informationsverksamheten

Den kommunala informationsverksamhetens omfattning och organisation uppvisar stora lokala skillnader. Det gäller framförallt vid en jämförelse mellan stora och små kommuner eller mellan kommuner och landsting.

Av utredningens enkätundersökningar har det bl. a. framgått att flertalet kommuner saknar särskild personal för informationsverksamhet. En ökning har kunnat noteras under senare år men fortfarande är det i första hand de större kommunerna som har särskilda informationstjänster. I nästan samtliga landsting finns en särskild informationsavdelning.

Informationsfunktionen är i de flesta kommuner knuten till kommunstyrelsen. Vissa större kommuner har även särskild informationspersonal på enskilda nämnders förvaltningar.

I landstingen ingår informationsavdelningarna i förvaltningsutskottens förvaltning utom i två fall där de tillhör personalnämndens ansvarsområde. Ett par landsting har också personal för informationsverksamhet på andra centrala nämnders kanslier.

I kommunerna saknas vanligen något förtroendevalt organ som enbart har till uppgift att svara för informationsfrågor. Stockholms kommun har dock en särskild informationsnämnd. Landstingen har ofta knutit rådgivande informationskommittéer till informationsfunktionerna. De består vanligen av förtroendevalda från förvaltningsutskotten.

I de kommuner och landsting som saknar särskilda informationsenheter åligger det i princip varje nämnd att svara för informationen. Det gäller även i de flesta av de kommuner och landsting som har särskilda

informationsenheter. Dessa svarar oftast för den övergripande informationen, för samordning och rådgivning till övriga kommunala organ i informationsfrågor. Kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet har emellertid ett övergripande ansvar.

Som framgått tidigare anser vi att den kommunala informationen har stor betydelse för partiernas och de förtroendevaldas arbetsförutsättningar. För medborgarna är det av grundläggande betydelse från demokratisk synpunkt att de kan få kännedom om den kommunala verksamheten.

Det är därför enligt vår mening väsentligt att informationsverksamheten är väl förankrad i kommunernas/landstingens förtroendevalda organ.

Genom att verksamheten på de flesta håll är relativt ny är det särskilt viktigt att de förtroendevalda aktivt medverkar till att ge den en önskad inriktning. När det gäller inplaceringen av informationsfunktionen i den kommunala organisationen är flera lösningar tänkbara.

Från informationssynpunkt är det betydelsefullt att en samordning kan ske mellan skilda delar av kommunernas eller landstingens olika förvaltningsenheter. Detta talar för att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet bör ha ett avgörande inflytande över verksamheten.

Å andra sidan kan det med en sådan organisation finnas risk för att informationsfrågorna inte blir tillräckligt uppmärksammade från de förtroendevaldas sida. Arbetsbelastningen i kommunstyrelser och förvaltningsutskott är i regel sådan att det är svårt att fortlöpande följa även detaljerade frågor av informationskaraktär.

Med hänsyn till de stora lokala skillnader som råder finner vi det naturligt att denna förankring hos de kommunalt förtroendevalda får olika organisatoriska lösningar.

- Mot den bakgrunden anser vi att ett av följande alternativ är möjligt:
- en särskild beredning eller utskott till kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet som får ansvar för informationsverksamheten
 - en särskild fakultativ nämnd som får ansvar för informationsverksamheten.

Oberoende av vilken lösning som väljs bör inriktningen av informationsverksamheten anges i de olika organens reglementen, instruktioner e. d. Där bör även finnas vissa preciseringar av ansvarsområdet när det gäller informationen. Bl. a. bör det framgå att det åligger varje kommunalt organ att primärt ansvara för sin egen information.

6.6 Sammanfattning

Den kommunala informationsverksamheten har enligt vår uppfattning stor betydelse för utvecklingen av den kommunala demokratin. Vi rekommenderar därför att kommuner och landsting satsar mer resurser på informationsverksamhet.

Den framtida inriktningen bör enligt vår mening bestämmas med hänsyn till hur den skall förhålla sig till

- den idéförankrade informationen från partier och andra folkrörelser
- massmedierna
- olika grupper av medborgare.

Vi anser att särskilda åtgärder måste vidtas för att nå de informations-svaga grupperna.

Vi anser att informationsverksamheten i framtiden dels bör inriktas på att underlätta medborgarnas kontakter med kommuner och landsting som *serviceorgan*, dels som *självstyrelseorgan*.

När det gäller kommuner och landsting som *serviceorgan* är det framför allt medborgarnas kontakter med de kommunala förvaltningarna och personalen som är väsentlig. Vi rekommenderar:

- att kommuner och landsting systematiskt granskar arbetsformer och administrativa rutiner i syfte att underlätta kontakterna med medborgarna.

Kommuner och landsting bör enligt vår mening informera om vilka tjänster de tillhandahåller, hur och var man får del av dem m. m. Vissa åtgärder bör i princip alla kommuner och landsting vidta. Vi rekommenderar t. ex.:

- att kommuner och landsting ger ut någon form av servicekatalog för att visa vilka tjänster som tillhandahålls.
- att det i alla kommunala handlingar och skrivelser alltid bör framgå till vem man kan vända sig för att få ytterligare information i det aktuella ärendet.
- att kommuner och landsting utser särskilda kontaktpersoner med uppgift att svara för kontakter med medborgarna, massmedier m. fl.

De grundläggande åtgärder som angivits ovan är inte alltid tillräckliga. De förutsätter att medborgarna är aktiva, att de läser den skriftliga information som görs tillgänglig eller att de tar kontakt med förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landsting. Vi rekommenderar:

- att kommuner och landsting i samarbete med folkrörelser och andra lokala organisationer bedriver en uppsökande verksamhet för att informera medborgare som av olika skäl inte nås på annat sätt.

Vidare bör kommuner och landsting enligt vår uppfattning vidta åtgärder för att underlätta kontakterna mellan personalen och medborgarna. Vi rekommenderar t. ex.:

- att kommuner och landsting i sin internutbildning ägnar ökad uppmärksamhet åt frågorna om formerna för medborgarnas kontakter med den kommunala förvaltningen.

När det gäller kommuner och landsting som *självstyrelseorgan* har den kommunala informationsverksamheten enligt vår mening klara begränsningar. Vi anser att de politiska partierna och övriga folkrörelser i första hand skall svara för den idéförankrade informationen.

Vi rekommenderar bl. a.:

- att kommunernas och landstingens informationsverksamhet i ökad utsträckning inriktas på att gå igenom det kommunala material som sänds ut till de förtroendevalda.
- att den kommunala informationsverksamheten inriktas på att ge service för att underlätta partiernas och övriga folkrörelsers verksamhet, t. ex. genom att tillställa dem basmaterial som de kan använda i sin verksamhet.

Folkbiblioteken spelar i många kommuner en roll i informationssammanhang genom att ha kommunala handlingar tillgängliga. Vi rekommenderar:

- att folkbiblioteken får en särskild och vidgad roll när det gäller kommunal information i framtiden.

Enligt vår uppfattning bör massmedierna spela en betydelsefull roll i den kommunala demokratin även i framtiden. Vi anser att det från kommunaldemokratisk synpunkt är väsentligt att det statliga presstödet utformas så att ett partimässigt mångsidigt utbud av dagstidningar i olika regioner främjas.

Vi rekommenderar:

- att kommuner och landsting underlättar massmediernas arbete
- att det i ökad utsträckning kommer till stånd försöksverksamhet med utnyttjande av de nya massmedieteknikerna för den kommunala informationen.

Vi föreslår:

- att programverksamheten i lokalradion studeras och utvärderas med utgångspunkt från dess betydelse från kommunaldemokratisk synpunkt.

Invandrare upplever speciella svårigheter i sina kontakter med kommuner och landsting. Det gäller både i egenskapen av serviceorgan och självstyrelseorgan. Vi rekommenderar t. ex.:

- att kommunernas och landstingens skriftliga information översätts till de vanligaste invandrarspråken i resp. kommun och landsting.
- att kommuner och landsting mot bakgrund av rösträttsutredningens förslag om rösträtt för invandrare beaktar detta när det gäller anslagen till information och partistöd under 1976.

Enligt vår uppfattning är det väsentligt att informationsverksamheten är väl förankrad i kommunernas/landstingens förtroendevalda organ. Vi anser:

- att en särskild beredning eller särskilt utskott till kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet bör ha ansvar för informationsverksamheten eller
- att en särskild fakultativ nämnd får ansvar för verksamheten.

7 Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande

7.1 Inledning

I det föregående kapitlet har vi behandlat kommunernas och landstingens informationsverksamhet. Därvid berördes mera principiellt gränsdragningen i förhållande till den idéförankrade information som främst partier och övriga folkrörelser ansvarar för.

En huvudfråga enligt vår mening är hur man skall få till stånd en vidgad medverkan och lokalt inflytande för medborgarna även mellan valen. Önskemålet är att få till stånd vidgade kontaktytor mellan förtroendevalda och medborgare. Under de senaste åren har man i såväl kommuner som landsting vidtagit olika typer av åtgärder för att få till stånd en sådan vidgad medverkan. Detta har skett inom ramen för gällande lagstiftning. Men det har även diskuterats former som skulle kräva lagändringar.

I första delen av detta kapitel redovisas:

- de allmänna förutsättningar som gäller för en vidgad medverkan
- några förslag till åtgärder som förekommit i den allmänna debatten, samt
- olika typer av försök som förekommit i kommuner och landsting.

I den senare delen av kapitlet redovisar vi möjligheter och framlägger förslag på olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande för medborgarna.

7.2 Allmän bakgrund

Som redovisats i inledningskapitlet har förutsättningarna för den representativa demokratin förändrats under senare år. Inslaget av direkt deltagande för ett större antal medborgare har minskat. Antalet förtroendevalda har reducerats som en följd av såväl kommunindelningsändringar som sammanläggning av kommunala nämnder. Därmed har förutsättningarna för kontakter mellan de förtroendevalda och medborgarna förändrats.

Det kommunala informationsutbytet är mångskiftande och berör medborgarna på olika sätt. Något förenklat kan det gälla information

som berör alla oberoende av bostadsort eller som i någon mening anknyter till boendet. I det senare fallet gäller informationsutbytet det egna bostadsområdet, kvarteret eller kommundelen. Det lokala informationsbehovet utgör en särskild dimension av det kommunala informationsutbytet.

En vetenskaplig undersökning visar att kommunerna sökt att motverka reduceringen av antalet förtroendevalda från ytterområdena i samband med kommunindelingsreformen. Centralorterna har således avstått av sin representation till förmån för övriga kommundelar. Denna tendens förstärkes under den andra mandatperioden efter kommunsammanläggningen.

Reduceringen av antalet förtroendevalda har emellertid totalt sett varit omfattande. I samband med sammanläggningen av kommuner och nämnder är det således inte ovanligt att förtroendemannakåren minskat med ca 60 procent. Detta har inneburit att kontaktytan till olika delar av kommunen är mindre i dag än tidigare.

Av betydelse att notera i detta sammanhang är även att reduceringen av förtroendevalda framför allt har gått ut över kvinnor, ungdomar och personer med lägre utbildning. Dessa grupper har som regel återfunnits långt ner på valsedlarna.

Av undersökningen framgår vidare:

- att det är mycket ovanligt att de som blivit utan eller fått mindre tidskrävande kommunala uppgifter i stället ökar sin aktivitet i partier eller andra organisationer, och
- att de som tidigare haft sådana uppdrag vanligen tillbringar den utvidgade fritiden i familjekretsen (33 %) eller ägnar sig åt någon hobby (27 %).

Endast ca 5 procent resp. 7 procent av dessa förtroendevalda anger att de ökat sin partiverksamhet resp. sitt föreningsarbete.

Omvänt gäller även att personer som fått mera arbetskrävande uppdrag i allmänhet även ökat sin partiverksamhet.

Slutsatsen är alltså att det förefaller finnas ett starkt samband mellan förtroendeuppdrag och aktivitet i partier och föreningar.¹

Den minskade kontaktytan via förtroendevalda i förhållande till medborgarna har

- dels gällt kanaler till olika medborgargrupper
- dels kontaktvägar till olika delar av kommuner.

För att få till stånd en vidgad medverkan och utökat lokalt inflytande har olika åtgärder prövats i kommunerna. I viss utsträckning har sådana åtgärder även varit aktuella på landstingssidan. Även i den allmänna debatten har det under de senaste åren förekommit förslag till åtgärder.

Något förenklat kan dessa strävanden inordnas i tre reformvägar:

- Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanlutningar samt grupper av olika slag.
- Förändringar i den kommunala organisationen och tillskapande av

¹ Gunnel Gustavsson Kommunreformen och den kommunala demokratin, Umeå 1975.

- lokala kommunala organ.
- Omröstningar och opinionsundersökningar.

Dessa reformvägar utgör utgångspunkten för den fortsatta framställningen.

7.3 Utvidgad kommunikation via partier, övriga folkrörelser etc.

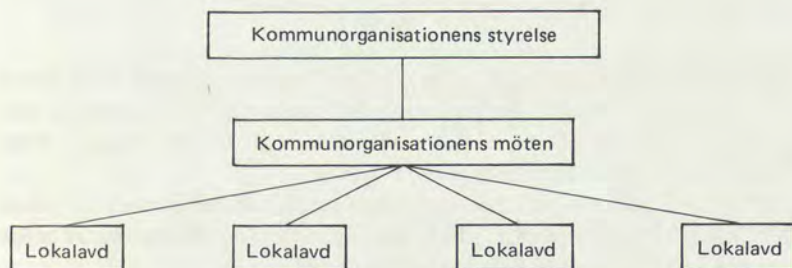
Inom ramen för denna reformväg återfinns olika typer av åtgärder som kommuner och landsting vidtagit för att öppna möjligheter till ökad medverkan och inflytande för flera medborgare. Det gäller t ex remissförfaranden och studiekampanjer som vänder sig till politiska partier, folkrörelser och andra sammanslutningar. Det är åtgärder som väl överensstämmer med demokratisk tradition i vårt land. I detta avsnitt redovisas några allmänna förutsättningar som gäller för denna reformväg.

7.3.1 De politiska partierna

I direktiven till utredningen om den kommunala demokratin konstateras att effektiviteten i det kommunaldemokratiska systemet ytterst beror på "partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önsknings". Angående utredningens arbete sägs att de grundläggande principerna för detta system givetvis inte skall rubbas. De åtgärder som de sakkunniga söker sig fram till bör syfta till att skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka. Det finns därför skäl för att inom den första reformvägen diskutera vilka förutsättningar som gäller för partiernas arbete på kommunalnivå.

Det är inte möjligt i detta sammanhang att gå närmare in på partiernas organisatoriska struktur, men vissa allmänna drag bör anges. Det snabba tempot i samhällsomvandlingen under senare decennier har ställt stora krav på partiorganisationerna på lokal nivå. Den fortgående utvecklingen mot större kommunala enheter har följts upp av organisationsutredningar i flera partier. Syftet har varit att skapa en samordning mellan partiernas uppbyggnad och den administrativa indelningen.

Partiernas kommunala organisation är i princip uppbyggd enligt följande:



Likheterna mellan rikspartierna är således stora, även om det finns skillnader:

- Moderata samlingspartiet är lokalt organiserat i *partiföreningar*. Inom en kommun där flera sådana föreningar finns kan dessa samverka i en *kommunkrets*. Dess uppgift är bl. a. att sköta nomineringarna inför fullmäktigeval. Kvinno- och ungdomsförbundens medlemmar är automatiskt medlemmar i föreningen.
- Folkpartiets medlemmar är organiserade i *kommunföreningar*, som under sig har *lokalavdelningar* som i stort sett motsvarar tidigare kommuners föreningar. Kvinnoförbundets medlemmar ingår i folkpartiet medan ungdomsförbundets inte automatiskt gör det.
- Centerpartiets grundorganisation är *avdelningarna*. Vidare finns *kommunorganisationen*, som är ett samordnande organ mellan parti-, kvinno- och ungdomsförbundens avdelningar inom en kommun. Kvinno- och ungdomsförbundens medlemmar är också medlemmar i partiet. Dess avdelningar representeras i kommunorganisationen på samma villkor som partiets avdelningar.
- Inom det socialdemokratiska arbetarpartiet utgör *arbetarekommunen* grundenheten. Arbetarkommunen bör enligt stadgarna bilda *socialdemokratiska föreningar* och *fackklubbar* med anknytning till bostadsområden och arbetsplatser. Även andra slag av föreningar kan vara anslutna till arbetarekommunen, t. ex. fackföreningar, kvinnoklubbar och ungdomsklubbar.
- Vänsterpartiet kommunisterna benämner sina grundenheter *lokalorganisationer*. De kan omfatta en eller flera kommuner. De kan vidare uppdelas i *föreningar* för verksamhet i bostadsområde, på arbetsplats och inom särskilda yrken eller grupper.

Den förgrening av lokalorganisationen som kännetecknar respektive parti har studerats av Harry Forsell. Därvid har framkommit att det finns betydande skillnader mellan olika typer av kommuner och mellan partierna.

Antalet lokala enheter ökar i allmänhet med ökande kommunstorlek. Medelvärdet på det *totala* antalet lokalavdelningar för M+C+F+S utgör i kommunerna enligt Forsells klassificering följande:

små kommuner	10 lokalavd.
medelstora	11 "
stora	22 "
mycket stora	43 "

Antalet lokala enheter stiger med ökande ytareal i kommunerna. Detta gäller särskilt för socialdemokraterna och centerpartiet. I ytmässigt små kommuner med hög andel tätortsboende är partierna i relativt liten omfattning förgrenade i olika kommundelar.

Slutligen konstateras i Forsells undersökning att det allmänt sett finns skillnader mellan partierna. I de 16 undersökta kommunerna av olika storlek och typ kan följande kategorier urskiljas:

Strukturgrupp	Parti	Totalantal lokalavdelningar i de 16 undersökta kommunerna
Kategori I	Socialdemokraterna	112
	Centerpartiet	105
Kategori II	Moderata samlingspartiet	37
	Folkpartiet	36
Kategori III	Vänsterpartiet kommunisterna	20,5 ^a
	Kristen demokratisk samling	11 ^a

^a Avser endast 14 kommuner för Vpk samt 5 kommuner för KDS.

Socialdemokraterna och centerpartiet har förhållandevis omfattande förgrening i underorganisationer i alla kommuntyper. Moderata samlingspartiet och folkpartiet har enligt undersökningen *en* lokalavdelning i så gott som samtliga ej indelningsändrade kommuner oavsett kommunstorlek. Samtidigt har för dessa sistnämnda partier noterats en minskning av antalet lokalavdelningar inom de nybildade kommunerna.

Vänsterpartiet kommunisterna och Kristen demokratisk samling har i allmänhet inte någon lokal förgrening i olika kommundelar.

Detta gäller även för s. k. lokala partier, som behandlats utförligare i delbetänkandet "Småpartier i den kommunala demokratin", Ds Kn 1975:2.

I samband med kommunsammanläggningarna har förutsättningarna för partiernas arbete i olika kommundelar förändrats. I de minsta kommunerna var det möjligt att behandla en större del av de kommunala frågorna på partimöten. Undersökningar visar att det inte var ovanligt i de minsta kommunerna att t. ex. fullmäktiges föredragningslista behandlades på partimöten i sin helhet före fullmäktigesammanträdena. I de nya kommunerna är detta inte möjligt i samma utsträckning. Orsaken är



främst det ökade antalet ärenden och det stora antalet underorganisationer. I gengäld har många lokala partiorganisationer prövat nya former för att engagera flera medborgare och ge möjlighet till ett lokalt inflytande. Det gäller t. ex.

- studiecirkelar i kommunala frågor,
- arbetsgrupper och referensgrupper,
- olika former av konsultationer av medlemmar och medborgare s. k. rådslag, samråd o. d.,
- uppsökande verksamhet till vissa medborgargrupper även under mellanvalsår,
- offentliga utfrågningar av kommunalt förtroendevalda i olika kommundelar och
- särskilda budgetmöten i alla delar av kommunen.

I detta sammanhang bör även nämnas att kommunerna och på senare tid även landstingen prövat olika former för vidgad medverkan. Ofta har det gällt vidgade remissförfaranden.

7.3.2 Folkrörelser och andra sammanslutningar

I svensk demokratisk tradition spelar folkrörelserna en väsentlig roll. Genom att gå samman och arbeta för en gemensam idé har medborgarna i vårt land alltsedan demokratins genombrott medverkat i samhällsarbetet. Folkrörelserna karakteriseras av bred medborgerlig förankring under demokratiska former. Så gott som alla medborgare är med i någon folkrörelse. Sammantaget täcker folkrörelserna hela samhällsverksamheten. Karakteristiskt för folkrörelserna är alltså att de bygger på idé och gemenskap. De omsluter såväl partier som andra typer av organisationer och sammanslutningar. Detta tar sig inte minst uttryck i att det på lokal nivå finns ett mycket förgrenat nät av föreningsliv.

Begreppet folkrörelse är inte så entydigt att man kan klassificera den ena eller den andra sammanslutningen. Men i detta sammanhang är detta av mindre intresse. Här gäller det främst att belysa den samlade roll som sammanslutningar spelar i dag i den kommunala demokratin.

Någon helt aktuell undersökning som ger en heltäckande bild av folkrörelser och sammanslutningar på lokal nivå finns inte. Inom kommunalforskningsgruppen har emellertid utförts undersökningar under senare delen av 60-talet som belyser frågan. Av dessa framgår:

- att antalet folkrörelser och sammanslutningar är mycket stort. Även i de minsta kommunerna rör det sig om ett 100-tal, och
- att en stor del av dem har förgreningar i olika kommundelar.

Undersökningarna visar vidare att det finns betydande personsamband mellan folkrörelserna och de kommunala organen. En stor andel av de förtroendevalda är verksamma även i föreningar av olika slag. Dessa utgör därför i hög grad informella kontaktpunkter.

Ett intryck från kommunalforskningsgruppens material är att folkrörelserna utgör en betydande tillgång för den kommunala demokratin men

att det lokala föreningslivet vid tidpunkten för undersökningarna endast i begränsad utsträckning fungerade som direkt "informationskanal" för kommunala frågor.

- Kommunala frågor diskuterades i många folkrörelser, men det skedde relativt sällan.
- Ofta rörde det sig om anslag eller någon begäran om stöd för den egna verksamheten.
- Vanligast var att det rörde sig om fritids-, ungdoms- och kulturfrågor.
- Andra områden av den kommunala verksamheten där det förekom kontakter förhållandevis ofta var mark-, plan- och bostadsfrågor.

Sedan kommunalforskningsgruppens undersökningar genomfördes har förändringar inträffat. Kommunerna har i ökad utsträckning börjat inhämta organisationernas synpunkter. Det har inte minst gällt i frågor som avser kommunal planering. I vissa kommuner försöker man finna former för att mera kontinuerligt kunna ge folkrörelserna möjligheter att fungera som informationskanal. Det kan alltså iakttas ökad förekomst av

- breda remissförfaranden
- kommunala informationsmöten i samarbete med folkrörelserna samt
- arbets- och referensgrupper med rådgivande status.

Av utredningens kommunenkät 1974 framgår att hälften av kommunerna har ett formellt remissförfarande till föreningar och organisationer (se tabell 7:1).

Vanligast är detta på följande områden: fritids-, mark- och plan- och skolfrågor samt gator, vägar och kulturfrågor.

Tabell 7:1 Förekomst av formellt remissförfarande till föreningar och organisationer 1 juli 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Ja	Procent
– 9 999	68	22	32,4
10 000–19 999	99	52	52,5
20 000–29 999	43	25	58,1
30 000–49 999	34	21	61,8
50 000–	34	23	67,6
Samtliga kommuner	278	143	51,4

En relativt stor andel av kommunerna har även inrättat permanenta samrådsorgan med folkrörelser. Ca 3/4 av kommunerna uppger att man har något sådant organ. Exempel på samrådsorgan är handikappråd, pensionärsråd och vuxenstudieråd.

7.3.3 Aktions- och opinionsgrupper på kommunal nivå

Under det senaste decenniet har det på den kommunala nivån även uppstått olika typer av lokala aktions- och opinionsgrupper. Dessa kännetecknas bl. a. av att man som regel har andra arbetsformer än det traditionellt vanliga i föreningslivet.

I en undersökning som Sören Häggroth genomfört för utredningens räkning framgår att det finns olika typer av aktions- och opinionsgrupper. En utförligare redovisning av denna undersökning återfinns i rapporten "Kommunal organisation och information" (SOU 1975:46). I det följande skall kortfattat anges några allmänna drag.

Lokala *opinionsgrupper* uppstod främst i storstadsområdena under slutet av 1960-talet. Redan tidigare hade det dock funnits lokala *intressegrupper*. De arbetade dock främst med mera traditionella kontaktmetoder i förhållande till de kommunala organen. Under de senaste åren har lokala grupper arbetat för att påverka beslutsfattare och allmänna opinionen genom bl. a. demonstrationer och namninsamlingar.

Andelen kommuner där det finns opinionsgrupper har ökat under 1970-talet. År 1971 uppgav 20 procent av kommunerna att det fanns sådana grupper. Under 1974 angavs detta av 56 procent av kommunerna. Till stor del förklaras ökningen av att antalet kommuner minskat, men även i absoluta tal har antalet grupper ökat.

Grupperna intresserar sig främst för frågor av övervägande lokal räckvidd. Oftast gäller det gator-vägar-trafik samt hälso- och naturvårdsfrågor. I allmänhet är det ett lokalt missnöje med någon särskild fråga som är startpunkt för gruppens arbete.

En undersökning från 1969 visar att yngre och välutbildade personer är avsevärt överrepresenterade i aktionsgrupper. Den del som aktivt deltar i lokala aktionsgruppers verksamhet mera regelbundet är totalt sett lågt.

Förändringar som har inträffat under de senaste åren är bl. a.

- att grupperna har uppgivit att det blivit svårare att få massmedierna intresserade av verksamheten. Kontakterna med massmedier är dock alltjämt väsentlig för grupperna.
- att kommunerna allt oftare ger opinionsgrupper möjlighet att svara på remisser och delta i samråd, samt
- att en större andel av grupperna börjat arbeta på ett sätt som liknar föreningarnas. Merparten av grupperna arbetar dock enligt en lösare organisationsmodell.



7.4 Lokala kommunala organ m. m.

En annan reformväg som prövas i kommunerna är att få till stånd en bredare kontaktyta genom att förändra den kommunala organisationen. Denna fråga har även ägnats stort utrymme i den allmänna debatten. I kap. 4 har diskuterats allmänna förändringar i nämndorganisationen. En särskild fråga i detta sammanhang är emellertid åtgärder som syftar till att stärka den lokala förankringen. I flera kommuner har pågått försöksverksamhet med lokala kommunala organ. Syftet har varit att få till stånd ett utvidgat lokalt inflytande för medborgarna. I detta avsnitt redovisas de allmänna förutsättningarna för inrättande av lokala organ. Därefter behandlas olika modeller för att åstadkomma lokal förankring. Det gäller:

- Distriktsnämnder enligt den ordning som tillämpas inom socialvården
- Övergripande kommundelsorgan s. k. kommundelsråd, lokala råd, lokala informationskommittéer m. m.
- Lokala styrelser vid kommunala institutioner såsom daghem, lek-skolor, ålderdomshem etc.
- Lokala kontaktmän med uppgift att vara en kontaktlänk mellan kommunalförvaltningen och invånarna i olika kommundelar
- Lokala nämnder inom landstingen t. ex. sjukhusdirektioner och styrelser för folkhögskolor.

7.4.1 Allmän bakgrund

Som huvudprincip gäller att varje kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. För varje förvaltningsområde skall det i princip finnas ett enda förvaltningsorgan för hela kommunen. Denna huvudregel benämns ofta *det odelade ansvarets princip*. Den innebär att nämnderna var och en inom sitt område skall ansvara för förvaltning och verkställighet. Detta medför att förvaltning och verkställighet i ett och samma ärende måste ligga hos *en* nämnd och att den inte kan fördelas mellan flera. För den specialreglerade förvaltningen är denna huvudprincip oftast reglerad i respektive författning. Regeln om det "odelade ansvaret" anses även gälla för de fakultativa nämnderna, eftersom deras uppgifter brutits ut från kommunstyrelsen.¹

När det gäller lokala kommunala uppgifter kommer man bl. a. in på frågan om det ur förvaltningsrättslig synpunkt är möjligt att delegera uppgifter till lokala organ. Frågan om delegation har utvecklats närmare i kapitlen 3 och 4. Inför den fortsatta redovisningen kan lagstiftning och praxis rörande delegation kortfattat sammanfattas på följande sätt:

- Fullmäktige har i princip inte rätt att överlåta sin beslutanderätt till annat organ. I praktiken uppstår emellertid inte sällan behov av detta. I praxis har det därför ansetts möjligt för fullmäktige att i vissa ärenden och inom fastställda ramar överlåta beslutanderätt.
- Huvudprincipen är att fullmäktige i övrigt kan delegera sin beslutanderätt endast när det i vissa undantagsfall finns ett direkt stöd för detta i kommunallagarna eller i specialförfattningarna.

¹ "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" SOU 1965:6, Sundberg H., Kommunalrätt, s. 482.

- Likaså gäller att de kommunala nämnderna inte kan avhända sig sin beslutanderätt utan ett uttryckligt stöd i författning eller reglemente.
- För nämnderna gäller därvid att de kan uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i respektive nämnd, eller åt tjänsteman hos kommunen att fatta beslut i vissa grupper av ärenden.
- Generell delegation kan inte förekomma, dvs. de ärendegrupper i vilka beslutanderätten skall få delegeras måste anges uttömmande i reglemente eller liknande.
- Huvudsakligen rutinärenden kan delegeras och beslut som fattas genom delegationsbemyndigande kan inte ändras med mindre än att nämnden återkallar bemyndigandet.

Av denna korta resumé följer att s. k. *lokal delegation* enligt nuvarande lagstiftning inte är möjlig. Detta innebär att lokala organ med förvaltande uppgifter inte kan inrättas. Men däremot kan de ges beredande och rådgivande uppgifter.

I början av 1960-talet prövades frågan om lokal delegation av kommunalrättskommittén i betänkandet "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" (SOU 1965:6).

På de specialreglerade förvaltningarnas områden ansåg kommunalrättskommittén, att det var ytterst komplicerat att delegera ärenden lokalt. Främst hänvisades till samordningssvårigheter och till den kommunala "likställighetsprincipen".

På *den oreglerade förvaltningens* områden diskuterade kommittén delegation av

- större kommunala investeringar
- mindre kommunala investeringar
- rutinärenden
- drift och förvaltning av vissa anläggningar.

Vad det gällde de båda förstnämnda typerna av ärenden ansåg kommittén att lokal delegation var omöjlig med hänsyn till kravet på en helhetsbedömning. Även små investeringar kräver samordning, eftersom de sammanlagt kan få en betydande effekt på den kommunala budgeten.

När det gällde de båda sistnämnda typerna av ärenden konstaterade kommittén att s. k. rutinärenden sannolikt inte skulle öka "det kommunalpolitiska engagemanget hos gemene man". För anläggningarnas skötsel etc. fann kommittén att utrymmet för självständiga arbetsuppgifter var ytterst begränsat. Vidare anfördes att många beslut om underhåll och skötsel kräver att "respektive distriktsorgan förfogar över penningmedel".

Slutsatsen blev att kommunalrättskommittén avstyrkte de i direktiven skisserade förslagen till lokal delegation. Remissinstanserna delade nästan genomgående kommunalrättskommitténs uppfattning.

På den oreglerade sektorn saknas uttryckliga hinder i lagstiftningen för lokal förvaltning inom olika kommundelar. Men eftersom det odelade ansvarets princip anses gälla även för dessa nämnder finns en klar

begränsning. Kommunalrättskommittén förklarade i sitt betänkande att lokala organ med övergripande beslutande uppgifter för avgränsade geografiska områden inte kan inrättas. Det är således inte möjligt att dela in den oreglerade verksamheten i distrikt. Detta innebär att övergripande kommunaldelsorgan endast kan ha beredande och rådgivande uppgifter.

Men däremot, påpekade kommittén, finns det inget hinder för att lokala nämnder inrättas för att ha ansvar för förvaltning och drift av en specifik anläggning. Som exempel nämndes idrottsanläggningar och filialbibliotek.

När det gäller *den specialreglerade sektorn* är rättsläget något mera komplicerat, eftersom något olika regler gäller i de olika specialförfattningarna. Men som regel finns det inte något uttryckligt hinder för lokal förvaltning, som är anknuten till en speciell anläggning eller institution. Endast när det gäller skelsektorn är det inte möjligt enligt gällande lag.

En viktig fråga är gränsdragningen gentemot den oreglerade sektorn. Fritz Kaijser erinrar i sin kommentar till kommunallagarna om att ålderdomshemsstyrelse, daghemsstyrelse, pensionärsstyrelse och ungdomsstyrelse, trots att de är sysselsatta inom områden, vilka måste betecknas som specialreglerade, är att anse som fakultativa nämnder. Även beträffande ofullständigt reglerad obligatorisk nämnd torde enligt Kaijser kommunallagsreglerna kunna få analogisk tillämpning om kommunen underlåter att meddela kompletterande organisatoriska bestämmelser.¹

Detta innebär att dessa nämnder är att anse som oreglerade. Lokala organ för speciella anläggningar inom deras verksamhetsområde är således möjliga att inrätta inom ramen för gällande lagstiftning.

För landstingen gäller att decentraliserad förvaltning i form av lokala organ är möjlig såväl inom sjukvårdsområdet som inom omsorgsverksamheten. I dessa fall anges i respektive lagar att det är möjligt att inrätta en direktion, som har ansvaret för en sjukvårdsinrättning. Något hinder torde inte heller föreligga på den oreglerade sektorn.

7.4.2 Distriktsnämnder inom socialvården

Som tidigare redovisats anses en av kommunallagens huvudprinciper vara att kommun skall vara en odelad förvaltningsenhet. Dvs. att det för varje förvaltningsområde skall finnas ett enda förvaltningsorgan.

Ett undantag från denna regel är de sociala distriktnämnderna vars verksamhet möjliggörs genom en särskild lagstiftning, som tillkommit under senare år.²

Den nya lagstiftningen har inneburit att en ny princip införts i kommunalrätten. Genom en direkt lagstiftning har en distriktsindelning inom en speciell sektor möjliggjorts. Som motiv för reformen angavs att man skulle få en mera ändamålsenlig organisation i stora kommuner. Därutöver angavs bl. a. vissa kommunaldemokratiska skäl:

”Förutom det värde som otvivelaktigt är förenat med att en mer ingående kännedom om de lokala miljöförhållandena är representerad också på beslutsplanet, får en organisation med beslutsnämnder anses

¹ Kommunallagarna del II, Fritz Kaijser, Stockholm 1972, s. 245.

² Lag 5 juni 1970 om social centralnämnd.

utgöra en god lösning från demokratisk synpunkt." Motivet var att det kunde motverka nackdelarna av det minskade antalet förtroendevalda.¹

Enligt den gällande lagen om social centralnämnd skall distriktsnämnderna självständigt handlägga enskilda ärenden enligt vårdlagarna. Praktiskt betyder detta att centralnämnden inte skall ägna sig åt sådana ärenden.²

Sambandet mellan centralnämnden och distriktnämnderna har garanterats i lagen. Den anger att minst en av ledamöterna i distriktsnämnderna också skall vara ledamot av den sociala centralnämnden.

Någon systematisk utvärdering av den nya organisationen har hittills inte slutförts. En undersökning pågår emellertid som en förberedelse till socialutredningens fortsatta arbete. Under år 1972 genomförde Svenska kommunförbundet en enkätundersökning till de kommuner som då hade sociala distriktsnämnder.³

Några slutsatser som redovisats från denna var att de kommuner som inrättat distriktsnämnder var få. Kommunerna var relativt stora, ingen hade under 30 000 invånare. Av undersökningen framgick att man i de två minsta kommunerna diskuterat att avskaffa systemet med distriktsnämnder. Anledningen var i det ena fallet starka motsättningar om distriktsindelningen. I det andra var det stora problem med ojämnhet i ärendebelastningen.

Socialutredningen har behandlat distriktsnämnderna även i sitt betänkande "Socialvården – mål och medel" (SOU 1974:42). Utredningen framhåller där att distriktsnämnderna bör ges en mer aktiv roll än hittills i kommunens socialvårdspolitik och i det uppsökande och förebyggande arbetet inom distriktet. Dessutom framhålls att de bör kunna ges omfattande uppgifter när det gäller medverkan i samhällsplaneringen. Distriktsnämnderna bör t. ex. ges tillfälle att delta i handläggningen av planärenden som rör det egna distriktet.

7.4.3 *Övergripande kommundelsorgan*

Under de senaste åren har ett antal kommuner även inrättat lokala övergripande organ som har benämnts kommundelsråd, lokala råd m. m. År 1971 fanns det fem kommuner som hade inrättat sådana organ. Det var Skövde, Sigtuna, Vetlanda, Eksjö och Luleå. Dessutom hade Täby och Skepplanda lokala organ av speciell karaktär eftersom de var begränsade till endast en kommundel (Täby) eller endast planfrågor (Skepplanda). Under 1972 lät utredningen genomföra en undersökning i de fem först nämnda kommunerna. Den byggde på såväl protokollstudier som intervjuer. Några definitiva slutsatser kunde då inte dras eftersom huvuddelen av de undersökta kommundelsråden hade fungerat endast mellan ett och två år. Men huvudintrycket var att de inte hade funnit arbetsuppgifter och arbetsformer som kunde förmodas bestå i en framtid.

Vid en ny kartläggning under sommaren 1974 framkom det att två av kommunerna, Luleå och Eksjö, avvecklat de lokala organen fr. o. m. 1 januari 1974. Motivet var bristande aktivitet i råden.

¹ Socialutredningens delbetänkande 1. Socialdep., stencil 196:11.

² Prop. 1970:121.

³ Tidskriften Socialt forum nr 6 1973, "Om sociala distriktsnämnder", Karl-Erik Granath.

Samtidigt hade emellertid andra kommuner inrättat lokala organ av övergripande karaktär. Det gällde bl. a. Borås, Danderyd, Göteborg, Jönköping, Uddevalla, Umeå, Uppsala och Botkyrka. Av kommunenkäten framgick dessutom att ett 20-tal kommuner har frågan om lokala råd/kommundelsråd under utredning.

Från ytterligare genomförda undersökningar kan sammanfattningsvis nämnas

- att kommuner som hade erfarenhet av lokala råd, kommunedelsråd etc. tillhörde de medelstora och stora kommunerna. Av de tio studerade kommunerna 1974 hade ingen under 25 000 invånare. Fem av dem hade mer än 50 000 och fyra hade mer än 100 000 (se tabell 7.2).
- att antalet lokala råd varierade i kommunerna. Även antalet ledamöter i råden varierade avsevärt. Ofta hade man ett relativt litet antal ledamöter (5–7 ledamöter).
- att tanken på att inrätta lokala råd i flertalet fall framkommit i samband med kommunsammanläggningarna. Som regel har motivet varit att förbättra kontakterna mellan den centrala förvaltningen och medborgarna i de olika kommundelarna.

Undersökningarna visar dessutom att rådets uppgifter var av rådgi-vande och informerande karaktär. De gällde bl. a.:

- att med uppmärksamhet följa utvecklingen inom kommunen och kommundelen, samt hos kommunstyrelsen och andra kommunala organ göra de framställningar som rådet ansåg påkallade,
- att hålla god kontakt med kommundelens befolkning för ömsesidigt informationsutbyte och
- att avge yttrande över frågor som hänskjutits till råden och att delta i ärendeberedning då kommunens organ begärt detta.

Sammansättningen av råden avspeglade den politiska fördelningen i kommunfullmäktige. I de först inrättade kommunedelsråden var en stor

Tabell 7:2 Sammanfattande uppgifter om försöksvis inrättade kommunedelsorgan 1.7.1974

	Kommun	Antal lokala råd	Antal ledamöter
<i>Inrättade före 1971</i>	Sigtuna	5	5
	Skövde	5	5
	Vetlanda	8	5
<i>Avvecklade</i>	Eksjö	3	5
	Luleå	3	21
<i>Nyinerättade</i>	Borås	11	15
	Botkyrka	4	9–15
	Danderyd	5	11
	Göteborg	6	21
	Jönköping	13	15
	Uddevalla	5	5
	Umeå	4	7
	Uppsala	9	7
	Örebro	2	9

andel av ledamöterna tidigare kommunalt förtroendevalda. I de senast inrättade synes man i ökad utsträckning ha försökt engagera personer som tidigare inte haft uppdrag. Genomgående var kommunalrådets ledamöter något yngre än kommunfullmäktiges. Andelen kvinnor var större än i övriga kommunala organ. Men dessa grupper var som regel underrepresenterade även i kommunalråden.

De lokala rådets verksamhet varierade i hög grad. Vissa hade haft låta sammanträden. Andra hade haft ett fåtal eller i något fall inte något sammanträde under undersökningsperioden. Genomgående var rådets funktion som remissinstans dåligt utvecklad. I flertalet fall var rådets aktivitet huvudsakligen avhängig av de egna initiativen.

Kontakterna med allmänheten hade som regel varit svåra att etablera. Informationsmöten och offentliga sammanträden användes som metoder att nå ut till medborgarna. I vissa fall uppnåddes en god anslutning främst i början av rådets verksamhet. Det största intresset iaktogs som regel i kommunernas ytterområden.

Ledamöterna i de lokala råden nominerades av de politiska partierna. Relationerna till de politiska partierna var emellertid som regel outvecklade när det gällde den löpande verksamheten. Något egentligt konkurrensförhållande hade inte observerats. Men det påpekades inte sällan att de lokala initiativen som regel gått via de politiska partierna utan att frågorna diskuterats i de lokala råden. I några fall hade dock registrerats initiativ som kanaliserats främst genom kommunalråden.

Kontakter med folkrörelserna och organisationer på kommunalnivå förekom i allmänhet inte. Även kontakterna med lokala opinionsgrupper t. ex. byalag var sällsynt förekommande.

Det kunde konstateras att erfarenheterna av att inrätta lokala råd var blandade. I flera fall hade de lokala organen inte riktigt funnit sina arbetsformer. Det bör emellertid observeras att erfarenheterna bygger på ett relativt litet antal kommuner. Det gäller fem kommuner med ett 25-tal lokala råd. Olika tecken tyder på att man i några av de kommuner som nyligen inrättat lokala råd kommer att få mera positiva erfarenheter. Framförallt från Göteborg och i viss mån från Uppsala har rapporterats att man där sannolikt kommer att lyckas bättre än man gjort på andra håll. Främst har man haft positiva erfarenheter från nyligen inkorporerade kommuner.

I korthet förefaller det som om kommunerna med större insats av ekonomiska och personella resurser skulle kunna skapa ökad aktivitet omkring de lokala råden. De lokala råden i Göteborg och Uppsala, som de hittills har fungerat, skiljer sig i övrigt till sin konstruktion inte på något avgörande sätt från lokala råd i andra kommuner. Det rör sig även där om organ med rådgivande och informerande uppgifter.

I de båda kartläggningar som utredningen låtit utföra i de fem kommuner där lokala råd funnits längst ställdes även intervjufrågor om framtida arbetsuppgifter. De som intervjuades var rådets ordförande och vice ordförande, samt kommunstyrelsens ordförande och dess vice ordförande. De fick bl. a. besvara en fråga om vilka åtgärder de skulle vilja vidta för att förbättra rådets verksamhet. Det gällde bl. a. om de skulle

önska att råden fick uppgifter av förvaltande och verkställande karaktär. På den frågan svarade samtliga intervjupersoner att man inte fann det önskvärt att de gavs ökade befogenheter av det slaget.

Många av intervjupersonerna ansåg att lokala organ med förvaltande uppgifter skulle ge upphov till stora problem. Bland annat anfördes att ärendehantering skulle bli mer komplicerad. Dessutom skulle det uppstå svårösta kompetenskonflikter mellan dessa organ och de övriga kommunala organen. I stället ansåg de flesta av intervjupersonerna att rådets inflytande skulle ökas genom flera remisser och liknande arbetsuppgifter. (En utförligare redovisning av utredningens undersökningar ang. lokala organ redovisas i SOU 1975:46.)

För att underlätta det lokala informationsutbytet har det också förekommit initiativ till att *decentralisera den kommunala informationsverksamheten*. I 1972 års utredning "Information i Stockholm" skisserades t. ex. inrättandet av lokala informationskommittéer. Deras uppgift skulle vara att ta initiativ och samordna informationsfrågor med lokal anknytning till olika delar av kommunen.

Kommittéernas främsta uppgift angavs vara "att medverka till kommunikation och information i frågor som är av betydelse för ett visst geografiskt område, som exempelvis bostadsbyggande, arbetsplatslokalisering, trafiksanering, trafikledsbyggande, social och kulturell service".

Verksamheten föreslogs bli kopplad till någon eller några biblioteksfilialer. Denna modell för lokalt informationsutbyte går ut på att samordna de olika kommunala förvaltningarnas information och anpassa den till en viss del av kommunen. Försöksverksamhet med lokala informationskommittéer bedrivs för närvarande enligt den nämnda utredningens riktlinjer.

- De lokala informationskommittéerna består av 13 ledamöter. Under försöksperioden skall de väljas av kommunstyrelsen. Om kommittéerna bedöms vara något att satsa på för framtiden är avsikten att de skall väljas av fullmäktige.
- Kommittéerna skall vara fristående i förhållande till de kommunala nämnderna. Eventuellt skall de kunna driva en form av lokala informationscentraler (byråer) där allmänheten kan få råd t. ex. om vart man skall vända sig i sina kontakter med kommunen.
- En viktig uppgift för kommittéerna skall vara att framställa informationsmaterial som är anpassat till kommundelen för användning bl. a. i partier och andra organisationer.

Av intresse i detta sammanhang är även inrättandet av s. k. *bydelsutvalg i Oslo*. Naturligtvis är det alltid svårt att överföra erfarenheterna från ett land till ett annat. Skillnaderna i administrativt hänseende och i det politiska arbetet kan vara betydande. Men inför den fortsatta framställningen kan det vara av värde att i korthet redovisa vissa uppgifter om "bydelsutvalgen".

Oslo har indelats i 34 stadsdelar som vardera omfattar i genomsnitt 12 000–15 000 invånare. I var och en har inrättats ett "bydelsutvalg" med 13 ledamöter och lika många suppleanter.

Bydelsutvalgen avses fylla främst tre funktioner:

- rådgivande uppgifter i samtliga ärenden som berör stadsdelen
- viss egen avgränsad verksamhet för vilken de tilldelas särskilda anslag. Det gäller t. ex. kulturella aktiviteter, konstnärlig utsmyckning och städningsaktioner.
- vissa förvaltande uppgifter, som t. ex. tillsyn av konstverk, tillsyn och drift av parker, lekplatser, idrottsplatser och friluftsområden.

Den rådgivande verksamheten som utgör huvuddelen av arbetsuppgifterna anknyter bl. a. till utarbetandet av en s. k. kommundelsrapport. Den utgör en form av programförklaring som respektive "utvalg" förväntas avge minst en gång varje mandatperiod. Rapporterna skall t. ex. kunna behandla existerande eller framtida problem i kommundelen, samt förslag till lösningar på dessa. Avsikten är att förslagen till rapporterna skall delges alla hushåll i stadsdelen. De skall vidare ha diskuterats vid offentliga möten i föreningar, i skolor och i studieförbunden.

"Bydelsutvalgen" har dessutom givits ställningen av ny kommunal remissinstans. De avses därmed delta i den löpande ärendeberedningen. I vissa ärenden är remiss till bydelsutvalgen obligatorisk. I andra ärenden bör den centrala förvaltningen sända ärenden på lokal remiss.

I ekonomiskt hänseende ges "bydelsutvalgen" vissa anslag som de själva förfogar över inom vissa angivna gränser. Av den totala budgeten för Oslo rör det sig om en förhållandevis blygsam summa. En avvägning har skett så att detta "fritt" disponerade anslag inte skall förrycka de centrala organens prioritering.

De hittillsvarande erfarenheterna har rapporterats vara positiva. Någon mera utförlig utvärdering föreligger emellertid ännu inte.

7.4.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner

Som tidigare redovisats finns inte några juridiska hinder för kommun att inrätta lokala organ för daghem, lekskola, ungdomsvård, ålderdomshem, fritidsanläggningar m. m.

Under hösten 1973 erhöll utredningen kontakt med ett antal kommuner som önskade starta försöksverksamhet med styrelser vid kommunala institutioner. I detta sammanhang utarbetades visst material, som tillhandahölls den som var intresserad. Under 1975 väcktes initiativ i ett flertal kommuner om försöksverksamhet.

För närvarande har fem kommuner försöksvis inrättat s. k. institutionsstyrelser. Dessutom är denna fråga under utredning i ca 15 kommuner.

Av tabell 7:3 framgår att den försöksvis startade verksamheten med lokala styrelser oftast finns för t. ex. daghem, fritids- och idrottsanläggningar av olika slag samt för ålderdomshem. Styrelserna har oftast sju ledamöter med lika många suppleanter. I Borlänge har man nio ledamöter.

I fyra av de fem kommuner som försöksvis inrättat institutionsstyrelser hade man också antagit reglementen för deras verksamhet. De anger

Tabell 7:3 Sammanfattande uppgifter om de försöksvis inrättade institutionsstyrelserna (1975-03-01)

Kommun	Antal inst. styr.	Typ av institutioner	Antal ledamöter	Antal suppl.	Verksamhetsstart
Borlänge	14 ^a	Ålderdomshem, servicehus, barnstugor, idrotts- och fritidsanläggningar	9	9	1975
Botkyrka	1	Barnstuga	7	7	1974
Finspång	3	Idrottsplats, simhall, bowlinghall, fritidsgård	7 ^b	7 ^b	1974
Luleå	3	Badhus, sporthall, isstadion, barnstugor, ålderdomshem	7	7	1974
Sundsvall	3	Ålderdomshem, fritidscentrum, större fritidsanläggning	7	4	1975

^a I Borlänge finns dessutom två s. k. distriktskommittéer med beredande uppgifter.

^b En av institutionsstyrelserna har 5 ledamöter plus 5 suppleanter.

vanligen styrelsernas allmänna uppgifter, deras budgetansvar samt kompetensfördelningen gentemot andra organ. Slutligen anges regelmässigt deras övriga beslutsbefogenheter, sammansättning etc.

Allmänt sägs i institutionsstyrelsernas reglementen att dessa skall

- planera och samordna verksamheten inom institutionen och främja dess utveckling,
- med uppmärksamhet följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och göra de framställningar till andra kommunala organ som befinns nödvändiga, samt



- hålla kontakt med kommunens invånare inom området samt samråda med organisationer och andra intressenter (andra förtroendevalda, personal m. fl.) som berörs av aktiviteten inom institutionen.

Institutionsstyrelserna tilldelas vanligen anslag över den budget som respektive nämnd förfogar över. Anslagens storlek motsvarar i stort sett det som tidigare fanns upptaget under den centrala nämndens budget för institutionen eller anläggningen. Dessutom har anslaget vanligen räknats upp något för att även täcka sammanträdesersättning för ledamöterna i styrelsen. I Botkyrka kommun har den inrättade institutionsstyrelsen endast medel för sammanträdesersättningen.

I övrigt ges den centrala nämnden genom reglementen ansvaret för den samordnade ekonomiska prioriteringen inom verksamhetsområdet. Nämnderna är formellt skyldiga att avge förslag till budget för sitt område till kommunstyrelsen. Men institutionsstyrelserna skall enligt reglementena göra sina budgetöverväganden för verksamheten och lämna sina förslag till den centrala facknämnden. Även övriga anslagsframställningar förutsätts vanligen behandlas på liknande sätt.

När det gäller de mer direkta kontakterna med den centrala förvaltningen sägs t. ex. att institutionsstyrelserna skall,

- vara remissorgan i alla ärenden som rör anläggningen/institutionen och verksamheten där,
- utarbeta budgetförslag till den centrala nämnden för institutionen, samt
- upprätta en årsberättelse över verksamheten.

När det gäller styrelsernas direkta beslutsbefogenheter kan t. ex. nämnas att de enligt reglementena skall

- med personalen och i samråd med övriga intressenter diskutera riktlinjer för verksamhetens allmänna uppläggning. Det kan t. ex. gälla pedagogiska frågor, sysselsättning, studiebesök, utflykter m. m.
- handlägga frågor om öppethållandet
- fördela hyrestider till vissa hyresgäster
- framlägga förslag om reparations- och ombyggnadsarbeten
- verka för ökade kontakter mellan berörda intressegrupper samt med övriga nämnder, samt
- i övrigt fullgöra de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som kommunfullmäktige överlämnar till styrelsen.

Endast i Borlänge har vissa delegationsbestämmelser tagits in i reglementena. Där sägs t. ex. att styrelsen kan delegera vissa frågor om in- och utskrivning, uthyrning eller smärre inköp. Delegation kan ske till enskild ledamot eller tjänsteman.

I de lokala utredningarna har i samtliga fall frågan om personalens närvarorätt vid styrelsernas sammanträden diskuterats. Man har oftast konstaterat att en generell närvarorätt inte är möjlig, men att sådan rätt kan ges efter enhälliga beslut vid varje tillfälle. I Luleå har fullmäktige begärt att företrädare för den anställda skall få närvara vid institutionsstyrelsernas sammanträden i enlighet med dispenslagen från år 1972.

Regeringen biföll i januari 1975 denna framställan.

Under försöksverksamhetens gång har sekretariatet samlat in de erfarenheter som framkommit. Av naturliga skäl är det ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser. I de kommuner som haft verksamhet någon tid har emellertid intresset från ledamöterna i styrelserna varit stort. Närvaron har varit hög och aktiviteten vid sammanträdena har rapporterats vara god.

De svårigheter som redovisats har framför allt gällt hur de anställdas synpunkter skall komma fram. I något fall har viss tveksamhet anmälts från personalens sida då den ansett att de frågor som diskuterats i styrelserna är av en sådan karaktär att de borde få vara med på lika villkor.

7.4.5 Lokala kontaktmän

I vissa kommuner som varit föremål för sammanläggning har det i varje kommun del utsetts en särskild kontaktsman. Vid valet av kontaktsmän har man främst sett till vederbörandes ors- och personkänedom i kommundelen.

I kommunenkäten 1974 uppgav 27 kommuner att de hade kommunala kontaktsmän. Under 1973 var motsvarande siffra 16. Under sommaren 1973 genomförde utredningen en kartläggning av de kommunala kontaktsmännens verksamhet.¹

Syftet med kontaktsmännen var något olika. I flertalet kommuner sågs kontaktsmännen som en övergångsform i samband med sammanläggningen. Men i några kommuner har man sett deras verksamhet på något längre sikt.

Där man sett de lokala kontaktsmännen främst som en övergångsform efter sammanläggningen, var kontaktsmännens uppgifter jämförelsevis ospecificerade. Kontaktsmännen i dessa kommuner hade även som regel en sämre förankring i kommunens nämndorganisation (färre och mindre viktiga nämnduppdrag), lägre ersättning för uppdraget, kortare mottagningstider eller saknade särskild expedition.

Vid undersökningstillfället hade tre av de sexton kommunerna upphört med kontaktsmannaverksamheten. I flera av de övriga kommunerna hade man efter hand också ställt sig tveksam till verksamheten. Antalet kontakter med invånarna hade i dessa kommuner avtagit med tiden efter kommunsammanslagningen. Detta torde delvis vara en följd av den utformning man givit institutionen. Många av kontaktsmännen hade haft svårt att finna någon form för verksamheten.

I de kommuner där man hade sett verksamheten i längre tidsperspektiv var kontaktsmännens uppgifter oftast mer specificerade. I två av dessa kommuner hade en särskild instruktion fastställts. Kontaktsmännen i dessa kommuner var oftast också flera och hade "tyngre" uppdrag i de kommunala nämnderna. Flertalet var t. ex. ledamöter av kommunstyrelsen. Dessutom var ersättningen för uppdraget högre och mottagningstiderna för allmänheten mer omfattande. I de flesta av dessa kommuner hade kontaktsmännen sina expeditiionslokaler i de gamla kommunalkontoren.

¹ Lokala kontaktsmän i primärkommunerna, Göran Ekström.

Avslutningsvis konstaterades i undersökningen att kontaktmännen i samtliga kommuner som studerats haft en viktig funktion framförallt i samband med kommunsammanläggningarnas fullföljande. Efter hand har emellertid aktiviteten minskat. Karakteristiskt för verksamheten har varit att det rört sig om information efter förfrågningar. Kontaktmännen har som regel inte själva tagit initiativ till aktiva informationsinsatser.

7.4.6 Lokala nämnder i landstingen

Exempel på lokala nämnder inom landstingen utgör sjukhusdirektioner, särskilda skolstyrelser och styrelser för folkhögskolor.

Inom de ramar som landstingslagen och respektive specialförfattning ger kan landstingen välja mellan en centraliserad eller decentraliserad förvaltningsorganisation. Det är alltså formellt möjligt att ha en sjukhusdirektion för varje sjukhus eller en gemensam direktion för flera sjukhus.

Som lokalt förvaltningsorgan intar sjukhusdirektionen en särställning på det sättet att den enligt sjukvårdslagen är underordnad sjukvårdsstyrelsen.¹

I sex landsting finns numera direktioner på varje sjukhus. Flertalet landsting har i stället delat in landstingsområdet i distrikt och slagit samman de lokala organen till en direktion för varje distrikt. I fyra landsting är sjukvårdsstyrelsen tillika direktion för samtliga sjukhus.

7.5 Omröstningar och opinionsundersökningar

I den allmänna debatten har även diskuterats åtgärder som kännetecknas av ett ökat inslag av direktdemokrati. Det gäller olika former av omröstningar och opinionsundersökningar.

I utredningens direktiv berörs kommunal folkomröstning som en fråga som skall övervägas. Det påpekas att de grundläggande principerna för det representativa systemet inte skall rubbas. Snarare skall utredningen söka skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka. I direktiven anges "att tanken på kommunal folkomröstning kan vara svår att förena med ståndpunkten att en levande kommunal demokrati bäst åstadkommes inom ramen för ett system med en representativ demokrati, utövad genom politiska partier som företräder en bred allmänpolitisk grundsyn".

Särskilt påpekas svårigheten att finna meningsfulla frågor som kan preciseras så att de lämpar sig för folkomröstning. Det gäller t. ex. problemet att avgränsa enskilda frågor av ekonomisk betydelse från kommunens ekonomi som helhet. Direktiven utmynnar i att utredningen i första hand bör överväga andra åtgärder än folkomröstning för att tillgodose intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen.

¹ 11 § Sjukvårdslagen.

Utredningen har emellertid ingående övervägt såväl frågan om kommu-

nal folkomröstning som frågan om lokala opinionsundersökningar av olika former. Ett omfattande bakgrundsmaterial har utarbetats vid statsvetenskapliga institutionen i Lund under ledning av utredningsledamoten Agne Gustafsson. Det omfattar bl. a.:

- principiella frågor angående olika typer av folkomröstning
- frågans behandling i vårt land
- den allmänna debatten
- utländska erfarenheter
- erfarenheter av kommunala opinionsundersökningar i vårt land, samt
- en analys av rättsläget.

Detta material som utarbetats av Agne Gustafsson redovisas mera utförligt i en av utredningens rapporter, SOU 1975:46. I detta avsnitt ges en mera kortfattad bakgrund.

7.5.1 Olika begrepp

Frågan om folkomröstning har samband med frågan om direkt eller indirekt demokrati. Allmän enighet råder om att en styrelseform grundad på direkt demokrati inte är möjlig i vår tid av bl. a. praktiska skäl. Man kan därför endast tala om direkta inslag i en för övrigt representativ demokrati. Kommunal folkomröstning som en variant av direkt demokrati är i och för sig inget nytt i vårt land. Den kommunala självstyrelsen utövades i äldre tider på allmänna rådstugor och sockenstämmor. Övergången till ett representativt system med fullmäktige har gått successivt i kommunerna. De nuvarande landstingen har från början byggt enbart på representativ grund.

Några enhetliga begrepp för folkomröstningar finns inte. Termer och begrepp ges i litteratur och debatt ibland olika innebörd. Den danske statsrättsteoretikern Alf Ross har emellertid utformat ett ofta använt begreppssystem.

Folkomröstning förekommer enligt Ross i två huvudformer:

- *Initiativ*, som innebär att folket har tillfälle att framställa förslag till beslut som därefter blir föremål för folkomröstning. Det kan ske omedelbart eller efter föregående behandling av folkrepresentationen.
- *Referendum*, som innebär att beslut av folkrepresentationen eller ett planerat beslut görs till föremål för folkomröstning.

Allt efter den rättsliga verkan skiljer man främst mellan *rådgivande* (konsultativt) och *beslutande* (decisivt) referendum. Vidare skiljer man mellan:

- *obligatoriskt* (ovillkorligt föreskrivet) referendum: vissa beslut (t. ex. författningsändringar) måste underkastas folkomröstning för att bli rättsligt giltiga
- *fakultativt* (villkorligt föreskrivet) referendum: genomförande av omröstning är beroende av om det framställs ett krav om detta. Det kan komma från ett visst antal röstberättigade medborgare, en viss del

av folkrepresentationen eller från regeringen.

- *frivilligt referendum:*

avgörandet om folkomröstning beror av det beslutande organets eget fria beslut efter majoritetsregeln.

Den form som förekommer i den svenska författningen i statliga angelägenheter är frivilligt rådgivande referendum.

7.5.2 *Allmän bakgrund*

I Sverige har hittills endast förekommit tre folkomröstningar; 1922 om spritförbud, 1955 om övergång till högertrafik och 1957 om införande av tjänstepension. Förslag om utvidgning av folkomröstningsinstitutet har diskuterats och utretts. Men detta har hittills inte resulterat i några definitiva beslut. Formerna är alltså desamma som då institutet infördes.

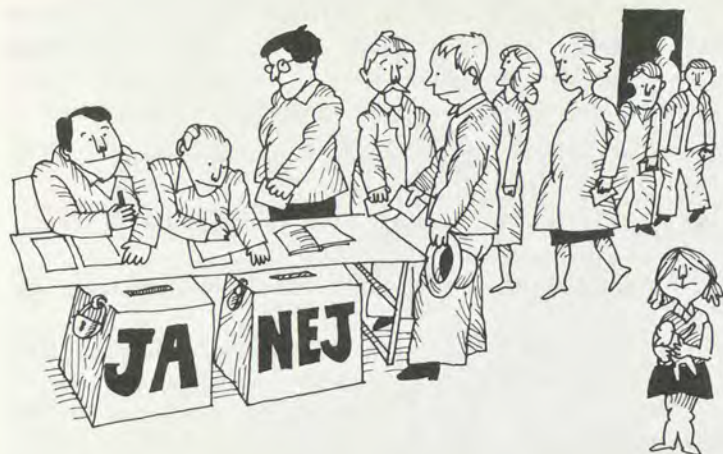
Folkomröstning på det statliga planet kan karakteriseras som en möjlighet för riksdagen att i särskilda fall informera sig om väljarnas åsikt. Detta skall ske på beredningsstadiet innan riksdagen fattar beslut. Vid de båda första omröstningarna 1922 och 1955 gällde omröstningen två olika alternativ. Vid omröstningen 1957 om pensionsfrågan förelåg flera alternativ, varför omröstningen inte gav ett helt entydigt besked.

Kommunallagarna innehåller inte någon bestämmelse om kommunal folkomröstning. Frågan har emellertid diskuterats tidigare. Först skedde det i samband med frågan om möjligheter till lokalt veto när det gällde spritförbud. Förslag hade framlagts från 1911 års nykterhetskommitté. Men denna fråga, som i hög grad var sammankopplad med rösträttsfrågan, förlorade aktualitet efter rösträttsreformen 1918.

Det skulle sedan dröja fram till tiden efter andra världskriget innan tanken på kommunal folkomröstning åter framfördes. Frågan aktualiserades därefter i samband med att det allmänna intresset för folkomröstningen ökade. Dessutom fanns en anknytning till den obligatoriska övergången till kommunalfullmäktige och kommunalstämmornas definitiva bortdöende. Övergången till större kommunala enheter vid 1950-talets början finns också med i bilden.

Efter förslag i riksdagen gavs en statlig utredning i uppdrag att utreda möjligheterna av kommunal folkomröstning. I sitt betänkande Kommunalfolkomröstning (SOU 1952:47) presenterade 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning sina förslag. Utredningen konstaterade inledningsvis att man inte kunnat påvisa något utbrett missnöje med den representativa svenska kommunalförvaltningen. Något verkligt behov av folkomröstning som kontrollmedel av de kommunala fullmäktigeförsamlingarna hade inte heller framkommit av utredningsarbetet. Utredningen avisade tanken på beslutande och obligatorisk folkomröstning samt alla former av folkinitiativ och möjlighet för minoriteter i fullmäktige att påfordra folkomröstning.

Däremot fann utredningen att ett komplement till de representativa formerna i form av frivilligt rådgivande referendum kunde anses fylla ett visst behov. Detta skulle dock begränsas till kommunerna. Utredningen



föreslog en särskild lag varigenom en kommun skulle få laglig möjlighet att anordna rådgivande kommunal folkomröstning. Det skulle ankomma på fullmäktige att fritt bedöma när förutsättningar förelåg för en rådgivande folkomröstning. Efter omröstningen skulle fullmäktige ha handlingsfrihet. Från folkomröstning undantogs uttryckligen alla på fullmäktige ankommande val samt grunderna för utdebitering av allmän kommunalskatt.

En minoritet i utredningen ansåg att såväl beslutande som rådgivande folkomröstning borde möjliggöras. I båda fallen skulle finnas rätt för en minoritet i den kommunala församlingen att påfordra folkomröstning. Reservanterna föreslog att folkomröstning skulle vara möjlig även för landsting och kommunalförbund.

Förslaget sändes 1954 ut på remiss till samtliga länsstyrelser och kommunförbund men föranledde ingen proposition. Meningarna bland remissinstanserna var mycket delade. Avgörande torde ha varit att samtliga de tre dåvarande kommunförbunden avstyrkte alla förslag om lagreglerade kommunala folkomröstningar.

Härefter har frågan om kommunal folkomröstning inte i någon högre grad aktualiserats förrän i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet, då bl. a. i form av riksdagsmotioner.

Utredningen har gjort en genomgång av tillgängligt debattmaterial rörande kommunala demokratifrågor både i riksdagen och i den allmänna politiska debatten. Härvid har framkommit att det sedan mitten av 1950-talet varit mycket få inlägg om kommunal folkomröstning. Detta gäller även sedan frågan återigen aktualiserats i riksdagen.

7.5.3 Den allmänna debatten

Vid en summering av framförda argument kan konstateras att vissa argument beroende på utgångspunkten kan användas både för och mot folkomröstning. I allmänhet har avsetts *rådgivande* kommunal folkomröstning. Men olika former av omröstning har ändå diskuterats. Det

har t. ex. gällt om omröstning skulle kunna ske efter initiativ av fullmäktiges majoritet resp. minoritet eller eventuellt efter framställning från en grupp väljare utanför fullmäktige.

För kommunal folkomröstning har i allmänhet främst åberopats:

- att det är ett inslag av direkt demokrati och som sådant alltid är motiverat i en demokrati
- att det bör införas då grundlagen ger möjlighet till rådgivande omröstning i statliga frågor
- att det kan bidra till att allmänt sett stimulera intresset för samhällsfrågor
- att det kan motarbeta de negativa konsekvenserna av kommunalstämmornas försvinnande och övergången till större kommunala enheter
- att det behövs därför att de kommunala frågorna ägnas för lite uppmärksamhet i valrörelserna, samt
- att det kan underlätta för partierna att lösa en allvarlig konflikt som starkt splittrar partierna.

Mot kommunal folkomröstning har främst anförts:

- att det inte är förenligt med det representativa systemet
- att det inte skulle väcka tillräckligt intresse utan medföra lågt valdeltagande
- att det skulle bli svårt att avgränsa och formulera meningsfulla frågor lämpade för omröstning
- att direkta omröstningar i enstaka frågor skulle vålla konflikt med kommunernas långsiktiga planering, främst den ekonomiska och fysiska
- att det politiska intresset skulle inriktas på enstaka frågor
- att hotet om ständiga folkomröstningar skulle tvinga fram onödiga kompromisser mellan partierna i fullmäktige, samt
- att det skulle minska partiernas ansvar.

7.5.4 *Utländska erfarenheter*

Utredningen har låtit undersöka om det med ledning av erfarenheter från utlandet kan avläsas någon bestämd tendens när det gäller lokala omröstningar. Med hänsyn till bristfällig forskning på området är det emellertid svårt att dra några säkra slutsatser. Det är dessutom alltid vanskligt att jämföra politiska system från andra länder med vårt. I *Norge* medförde kommunsammanslagningarna ett lokalt intresse för att genom omröstning bland kommunmedlemmarna lösa frågan om kommunindelning. I vissa fall gällde det att lösa en tvist inom kommunen med anledning av denna fråga. I andra ville man genom en allmän omröstning med högt deltagande demonstrera kommunens samlings inför högre myndigheter och grannkommuner för att bevara sin självständighet. Den norska kommunallagen saknar bestämmelser om folkomröstning. Men dessa omröstningar har ansetts möjliga att anordna på ett legalt sätt av

kommunerna. Omröstningarna uppvisar ett oenhetligt mönster beträffande uppläggning m. m. Valdeltagandet var genomsnittligt ca 70 % av de röstberättigade med en variation från 41 % upp till 93,5 %.

Även i *Finland* har en del lokala omröstningar genomförts i samband med vissa kommunsammanslagningar. Någon undersökning av dessa har dock inte skett. Inte heller har någon rättslig prövning av kommunal folkomröstning genomförts. Frågan om en legalisering av ett kommunalt folkomröstningsinstitut har de senaste åren diskuterats i riksdagsmotiv. Två statliga kommittéer har behandlat problemet. Kommittén för det kommunala samarbetet (betänkande 1968:A 5) samt den finska kommunalförvaltningskommittén (Nya kommunallagen och därtill anslutna lagar, betänkande 1973:60).

Den sista utredningen kom fram till att behov saknades av att i någon form legalisera kommunal folkomröstning varav endast rådgivande form vore tänkbar. Kommunmedlemmarnas åsikter kunde lika väl inhämtas genom olika former av opinionsundersökningar. Skillnaden mellan opinionsundersökningar och rådgivande kommunal folkomröstning ansågs inte vara särdeles stor. Varje kommun borde få arrangera dylika opinionsundersökningar under oreglerade former som en kommunens inre angelägenhet. Fullmäktige borde dock fatta beslut att verkställa sådana undersökningar.

Utvecklingen i *Schweiz* har undersökts särskilt. Men detta har försvårats av att det saknas statsvetenskapliga undersökningar om kommunal folkomröstning. Det är därför svårt med ledning av aktuella erfarenheter att säga något bestämt om hur kommunal folkomröstning skulle kunna tänkas verka i vårt land. De säregna författningsmässiga och politiska förhållandena i denna förbundsstat skiljer sig avsevärt från förhållandena i Sverige. Samhällsutvecklingen har påverkat även de direkta styrelseformerna i Schweiz och vissa problem har tillstött. Formuleringen av frågorna synes ha vållat vissa nya problem av juridisk natur, bl. a. genom en ökad integration av riks- och kommunalpolitik. Valdeltagandet visar en sjunkande tendens i folkomröstningar men är framför allt varierande. Ibland kan avläsas variationer från 10 % upp till 70–80 %. Även i de allmänna politiska valen noteras dock lägre valdeltagande vid de senaste valen. Lokala omröstningar får inte sällan till huvudsaklig uppgift att genom en lokal massmanifestation påverka högre myndighet.

En debatt har börjat om att inskränka folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Bl. a. har man diskuterat att minska antalet obligatoriska omröstningar i syfte att höja valdeltagandet i folkomröstningar i väsentliga frågor. Man kan dock inte säga, att folkomröstningssystemet som sådant ifrågasättes i Schweiz.

I *USA* är kommunal folkomröstning i olika former mycket vanligt. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning genomförde en undersökning av institutet i sitt betänkande om kommunal folkomröstning (SOU 1952:47). Jämförbara undersökningar om amerikansk folkomröstning synes sedan dess inte ha förekommit. Värdet av ytterligare studier av förhållandena i USA kan anses vara mindre för utredningens vidkommande. De amerikanska förhållandena är i många avseenden helt olika

svenska samhällsförhållanden. Vissa utvecklingstendenser rörande delstatlig och kommunal folkomröstning i USA har emellertid redovisats i vissa vetenskapliga undersökningar. Där konstaterades att det föreligger svårigheter att formulera frågorna, speciellt i tekniskt betingade frågor. Valdeltagandet utgör numera ca 3/4 av valdeltagandet i guvernörsvälen. Generellt sett synes valdeltagandet vid folkomröstning vara klart under 50 % av valmanskåren. Valdeltagandet i USA är dock i alla former av val betydligt lägre än i Sverige.

7.5.5 *Kommunala opinionsundersökningar i vårt land*

Folkomröstningar har över huvud taget förekommit ytterst sällan i vårt land. Därför finns mycket liten erfarenhet av hur ett sådant system verkar i olika sammanhang.

Något kommunalt folkomröstningsinstitut har inte existerat. Men i vissa fall har opinionsundersökningar förekommit som givits omröstningsliknande former. En förfrågan hos samtliga länsstyrelser i riket har visat att ett ytterst litet antal besvärsärenden förelagat de senaste 20 åren i sådant sammanhang. Flertalet av dessa har gällt kommunindelningsfrågor. Detta tyder på att intresset för kommunala omröstningar i normala fall inte varit stort. Något material som helt belyser hur vanliga sådana beredningsformer är i kommunerna föreligger dock ej.

I gällande kommunala indelningslag finns en särskild bestämmelse enligt vilken utredningsman har möjlighet att utlysa särskilda stämmor eller sammanträden (LKI § 27). Där har alla kommunmedlemmar rätt att närvara och säga sin mening om förslag till ny indelning för hemkommunen eller för del av kommunen. I samband med storkommunreformen 1952 var sådana stämmor ganska vanliga.

Inför den andra indelningsreformen förekom det mera sällan. Det finns dock exempel på att det förekom. I samband med förslagen till kommunernas indelning i kommunblock och inför reformens fullföljande utvecklades en livlig opinionsbildning i landets kommuner. I detta sammanhang tog kommunernas ledning egna initiativ till att på beredningsplanet på olika sätt skaffa sig kännedom om kommunmedlemmarnas mening. Från partierna i fullmäktige, från intressegrupper i kommunen, från andra medborgargrupper, togs också särskilda initiativ. Olika opinionspejlingar företogs för att klarlägga kommunmedlemmarnas åsikt. Tyngdpunkten i dessa opinionsundersökningar förefaller dock i ganska hög grad ha varit att man därigenom skulle manifestera kommunens eller kommunindelens vilja. Dessa manifestationer är inte fullständigt utredda eftersom det skulle innebära en omfattande forskningsuppgift. Men den översiktliga kartläggning som utredningen låtit företa visar att det rör sig om ett oenhetligt mönster.

Det kunde röra sig om

- skrivelser och uppvaktningar av medborgargrupper hos kommunens styrelse
- kommunala uppvaktningar hos länsstyrelse och regering

- publicistisk verksamhet i pressen och i annat sammanhang eller
- demonstrationer och namninsamlingar.

Särskilda opinionsundersökningar i former som påminner om folkomröstning gjordes också i en del kommuner. Dessa har gått under skilda beteckningar. Formerna har varit mycket varierande beroende på förutsättningarna i varje enskilt fall. Sammantaget har utredningen fått kännedom om 15–20 fall som kan karakteriseras som kommunala opinionsundersökningar.

Bl. a. följande modeller för sådana ”opinionsundersökningar” har förekommit:

- *Opinionsundersökning eller folkomröstning efter beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse.* Vallagens bestämmelser har följts så nära som möjligt och ofta har valnämnden medverkat.
- *Opinionsundersökningar i partiernas regi.* De i fullmäktige representerade partierna har tillsatt en valkommitté som anordnat en ”opinionsundersökning” eller folkomröstning. Kommunalt partistöd har använts som finansiering. Formerna har nära överensstämt med de allmänna valens.
- *Omröstning anordnad av s. k. intresseförening.* Medlemmar i kommunen har samlats till allmänt möte och konstituerat sig som en kommunens intresseförening och tillsatt en kommitté, som anordnat folkomröstning eller liknande omröstningsform.
- *Omröstning anordnad av s. k. sockenkommittéer.* I ett fall har en omröstning anordnats på enskilt initiativ av särskilda sockenkommittéer.
- *Omröstning anordnad av tidning,* där en tidning anordnat en omröstning genom ett talongsystem bland medlemmarna av kommunen.
- *Namninsamlingar.* En brokig flora av namninsamlingsaktioner har förekommit. De har ofta fått karaktären av en regelrätt mätning av hur många i kommunen som skrev på listorna med krav på kommunens självständighet eller anslutning till visst block. Ett par namninsamlingar kan också nämnas på landstingssidan mot nedläggning av lasarett.

Av exemplen på omröstningar, opinionsundersökningar eller andra former för inhämtande av kommunmedlemmarnas åsikter framgår bl. a.

- att de haft som syfte att antingen klarlägga opinionsläget i kommunen eller i en viss del av kommunen rörande dess kommunanslutning eller att utåt manifesteras hela kommunens uppslutning kring kravet på sin självständighet.
- att valdeltagandet varit relativt högt, genomsnittligt ca 70 % av de röstberättigade, varierande från 53,4 % till 81,5 %.
- att omröstningar rörande hela kommunens ställning ofta givit mycket klara utslag.
- att man oftast tillämpat en lägre rösträttsålder. I regel har 18-åringarna fått delta, ibland 15–16-åringar. Rösträttsåldern sänktes till 18 år först 1974. De icke röstberättigades röster har dock räknats och redovisats för sig. I någon kommun har även utländska medborgare

boende i kommunen kunnat delta.
att valhemligheten inte alltid varit tryggad genom de improviserade formerna för omröstningarna och namninsamlingarna.
att även poströstning i viss mån förekommit, varvid postverket tjänstgjort som transportör av valsedlar, alltså brevröstning.
att massmedierna visat ett stort intresse för omröstningarna.
att informationen kring omröstningarna uppvisar blandade drag, ibland en kompakt information, ibland mager, samt
att besluten om omröstningarna sällan varit en partiskiljande fråga och att därför ställningstagandet i omröstningarna i regel gått över partigränserna.

7.5.6 Gällande rätt

Att döma av tillgängligt material föreligger betydande svårigheter att rättsligt definiera och avgränsa en opinionsundersökning otvetydigt från en folkomröstning. Det är självfallet inte förbjudet att anordna en opinionsundersökning i form av urvalsundersökning, eller att sända ut frågeformulär med svarsalternativ till invånarna i en del av kommunen. Svårigheterna uppstår när det gäller ett omröstningsförfarande. Man vänder sig då till hela kommunens medlemmar vid ett tillfälle för att få en opinionsyttring. Gällande rätt enligt rättspraxis skulle då innebära att en omröstning efter beslut av kommunfullmäktige med valnämndens medverkan är olaglig. Särskilt gäller det om den också kallas kommunal folkomröstning. Sker inget överklagande vinner dock även i sådant fall omröstningen laga kraft. Men om en "allmän opinionsundersökning" anordnas t. ex. av de i fullmäktige representerade partierna genom en särskilt tillsatt valkommitté finns inga lagliga hinder. Detta gäller trots att omröstningen i praktiken genomföres på nästan samma sätt, och att kommunala medel användes för finansieringen.

Kommunala folkomröstningar, opinionsundersökningar och liknande förfaranden är som framgått inte lagreglerade. De har inte heller berörts i förarbetena till nu gällande kommunallagar. Frågan om inhämtande av kommunmedlemmars uppfattning i visst ärende genom omröstning har bedömts i två utslag av regeringsrätten, redovisade i Regeringsrättens Årsbok 1932 S 166 och 1967 ref. 57. I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift 1973¹ har ämnet diskuterats och rättsfallet från 1967 analyserats. För övrigt saknas närmare analyser av kommunernas befogenheter på området. Vad gäller landstingen har folkomröstning och liknande frågor inte aktualiserats eller prövats i rättspraxis.

Rättsfallet från 1932, som rörde sig om lagligheten av att anordna en omröstning bland trafikanterna i ett visst område rörande busstaxor är av mindre betydelse i sammanhanget. Det bedömdes av endast en ledamot av regeringsrätten. Någon bestämd slutsats om rättsläget kan därför inte dras av detta rättsfall. Rättsfallet från 1967 har däremot avgörande betydelse för bedömningen av gällande rätt i fråga om kommunal folkomröstning. Ärendet gällde en omröstning som kommunalfullmäktige i Uknadalens kommun beslöt anordna 1965. En närmare analys

¹ Hans Calmfors "kommunal folkomröstning – kommunal opinionsundersökning", Förvaltningsrättslig tidskrift 1973 A. 258 ff.

lämnas i kap. 10. Här anges mera kortfattat innebörden av rättsläget med utgångspunkt i regeringsrättens utslag den 7 december 1967.

Regeringsrätten fäste avgörande vikt vid att den beslutade omröstningen dels skulle företas huvudsakligen i de former som gällde för allmänna val, dels skulle närmast få karaktären av en kommunal motsvarighet till folkomröstning enligt 49 § i då gällande regeringsform. Som domen utformats synes dessa två omständigheter ha ansetts tillräckliga för att beslutet skulle betraktas som kompetensöverskridande. Men även anlitan- de av *valnämnden* för andra än författningsenliga uppgifter har ansetts vara kompetensöverskridande. Detta skulle i sig utgjort grund för att upphäva beslutet.

Regeringsrätten har emellertid i domen betonat kommunernas stora frihet vid val av former för utredning i ärenden som avser kommunal angelägenhet. Detta uttalande ger fog för slutsatsen att kommunfullmäktige får besluta om opinionsundersökningar av skilda slag bland kommun- medlemmarna och anslå medel till genomförandet.

När regeringsrätten gjorde sin bedömning var valnämnden inte att betrakta som en kommunal nämnd. Länsstyrelsen utsåg ordförande och dennes ersättare. Nämnden hade delvis andra uppgifter än för närvarande. Genom vallagens (1972:620) tillkomst blev emellertid valnämnden ett helt kommunalt organ (prop. 1972:105, s. 100 och 121). Valnämnden är numera en obligatorisk och specialreglerad kommunal nämnd. Förutsätt- ningarna för en bedömning av möjligheten att lämna uppdrag åt valnäm- nden att genomföra lokala omröstningar är därmed något förändrade.

Valnämndens uppgifter regleras av vallagen. Denna ger emellertid inte stöd för annan verksamhet för valnämnden än den i lagen angivna. Valnämnden torde fortfarande enligt nu gällande rätt inte kunna ges i uppdrag att medverka vid lokala omröstningar.

7.6 Utredningens överväganden och förslag

7.6.1 Allmänna utgångspunkter

I den allmänna debatten och genom kommunal försöksverksamhet har aktualiserats olika åtgärder för att få till stånd en vidgad medverkan och utvidgat lokalt inflytande. När man försöker konkretisera de olika förslagen står det snart klart att det knappast är möjligt att formulera alternativa modeller. Många av de åtgärder som diskuterats kan mycket väl kombineras med varandra.

I den praktiska tillämpningen innebär emellertid kommunernas tillgång till ekonomiska och personella resurser begränsningar. Om man satsar mycket resurser på någon viss eller några av de skisserade modellerna torde detta innebära att ambitionerna för andra får sättas lägre.

När det gäller det lokala informationsutbytet är det flera olika aspekter som berörs. Det gäller t. ex.:

- medborgarnas möjligheter att få information,
- medborgarnas möjligheter att kunna utöva medinflytande över de

- kommunala besluten (inte minst vad gäller närmiljön),
- möjligheter för de kommunala förtroendemännen att få vägledning för beslutsfattandet,
- möjligheter att kunna åstadkomma en bred förankring hos allmänheten för de beslut som fattas,
- möjligheter att få en så stor andel som möjligt av allmänheten aktiv,
- möjligheter att få ett effektivt resursutnyttjande och en rättvis fördelning av kommunens resurser mellan olika kommundelar, samt
- möjligheter för partierna att verka i olika delar av kommunen.

Dessa och möjligen även andra aspekter bör finnas med i bilden då man diskuterar olika reformvägar. I detta sammanhang bör även tas stor hänsyn till de skilda förutsättningar som råder i olika typer av kommuner och i olika landsting. Vi har därför sett det som vår uppgift att ange flera olika typer av åtgärder. Det ankommer sedan på kommuner och landsting att pröva förslagen allt efter lokala förutsättningar.

I det följande har vi utgått från de reformvägar, som beskrivits tidigare i kapitlet. Det gäller alltså:

- fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanlutningar samt lokala grupper,
- förändringar i den kommunala organisationen – tillskapandet av lokala organ,
- omröstningar och opinionsundersökningar i kommuner och landsting.

En allmän utgångspunkt för våra överväganden och förslag är att dessa skall vara möjliga att inordna i det representativa systemet. De element av vidgat deltagande och medverkan som diskuteras ser vi som ett led i en fördjupning av demokratin enligt de former som är allmänt accepterade i vårt land. Framför allt gäller det åtgärder som innebär ökade förutsättningar för kontakter mellan medborgarna och de förtroendevalda även mellan valen.

När det gäller olika åtgärder som syftar till lokal förankring anser vi allmänt att det är värdefullt att ökade strävanden i den riktningen kommer till stånd. I bakgrundsbeskrivningen har lämnats en redogörelse för flera olika modeller bl. a. distriktsnämnder, informationskommittéer, och lokala kontaktmän. I det följande ägnar vi oss främst åt s. k. kommundelsorgan och lokala styrelser vid kommunala institutioner.

När det gäller inrättande av lokala organ är utgångspunkterna:

- dels problem som berör administrativa principer
- dels problem som sammanhänger med den representativa principen.

När det gäller det förstnämnda problemområdet gäller det att belysa i vilken utsträckning som lokala organs verksamhet bryter den tidigare tillämpade administrativa tekniken. Rent förvaltningsmässigt torde utvecklingen under de senaste åren kunna beskrivas som en strävan mot ökad standardisering och normering. Detta har t. ex. inneburit att man brutit ut vissa funktioner ur förvaltningarnas verksamheter.

Som exempel på funktioner som genomgått denna utveckling i många kommuner och landsting kan t. ex. nämnas renhållning, städning, fastighetsunderhåll, trädgårdsskötsel, materialinköp etc. Syftet har varit att vinna ekonomiska fördelar genom rationalisering och omorganisering av arbetet. Om man inrättar en ny kommunal organisationsnivå med någon form av beslutanderätt ställs det krav på en klar gränsdragning gentemot andra organ. Det är även nödvändigt att ta administrativa hänsyn vid själva bestämmandet av de geografiska gränserna.

När det gäller det sistnämnda problemområdet kommer det framför allt att gälla vilken roll de lokala organen skall ha i förhållande till andra aktörer i den demokratiska beslutsprocessen. En central fråga blir då relationerna till partierna och övriga folkrörelser samt olika former av opinionsgrupper. I den representativa demokratin kan alla dessa sägas vara aktörer med vissa bestämda roller. De politiska partierna intar en särställning, när det gäller att kanalisera medborgarnas önskemål eftersom de även har att sammanväga olika intressen.

7.6.2 Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanslutningar etc.

Som framgått av inledningskapitlet anser vi att den representativa demokratin bör utvecklas genom en intensivare kommunikation mellan valen. Vi anser att en bred kontaktyta mellan medborgare och de kommunala organen är nödvändig. En sådan reformväg syftar främst till att åstadkomma en vidgad medverkan för medborgarna genom partier och andra folkrörelser. Den svenska demokratin kan av tradition kännetecknas som en folkrörelsedemokrati. Detta anser vi att man i första hand bör bygga vidare på. Våra kartläggningar visar:

- att flera kommuner och under senare år i ökad utsträckning även landsting har börjat vidta åtgärder för att bredda medborgarnas medverkan på detta sätt, och
- att partierna genom nya verksamhetsformer söker bereda vägen för fördjupad medverkan och lokalt inflytande.



I detta sammanhang har vi även noterat att det inom folkrörelserna finns en intensiv debatt, som gäller deras roll i samhället idag och i framtiden. Denna diskussion tar sikte på folkrörelsernas egna arbetsformer, men även förhållandet till olika samhällsorgan. Även själva innebörden i folkrörelseidén och dess möjligheter i det framtida samhället diskuteras intensivt. Vi anser att folkrörelserna har en väsentlig uppgift att fylla i den kommunala demokratin i syfte att få till stånd möjligheter till vidgad medverkan för medborgarna.

I detta sammanhang bör man från de kommunala organens sida bygga ut kontaktytorna till alla former av sammanslutningar och även till lokala aktionsgrupper av olika slag. Dessa har sammantaget inte samma breda inriktning som folkrörelserna vilkas verksamhet omspannar hela samhällssektorer och en stor andel medborgare. Men flera av dessa grupper utgör inte sällan att tecken på missnöje med vidtagna eller uteblivna kommunala insatser. Detta bör kanaliseras till de förtroendevalda organen så att framförda krav och önskemål kan vägas mot varandra.

De politiska partierna

Av det föregående har framgått att partierna under senare år på flera håll utvecklat former för utvidgade medborgarkontakter. Ofta har det gällt kommunala frågor. I detta sammanhang kan omnämnas:

- s. k. rådslag, samråd etc. där partier inbjudit medlemmar och andra att diskutera kommunala frågor,
- studiekampanjer med en bred inriktning där alla inbjudes att delta,
- offentliga kommundelsmöten, där medborgarna får tillfälle att fråga förtroendevalda,
- inventeringar av problem i nya bostadsområden osv.,
- referensgrupper inom partierna som kontinuerligt följer särskilda frågor eller nämnders verksamhet.

Partiernas strävanden i dessa riktningar kan underbyggas genom kommunala insatser. I tidigare kapitel, främst i kapitel 2 och 6, har olika åtgärder föreslagits. I det förstnämnda kapitlet har främst berörts behovet av resurser och tillgång till goda arbetsmöjligheter för de förtroendevalda. I kapitel 6 har diskuterats vilken principiell inriktning den kommunala informationsverksamheten bör ha i förhållande till idéförankrad information, som främst partierna ansvarar för. I det sistnämnda fallet angavs att kommunerna och landstingens informationsverksamhet i större utsträckning bör inriktas på att underlätta partiernas och folkrörelsernas verksamhet.

Allmänt sett tyder våra studier på att den kommunala verksamheten i större utsträckning bör kunna planeras så att utrymme ges för partiaktiviteter. Budgetprocessen och olika planfrågor är återkommande frågor där det går att planera under vilka tidsperioder utrymme bör ges för partiaktiviteter.

Vi rekommenderar därför kommuner och landsting att mer systema-

tiskt än vad som nu vanligen sker planera in utrymme för partiaktiviteter.

I detta sammanhang bör även utarbetas material som kan utnyttjas. Det gäller lättillgängligt kommunalt material:

- som innehåller redogörelser för gällande planer, underlag i form av prognoser osv.
- som anger ekonomiska förutsättningar för resonemang om prioriteringar, och
- som belyser förhållandena i olika kommundelar.

Exempel: Om en översiktlig plan för kommunen skall utarbetas kan ett introduktionsmaterial utarbetas som anger förutsättningarna för arbetet. Inför budgetarbetet kan på våren göras en enkel sammanställning över de budgetförutsättningar som lämnats från kommunstyrelsen. Varje år kan en sammanställning över väckta motioner göras.

Folkrörelserna

Kommunerna och landstingen bör även ge ökade möjligheter för folkrörelser vid sidan om partierna att spela en roll i den kommunala demokratin. Vi anser att man därigenom kan få till stånd ett väsentligt vidgat deltagande och medinflytande. Folkrörelsernas integritet måste emellertid garanteras genom att de själva avgör i vilken mån ett vidgat samspel skall komma till stånd i förhållande till de kommunala organen.

Även för folkrörelsernas arbete är det väsentligt att kommunerna och landstingen tillhandahåller faktamaterial. Detta bör utformas så att det kan utvecklas av folkrörelserna själva efter egna önskemål till mötespaket, studiematerial etc. Flera kommuner och landsting har prövat ett sådant samarbete genom t. ex. studiekampanjer. Erfarenheterna är i allmänhet goda i den meningen att det inneburit ett väsentligt vidgat intresse och deltagande. Därmed har även de förtroendevaldas beslutsunderlag kunnat vidgas. I de fall som utredningen närmare studerat har det visat sig att folkrörelserna har önskat längre tid för förberedelser. Inte sällan har man även ansett sig ha för små möjligheter att anpassa materialet till de egna förutsättningarna. Det har även framhållits att man önskat studieformer som inte förutsätter så många sammankomster som i dag vanligen är fallet.

- Vi rekommenderar kommunerna och landstingen att i ökad utsträckning möjliggöra för folkrörelserna att medverka i kommunala frågor genom studiekampanjer.

I flera fall har kommunerna och även vissa landsting berett folkrörelserna möjlighet att delta i vidgade remissförfaranden med goda erfarenheter. Men när det gäller remisser har det inte sällan framkommit att folkrörelserna ansett sig få för kort tid för besvarandet. Det har vidare anförts att materialet som gått ut på remiss varit för omfattande och

svärgenomträngligt. I några fall har man önskat sig någon enklare vägledning för besvarandet av remissen. Även uppställandet av direkta frågor i anslutning till remissmaterialet har ansetts värdefullt att pröva.

- Vi rekommenderar att vidgat remissförfarande till folkrörelser kommer till stånd i ökad utsträckning. Därvid bör alltid en remissammanställning göras som delges förtroendevalda och andra intresserade.
- En annan form av kontakter med folkrörelserna är konferenser, muntliga samråd osv. Detta bör tillämpas när tiden inte medger remissförfaranden.

I flera fall har man i kommunerna och landstingen sammansatt tillfälliga referensgrupper med gott resultat. Detta bör tillämpas när det gäller en i tiden avgränsad fråga, där det kan vara väsentligt att någon eller några grupper av folkrörelser kontinuerligt kan följa verksamheten.

Det bör även observeras att många kommuner tillsatt permanenta samrådsorgan med folkrörelser där man har behov av täta kontakter. Det gäller t. ex. handikappråd, pensionärsråd och vuxenstudieråd. Vi anser att detta är en lämplig form.



- Vi rekommenderar
 - att tillfälliga referensgrupper med folkrörelseförankring används för olika frågor,
 - att permanenta samrådsorgan såsom t. ex. handikappråd och pensionärsråd tillskapas på områden där det finns behov av täta kontakter.

I detta sammanhang är det enligt vår mening väsentligt att kommun och landsting understödjer de aktiviteter som folkrörelserna tar initiativ

till om kommunala frågor. På flera håll har det kommit till stånd ett vidgat samarbete mellan kommuner och folkrörelser när det gäller uppsökande verksamhet till resurssvaga grupper. Ofta har det gällt folkrörelser som är verksamma på det sociala området. Formerna för en sådan samverkan bör enligt vår mening utvecklas.

Vi rekommenderar kommunerna och landstingen

- att stödja folkrörelsernas spontana aktiviteter i kommunala frågor och
- att bereda folkrörelserna om de så önskar ökade möjligheter att medverka genom uppsökande verksamheter till resurssvaga grupper.

7.6.3 Övergripande kommunalorgan

Olika modeller

De lokala råd, kommunalråd etc. som prövats i vårt land har haft rådgivande och informerande uppgifter. Som framgått av den tidigare framställningen har erfarenheterna varit blandade. Det centrala problemet för många råd har varit att finna meningsfulla ämnen att överlägga omkring. Den växlande aktiviteten tycks främst ha berott på att råden i alltför liten utsträckning kommit in i det "löpande kommunala arbetet". I flertalet fall har man i huvudsak varit hänvisad till egna initiativ.

En väsentlig fråga är därför om man skulle kunna ge råden flera arbetsuppgifter. I första hand kan två olika vägar diskuteras:

- att de lokala rådets funktion förstärks genom att skapa utökade och mer regelbundna kontakter med den centrala förvaltningen, eller
- att de lokala organen erhåller uppgifter av förvaltande och verkställande karaktär.

Som utvecklats i inledningskapitlet har det minskade antalet förtroendevalda p. g. a. kommunindelningsreformer och sammanslagning av nämnder inneburit att förutsättningarna för personliga kontakter minskat. Det gäller inte minst kontakterna med olika kommunalar.

Motiven för inrättande av lokala kommunalorgan har som nämnts ovan främst varit att åstadkomma en bättre lokal förankring. Främst har det gällt ökade möjligheter till lokala kontakter och lokalt informationsutbyte. Även när man i något sammanhang övervägt att ge kommunalorganen förvaltande och verkställande uppgifter förefaller man främst ha haft dessa aspekter i förgrunden. Tillskapandet av förvaltningsuppgifter har således i första hand motiverats av att ge kontinuitet och stadga åt verksamheten.

I de båda kartläggningar som utredningen låtit utföra intervjuades kommunalrådets ordförande och vice ordförande, samt kommunstyrelsens ordförande och dess vice ordförande. De fick bl. a. besvara en fråga om vilka åtgärder de skulle vilja vidta för att förbättra rådets verksamhet.

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen har flertalet intervjupersoner ansett att kommunalorganen bör ges flera arbetsuppgifter. Främst skulle det ske i form av remisser och genom möjlighet till egna initiativ.

Våra överväganden har främst gällt följande två modeller:

- rådgivande informationsorgan med utvidgade uppgifter (modell 1) och
- lokala organ med beslutande och/eller förvaltande/verkställande uppgifter (modell 2).

Utvidgade uppgifter för rådgivande informationsorgan (modell 1)

När det gäller möjligheten att skapa mera regelbundna kontakter med den centrala förvaltningen är utformningen av *remissinstitutet* en central fråga. I de kommuner som prövat lokala råd har man gjort de "lokala remisserna" fakultativa för de centrala organen. Det synes ha inneburit att de lokala organen inte har kommit in som en naturlig del i det löpande beredningsarbetet. I många fall har de lokala organen inte erhållit något ärende på remiss under så lång tid som ett år. I andra har det rört sig om ett fåtal.

En viktig principiell fråga i detta sammanhang är vilket krav på lokalt intresse i ett ärende som skall ställas för att det skall gå på lokal remiss. I vissa fall har man här valt ett mycket snävt betraktelsesätt. Endast frågor som har varit av speciellt intresse för en viss kommun del har remitterats. Frågor av mera övergripande natur har uteslutits från lokal remiss. Någon entydig regel på den punkten är naturligtvis svår att uppställa. Men en allmän kommentar torde kunna göras. Även i mera övergripande frågor som berör hela kommunen kan det således ibland vara av intresse att få en lokal dimension vid ärendehantering.

En annan principiell fråga är vid vilken tidpunkt remitteringen skall ske. Ätminstone tre faser kan urskiljas:

- under beredningen av tjänstemännen,
- när förslag lämnats till nämnden, men före dess behandling och beslut,
- efter nämndens beslut, men före kommunstyrelsens behandling och beslut.



Under den första fasen anser vi det inte lämpligt att någon formell lokal remiss förekommer. Frågorna är då vare sig politiskt eller ekonomiskt förankrade. Samtidigt kan det emellertid vara värdefullt för ärendeberedningen att lokala synpunkter tillföres. Detta bör dock kunna ske genom att lokala upplysningar och synpunkter inhämtas under hand.

Den lokala remissen bör kunna ske antingen inför nämndbeslut eller inför kommunstyrelsens beslut. Ärendets karaktär bör avgöra vilket. För att undvika dubbla remisser till de lokala råden måste en samordning ske. I frågor som berör flera nämnder kan samordningen lämpligen ske genom kommunstyrelsen.

Om lokala råd inrättas anser vi det väsentligt att större regelbundenhet skapas i remissarbetet. Den närmast till hands liggande åtgärden är då att som i Oslo föreskriva obligatorisk lokal remiss för vissa frågor. Man kan alltså reglementsvägen ange att vissa frågor *skall* gå ut på lokal remiss. Detta kan sedan kompletteras med en uppräknning av andra ärenden som *bör* remissbehandlas.

Detta kan ge den centrala förvaltningen bättre möjligheter att planera in den lokala remissen i sitt arbete. Ett obligatorium kan naturligtvis göras omfattande eller begränsat. Den exakta avvägningen måste göras i varje enskild kommun. Men huvudprincipen skulle i så fall rimligen vara att "ärenden av någon betydelse som mera *direkt* berör en kommun *skall* remissbehandlas". Som exempel på sådana ärendegrupper kan anges:

- trafikplaner, stadsplaner etc. för viss kommunal del,
- byggande eller nedläggning av kommunala institutioner och anläggningar

Om man inför obligatorisk remiss till lokala organ i vissa frågor är det rimligt att ha en undantagsregel. Det kan finnas situationer då en tidsfördröjning inte framstår som rimlig. Det bör därför vara möjligt att med hänsyn till ärendets brådskande natur underlåta att vidta den lokala remissen.

Vid sidan om formell remissbehandling och underhandskontakter vid beredningen framstår det även som möjligt att använda andra kontaktformer. I vissa situationer och i vissa typer av ärenden kan således en central nämnd *bereda tillfälle för lokala representanter att framföra synpunkter* när en viss fråga skall behandlas.

I allmänhet eftersträvar man att få en god geografisk spridning på ledamöter och suppleanter i nämnderna. Men det hindrar inte att en utökad lokal kännedom i vissa fall skulle kunna vara värdefull. Hur detta praktiskt skulle gå till behöver inte regleras mera ingående. Varje nämnd har möjligheter att för ärendebehandlingen kalla till sig personer som lämnar upplysningar.

De lokala organens verksamhet bör inte vara avhängig enbart av de ärenden som de mottar för yttrande. *De bör även själva på eget initiativ kunna framföra synpunkter på ärendet eller själva initiera ärenden.*

För att underlätta för de lokala organen att på eget initiativ kunna

lämna synpunkter bör de ha kännedom om vilka frågor som är aktuella. En lämplig ordning kan därför vara t. ex. att de centrala organens föredragningslistor och protokoll, och i vissa fall även handlingar, regelmässigt översändes till de lokala organens presidier för kännedom.

I detta sammanhang bör emellertid göras ytterligare en precisering. Möjligheter att på eget initiativ framföra synpunkter till kommunal nämnd finns för varje medborgare. Men det ankommer på respektive nämnd att avgöra om frågan skall tas upp till vidare behandling. Avgörande är således om de lokala organen skall ges initiativrätt, som samtidigt innebär att ärendet är anhängiggjort, dvs. att nämnden är skyldig att behandla ärendet.

Samma sakförhållande gäller i fråga om fullmäktige. I kommunallagen anges att rätt att anhängiggöra en fråga i fullmäktige endast tillkommer fullmäktiges egna ledamöter, kommunal nämnd samt statliga myndigheter.

Enligt gällande lag har de kommunalråd som hittills funnits främst haft karaktären av rådgivande opinionsorgan. De har formellt saknat initiativrätt med "anhängiggörande" verkan i kommunfullmäktige.

Om ett lokalt organ av övergripande karaktär dessutom skall kunna anhängiggöra ärenden i kommunfullmäktige är en annan fråga. Fördelen med denna ordning torde vara att de lokala organen ges en mera formell status. Nackdelen skulle kunna bestå i att lokala frågor av begränsad räckvidd skulle komma att uppta fullmäktiges tid. Möjligen skulle det i praktiken inte komma att innebära så stora skillnader i fullmäktiges arbete. Genom att ärenden som väcks i kommunfullmäktige med några få undantag alltid måste beredas skulle fullmäktiges beslut i allmänhet bli att hänvisa frågan till de kommunala nämnderna för beredning.

- Vi föreslår att kommunalorgan skall kunna ges rätt att föra fram frågor direkt till kommunfullmäktige. Det skall därför vara möjligt för kommun att i reglemente ange att de lokala organen i kommunfullmäktige kan anhängiggöra frågor som avser kommunalorganets geografiska område.

Ett annat sätt att vidga arbetsuppgifterna kan vara att de lokala organen periodiskt utarbetar en *rapport om förhållanden och problem i kommundelen*. Rapporterna som även skulle utgöra en inventering av den kommunala servicen inom området skulle sedan kunna användas i det centrala program- och budgetarbetet. De lokala rapporterna skulle således lämpligen avlämnas till kommunstyrelsen och övriga kommunala nämnder.

- Vi rekommenderar därför att lokala kommunalorgan avlämnar rapporter varje år som anger olika problem inom kommundelen.

En betydelsefull uppgift för de lokala organen som inrättats i vårt land har ofta angivits vara att utveckla det lokala informationsutbytet. Mera sällan har emellertid belysts utifrån principiell synvinkel vad detta skall innebära. Något förenklat kan sägas att de lokala organen har att ansvara för den del av *den kommunala informationen som berör en viss*

kommundel. Informationsfunktionen kan emellertid ändå ges olika innebörd. Framför allt är det väsentligt att göra en gränsdragning mellan det informationsutbyte som de politiska partierna skall ansvara för och det som tillkommer de kommunala organen, dvs. i detta fall lokala råd. Om kommunerna skaffar sig "egna" organ som har till uppgift att ge information om kommunala frågor och samla in synpunkter från medborgarna, reser sig olika principiella frågor. Man kommer då in på ett område som principiellt i en representativ demokrati är förbehållet politiska partier, folkrörelser/sammanslutningar och lokala grupper av olika slag.

De lokala kommundersorgan som inrättats har inte haft några egentliga relationer till partierna eller andra av ovan angivna "aktörer" i den representativa demokratin. Man synes inte heller principiellt ha definierat arbetsfördelningen mellan "sammanslutenheten" och de "fria aktörerna". Detta kan vara en förklaring till vissa av de svårigheter som de lokala organen har haft. Om de lokala organen skall finna en plats inom ramen för den representativa demokratin är det enligt vår mening väsentligt att man diskuterar de konfliktrisker som kan finnas.

De olika uppgifter som diskuterats tidigare, t. ex. utvidgad lokal remiss, rätt att anhängiggöra ärenden i kommunfullmäktige, utarbetande av kommundersrapport, torde kunna karakteriseras som mera normala "nämnd-" och "beredningsfunktioner". Dessa lokala funktioner har närmast karaktären av en nedbrytning av den kommunala verksamheten i mindre delar. I anslutning därtill kan partiorganisationerna på lokal nivå, dvs. i kommunden, diskutera de olika ärendena och framlägga egna förslag. Vid utarbetandet av den lokala rapporten bör de lokala partiorganen lämpligen utarbeta egna förslag. Om de lokala organen ges uppgifter av denna karaktär skulle de eventuellt kunna utgöra en stimulans till den lokala partiverksamheten.

I kontakterna med medborgarna kan de lokala organen förfara på många olika sätt. Vanligen har aktiviteten emellertid huvudsakligen koncentrerats till regelbundna informationsmöten. Antalet deltagare på dessa möten har varierat. Ibland har det rört sig om något 50-tal, men ofta har antalet varit mindre. Fördelen med dessa informationsmöten, vare sig de arrangeras av lokala råd eller av kommunens centrala organ, är att en ny informationskanal skapas. Men av principiella skäl kan inte dessa sammankomster som arrangeras av kommunala organ ersätta utåtriktade aktiviteter från partier, folkrörelser/sammanslutningar eller opinionsgrupper. De närvarande på samhällsorganens informationsmöten utgör en mindre del av de boende inom området.

- Vi rekommenderar således att de lokala rådets informationsverksamhet får en mera variationsrik utformning än hittills. En väsentlig uppgift för råden kan vara att bearbeta det centrala informationsmaterialet så att det får en lokal anknytning.

De bör därvid ansvara för kommunens decentraliserade informationsverksamhet. Inom kommunden bör kunna utses olika "platser" såsom bibliotek, skolor, torg etc. där man kontinuerligt ansvarar för den

kommunala informationen. Medborgarna bör kunna veta att det på dessa "informationsplatser" regelbundet finns aktuell kommunal information.

Men den decentraliserade informationsverksamheten skall kunna spridas och nyttiggöras i mera idé- och intresseburen verksamhet. Den bör därför utformas så att den underlättar arbetet i partier, folkrörelser, sammanslutningar och opinionsgrupper. De lokala råden bör förutom allmänna informationsmöten kunna arrangera temakonferenser dit föreningslivet inbjudes. Det kan t. ex. gälla ungdomsverksamheten, det sociala arbetet, samarbetet skolan-fritiden. Vid sådana konferenser bör även olika personalgrupper som arbetar med de aktuella frågorna kunna inbjudas.

Om de lokala råden skall finna en roll i den representativa demokratin synes det således önskvärt att verksamheten utvecklas enligt dessa riktlinjer.

Uppgifter av beslutande och förvaltande/verkställande karaktär (modell 2)

När det gäller möjligheterna att utöka de lokala rådens uppgifter med beslutanderätt i ärenden av förvaltande och verkställande karaktär reser sig andra frågeställningar. Utifrån förvaltningsrättslig synvinkel finns det främst två vägar att diskutera:

- överförande av förvaltande/verkställande uppgifter genom någon form av s. k. lokal delegation,
- överförande av motsvarande uppgifter till i princip "självständiga" förvaltande/verkställande organ, som har en geografiskt betingad verksamhet.

Skillnaden mellan dessa båda vägar består främst i att delegationsvägen fastslår den centrala nämndens överordnade ansvar på ett tydligare sätt.

Ett övergripande organ som arbetar inom ett visst geografiskt område skär horisontellt över hela den kommunala förvaltningen. Det innebär att det är utomordentligt svårt att efter några principiella grunder överföra beslutanderätt för hela förvaltningsområden av det slag som diskuteras ovan. Skälet är att det inte går utan mycket stora administrativa förluster att samtidigt arbeta efter såväl en funktionell som en horisontell princip.

Vad som synes mera rimligt att överväga är om man för något av dessa områden kan överflytta beslutanderätten över någon begränsad förvaltnings/verkställighetsuppgift. Vi har därvid funnit att följande aspekter bör kunna utgöra lämpliga utgångspunkter:

1. Frågorna bör vara möjliga att avgränsa *geografiskt* till viss kommundel.
2. Frågorna bör kunna anses vara av sådant *intresse för medborgarna*, att de ökar medinflytande och delaktighet.
3. Frågorna bör vara av sådan art att *lokalkännedom och personkännedom* är av betydelse för beslutsfattandet.
4. Frågorna bör *inte vara av så stor ekonomisk betydelse* att de bör ingå i prioriteringar mellan olika kommundelar och sektorer.

5. Frågorna bör inte ha ett sådant nära samband med frågor som av *samordnings- eller ekonomiska skäl* måste beslutas centralt att ett överförande av beslutanderätt lokalt skulle innebära *organisatoriska svårigheter eller "byråkratisering" vid handläggningen*.
6. Frågorna bör inte heller vara av den arten att de kommer i konflikt med *den kommunala "likställighetsprincipen"*, dvs. att kommunens medlemmar skall vara likställda i sina rättigheter och skyldigheter gentemot kommunen.

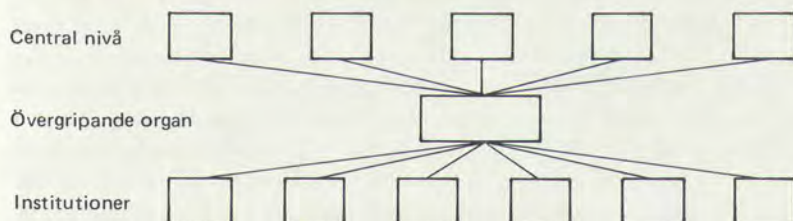
Ett närmare studium av dessa olika kriterier ger vid handen att vissa av dem är svåra att uppfylla samtidigt. Punkten 2 står således i motsatsställning främst till punkterna 4 och 5.

Vid en genomgång av enskilda ärenden under olika förvaltningsområden visar det sig att det är svårt att finna ärendetyper som svarar mot dessa kriterier. Om ett förvaltningsärende går att avgränsa lokalt och inte är för bagatellartat för att ha något allmänt intresse finns det regelmässigt en konfliktrisk med någon av punkterna 4, 5 eller 6 ovan.

Förvaltningsgöromålen kan även indelas i ärenden som avser kommunala anläggningar eller institutioner och ärenden som saknar sådan anknytning. Den förstnämnda typen är lättare att bryta ut förvaltningsmässigt i den meningen att det som regel finns möjligheter att isolera verksamheten i budgeten. Men en svårighet består även i detta fall av att olika anläggningars verksamhet inte alltid är möjlig att geografiskt avgränsa till samma område. En högstadieskola eller en stor fritidsanläggning "betjänar" således ett annat område än en lågstadieskola eller ett daghem.

Om man bortser från detta principiella problem och överför skötseln och driften av en institution eller anläggning till ett övergripande lokalt organ måste olika administrativa gränsdragningsproblem diskuteras.

Schematisk skiss över gränsdragningsproblem



När det gäller avgränsningen till den centrala nivån gäller det dels att åstadkomma en gränsdragnings till nämndernas, dels till de olika delförvaltningarnas arbete. En stor del av förvaltningsärendena är idag delegerade från nämnderna till förvaltningarna. I båda fallen finns risk för en betydande kompetenskonflikt. Vidare måste gränsdragningen till personalens befogenheter vid de olika institutionerna beaktas. För att verksamheten där skall kunna fortlöpa smidigt måste formerna för hur det övergripande organet skall utöva sin styrning diskuteras.

När det gäller förvaltnings/verkställighetsärenden som saknar anknytning till institutioner eller anläggningar, t. ex. snöröjning, vägunderhåll, är gränsdragningsproblemen till de centrala organen av samma natur. Problemen i övrigt är dock större eftersom det är en verksamhet som inte lika naturligt går att avgränsa som den vid en institution.

Ett annat problemområde har att göra med hur arbetet i de lokala organen skall praktiskt lösas. Om de ges uppgifter av detta slag måste någon förvaltningsenhet skapas, som har till uppgift att ombesörja verkställigheten. Av praktiska och administrativa skäl synes det inte försvarligt att dela upp den centrala förvaltningen i lokala enheter för förvaltning och verkställighet. I allmänhet torde de lokala organen vara hänvisade till att "köpa" tjänster från centrala förvaltningsenheter, dvs. vad avser fullgörande av uppgifter som kräver maskiner och speciell servicepersonal. Men även för att kunna begära dessa tjänster skulle de lokala organen behöva administrativ personal. Det måste vidare skapas nya administrativa rutiner för det löpande arbetet mellan de lokala organens sammanträden.

En betydande svårighet består även i avvägningen av de ekonomiska befogenheterna. Om lokala organ skall ges förvaltande uppgifter måste det ekonomiska ansvaret anpassas därefter. I det sammanhanget kommer revisionsansvaret in i bilden. Det måste således finnas en mycket klar gränsdragnings och bestämning av var det ekonomiska ansvaret ligger. Någon form av rambudget torde således få tillgripas. Genom att verksamheten kommer att "skära" olika förvaltningsområden kan emellertid inte upprättas en för hela lokala rådet avgränsad budget. Det lokala rådet kommer att få ett flertal olika "rambudgetar" som måste hållas isär. Dessa svårigheter beror främst på att verksamheten kommer att horisontellt beröra olika delförvaltningar och olika s. k. kostnadsställen.

Vi har även övervägt om de frågor som idag kan delegeras från kommunala nämnder till förtroendevalda eller tjänstemän skulle vara lämpliga för s. k. lokal delegation. En allmän genomgång av delegationsärenden har därför skett. Den har visat att delegationen som regel skett för att få till stånd en smidigare beslutsordning i löpande rutinärenden än om hela nämnden skulle fatta beslut. Det har t. ex. gällt upphandling av olika slag, antagande av entreprenadavtal, placering av donationsmedel. I allmänhet har det gällt ärenden som är svåra att avgränsa lokalt. Om detta skulle vara möjligt gäller det som regel ärenden som inte lämpar sig för organ med ett relativt stort antal ledamöter och förhållandevis få sammanträden. En delegation av beslutanderätten i denna typ av ärenden till övergripande kommundelsorgan skulle nödvändiggöra förvaltningspersonal med uppgift att verkställa ärenden för de lokala organen. Även med en begränsad beslutanderätt efter dessa principer förefaller det osannolikt att det valda organet skulle klara av de löpande ärendena på egen hand. Om lokal delegation till övergripande kommundelsorgan skall kunna tillämpas förefaller det därför nödvändigt att ge delegationsinstitutionen en annan innebörd än det har idag.

Genomgången har visat att det inte framstår som möjligt att finna några klara principer för ett överförande av beslutanderätt till geografiska

områden. I juridisk mening är det något enklare på det fakultativa området, eftersom specialförfattningarna mer i detalj reglerar förvaltningen. Om man har den utgångspunkten kan det vara naturligt att överväga t. ex. denna möjlighet inom fritidssektorn. Men såväl utifrån principiell som praktisk synvinkel kan de olika problemen som bör lösas anses ha samma karaktär.

- Med hänsyn till de omfattande problem som ett överförande av förvaltande och verkställande uppgifter till övergripande kommunaldelsorgan medför anser vi att detta inte bör ske. Vi förordar att kommunaldelsorganen i de fall kommunerna väljer att inrätta sådana ges ökade uppgifter av det slag som beskrivits under modell 1, dvs. rådgivande och informerande funktioner.

Geografiska områden/antal ledamöter

En betydelsefull fråga när det gäller inrättande av lokala övergripande organ är vilken områdesindelning som skall tillämpas. I de kommuner som hittills prövat denna form har man i allmänhet haft förhållandevis stora områden befolkningsmässigt. Oftast har man valt att följa de gamla kommungränserna, eftersom frågan som regel aktualiserats i anslutning till kommunsammanläggningar. I vissa fall har man inrättat lokala råd, kommunalråd i ytterområden, men inte för centralorten. I andra fall har man valt att följa valkretsindelningen.

Det finns enligt vår mening många olika utgångspunkter för avgränsningen av ett geografiskt område. Bl. a. kan följande önskemål vara aktuella:

- Möjligheten att tillvarata värdet av gemenskap och samhörighet.
- Möjligheten att skapa "lagom stora" områden som är lämpliga från informationssynpunkt.
- Möjligheten att ta hänsyn till olika förvaltningsmässiga förutsättningar med skilda alternativa indelningar.
- Möjligheten att utnyttja tillgänglig statistik t. ex. ur folk- och bostadsräkningen eller redovisningen av kommunalt servicebehov och serviceutbud.
- Möjligheten att skapa områden som har anknytning till det politiska arbetet, t. ex. valkretsar, valdistrikt, eller föreningsliv.

Oavsett vilken eller vilka av dessa utgångspunkter som man önskar prioritera kan konstateras att de skilda förutsättningarna i olika kommuner bör tillmätas stor betydelse. Vad som kan vara en lämplig indelning i en kommun kan visa sig mindre ändamålsenlig i en annan. Det förefaller därför mindre lämpligt att försöka eftersträva någon områdesindelning, som skall tillämpas överallt där man väljer att inrätta organ av detta slag.

I de lokala utredningar som föregått inrättandet av lokala råd har främst följande områdesindelningar diskuterats:

- "Gamla" kommundelar
- Valkretsar och valdistrikt
- Församlingar
- Socialdistrikt
- Stadsdelar
- Rektorsområden.

Av dessa har de tre förstnämnda spelat den största rollen för de förslag som sedan genomförts. I den allmänna debatten har även diskuterats att avgränsa verksamheten till sammanhängande bostadsområden. Men detta har hittills inte på allvar diskuterats i de kommuner utredningen har studerat.

Erfarenheterna från den områdesindelning som tillämpats tyder på att områdena inte sällan omfattat alltför stora arealer och för stort antal medborgare. Informationsverksamheten har därför varit svår att få att fungera. I många fall har det bl. a. därför varit svårt att göra de lokala rådets verksamhet känd bland allmänheten. Av betydelse i detta sammanhang är emellertid även det ringa antalet ledamöter i organen. Det har således varit vanligt att råden bestått av 5–7 ledamöter, som haft upp till 5 000–10 000 invånare inom sitt område.

Eftersom vi tidigare förordat att organ av detta slag skall ges rådgivande och informerande funktioner är det rimligt:

- att eftersträva något mindre områden än som hittills varit fallet och ta större hänsyn till samhörighet och gemenskap och/eller
- att låta råden bestå av flera ledamöter än som hittills varit fallet. Det synes vara en fördel att råden i vissa större områden får upp till 15–20 ledamöter.

En fördel med att inte centralt bestämma någon områdesindelning är att kommunerna kan skapa sig en mera flexibel organisation. Om erfarenheterna visar att man bör ändra på områdesgränserna är detta förhållandevis okomplicerat.

Valsätt och sammansättning

I diskussionen om kommundelsorganen har det framkommit delvis olika uppfattningar om hur de bör utses. Några har menat att ledamöterna inte enbart borde representera de politiska partierna utan att även föreningar och opinionsgrupper borde få utse ledamöter.

En förhärskande mening har varit att den representativa demokratin inte skall överges. Inom denna ram kan emellertid diskuteras olika valsätt, som i olika hög grad är beroende av de frågeställningar som skisserats i det föregående.

I huvudsak brukar man vid valet av samhällsorgan skilja mellan direkta och indirekta val. I det förstnämnda fallet sker valet genom de s. k. allmänna valen. Den ordningen tillämpas för de beslutande församlingarna på olika nivåer; riksdagen, landstinget och kommunfullmäktige. Valet sker på en och samma dag. För de kyrkliga primärkommunernas

beslutande organ sker valet i det fristående kyrkofullmäktigevalet.

Huvudprincipen är att endast de beslutande organen, som i vårt land har egen beskattningsrätt, väljs genom direkta val. Valhandlingen innebär ett politiskt ansvarsutkrävande från medborgarna av de valda representanternas beslutsfattande. De förtroendevalda i kommunerna ansvarar för ett område som genom lagar och författningar är avgränsat i förhållande till landstingens och riksdagens ansvarsområden.

De lokala organ som diskuterats i det föregående är av annan karaktär än de beslutande församlingarna som beskrivits ovan och där direkta val tillämpas. En viktig principiell fråga är då om samma krav alltid måste ställas på organ som direktväljes. Man kan konstatera att det i vissa länder tillämpas direktval till organ, som t. ex. inte har egen beskattningsrätt. En viktig förutsättning är emellertid att en något så när klar gränsdragning kan göras. Det förefaller även rimligt att ett organ som direktväljes har en egen ekonomisk resurs att ansvara för inför väljarna: t. ex. en given ekonomisk ram.

Utifrån praktiska utgångspunkter måste emellertid även andra aspekter vägas in. Främst gäller att direktval ställer stora krav på likformighet. Antalet ledamöter måste relateras till invånarantal. De lokala områdena måste anpassas till valkretsar/valdistrikt. Det innebär förhållandevis stora områden som måste fastställas av statliga myndigheter. Områdesindelningen måste vara totaltäckande för kommunen om informationen om valtekniken skall kunna ske. Starka skäl talar från kommunalvalssynpunkt för att lokala organ med ungefär samma uppgifter måste inrättas i alla kommuner. Om valen skall ske endast i vissa kommuner försvåras den valtekniska informationen.

Med hänsyn till valdeltagandet och valtekniskt sammanräkningsförfarande etc. är det en nackdel om fristående val skulle kunna anordnas i olika kommunelar.

- Vi anser som framgått ovan att principen om direktval inte går att förena med önskemålet att kommunelsorgan skall vara fakultativa och att kommunerna själva skall få bestämma områdesindelningen. Vi anser därför att indirekt val skall tillämpas.

Ett motiv för att ha direktval är att de lokalt förtroendevalda skall bli partipolitiskt representativa för det egna området. Sannolikt skulle det även innebära att de förtroendevalda blev mera kända bland allmänheten. Om den förstnämnda aspekten tillmäts den största betydelsen skulle emellertid detta kunna arrangeras genom att ledamöterna i indirekt valda organ kunde väljas efter partifördelningen i viss kommunel. Kvarstår gör dock att detta kräver en betydande uniformitet. Det skulle innebära krav på att områdesgränserna för organen fastställs efter några bestämda principer. Antalet ledamöter måste relateras till befolkningstal etc. Detta är enligt vår mening inte heller förenligt med önskemålet att kommunerna skall ges valfrihet i valet av former.

Enligt den nuvarande ordningen kan minoriteten i kommunfullmäktige avstå från att begära proportionella val. Därvid kan partierna överenskomma om att kommunelsorganen skall avspegla den politiska samman-

sättningen i varje kommun-del. Partierna kan även genom brett nomineringsförfarande göra att kandidaterna får förankring i den egna kommun-delen.

- Vi föreslår därför att formerna för indirekta val inte skall bindas genom lagstiftning utöver vad som idag gäller. Vi finner det väsentligt att kommunerna har handlingsfrihet på denna punkt. Det innebär att en minoritet i kommunfullmäktige i praktiken har möjlighet att avgöra vilken ordning som skall tillämpas. Genom överenskommelse mellan partierna kan en direkt avspiegling av kommun-delarna åstadkommas.

Summering

Av den tidigare framställningen har framgått att övervägande skäl talar för att kommunerna ges så stor valfrihet som möjligt, när det gäller inrättande av övergripande lokala organ. Förutsättningarna i kommunerna skiljer sig väsentligt åt. Erfarenheterna från de kommuner där kommun-delsorgan inrättats är blandade. Vi anser därför att det är olämpligt att man från statsmakterna stipulerar att övergripande kommun-delsorgan skall inrättas i alla kommuner i landet.

De skilda lokala förutsättningarna talar även för att man skapar en ordning, som inte binder kommunerna i alltför hög grad när det gäller själva formerna för verksamheten. Det framstår därför som ett önskemål att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt själva får avgöra arbetsuppgifter, områdesindelning, storlek på organen osv.

Frågan om valfrihet för kommunerna bör vägas mot vissa förvaltningsprinciper och kravet på demokratiska former där det kan finnas skäl för likformighet i landet.

Främst reser sig emellertid kravet på likformighet när det gäller valsättet. En modell som innebär direkta val kräver således betydligt större uniformitet. Det gäller t. ex. områdesindelning och organens storlek.

Med hänsyn till ovannämnda resonemang förordar vi:

- att kommun-delsorgan skall vara frivilligt för kommunerna och att kommunerna därvid själva skall bestämma arbetsformerna
- att dessa organ i de kommuner som de inrättas i ges ökade uppgifter och utökade lokala resurser i förhållande till vad som hittills vanligen varit fallet
- att kommunerna ges rätt att ange i reglemente att kommun-delsorgan skall kunna anhängiggöra frågor i kommunfullmäktige
- att kommunerna i reglementsform anger att vissa frågor *skall* och andra *bör* remissbehandlas
- att de lokala kommun-delsorganen bör utarbeta kommun-delsrapport varje år
- att dessa organ skall väljas genom indirekt val av kommunfullmäktige, samt
- att kommun-delsorganen som regel bör bestå av flera ledamöter än som hittills varit fallet, omkring 15–20 ledamöter i större områden.

7.6.4 Lokala styrelser vid kommunala institutioner

Allmänna förutsättningar

Av bakgrundsbeskrivningen framgår att lokala styrelser för kommunala institutioner kan vara aktuella för olika kommunala verksamhetsområden. I detta sammanhang bör till att börja med ställas frågan om sådana lokalstyrelser bör avgränsas till något eller några områden eller om de bör kunna förekomma på alla områden.

Detta sammanhänger med vilket syfte man har med denna typ av organ. En genomgång av den allmänna debatten, samt diskussionen i de kommuner där frågan aktualiserats visar att syftet främst är:

- att knyta avsevärt flera medborgare till den kommunala verksamheten med ett eget ansvar som förtroendevalda
- att dessa förtroendevalda till stor del skall kunna hämtas bland dem som utnyttjar institutionens tjänster
- att man därigenom skall få till stånd en bredare förankring av verksamhetens inriktning
- att man skall "öppna" institutionens verksamhet genom kontakter med "näringslivet" och
- att man skall få till stånd en ökad medverkan från de anställda och åstadkomma en kontaktpunkt mellan dessa och medborgarna.

Det som närmast talar för att man försöker avgränsa förekomsten av lokala styrelser för institutioner är att några av dessa syften synes vara lättast att uppnå på vissa områden. Förutsättningarna för denna form av styrelser är alltså olika beroende på vilken verksamhet som bedrivs vid institutionen ifråga.

När det gäller *skolans område* finns som framgått av den allmänna debatten och av olika utredningars arbete ett önskemål att få till stånd en lokalstyrelse. Ett motiv har varit att ge olika intressen möjlighet att få vägas mot varandra. Ett annat är att tillföra skolarbetet erfarenheter från det omgivande samhället. I detta sammanhang är det många aspekter som gör sig gällande:

- medborgarnas allmänna inflytande över skolan
- medborgarnas inflytande över skolan i egenskap av föräldrar
- personalens inflytande över sin arbetssituation
- elevernas inflytande över skolarbetet samt
- "avnämarnas" intressen.

Verksamheten i skolan berör således en mängd olika intressen, som måste vägas mot varandra. I huvudsak måste det ske via beslut som fattas enligt den representativa demokratin, dvs. av riksdag, kommunfullmäktige, skolstyrelse etc. Men därutöver återstår naturligtvis ett utrymme för beslutsfattande vid enskilda skolor eller rektorsområden som kan ges olika stort innehåll.

På *barnstugeverksamhetens* område är förutsättningarna något annorlunda än på skolans. Även där har i olika sammanhang, t. ex. i barnstugeutredningen, påtalats behov av att skapa nya kontaktvägar

mellan institutionerna och det omgivande samhället. I detta fall har inte den allmänna debatten i så hög grad gällt fördelningen av inflytande mellan olika intressentgrupper. Främst har det gällt hur man skall kunna knyta serviceutnyttjarna, dvs. barnens föräldrar, närmare till institutionernas verksamhet med ett eget ansvar.

På *ålderdomshem, pensionärshem* etc. är förutsättningarna ytterligare annorlunda än på skolans och på barnstugeområdet. I detta fall har serviceutnyttjarna, dvs. gästerna vid hemmen, ett särskilt intresse. I detta sammanhang förekommer lokalt olika typer av organ, där man låter personalen och gästerna mötas. Det kan gälla olika former av samrådsorgan. Men i vissa fall synes dessa organ ha en ställning som i realiteten ger dem beslutskompetens.

På *fritidsanläggningar* etc. kommer främst folkrörelserna som är aktiva på fritidsområdet in i bilden. I vissa kommuner har man låtit föreningar av olika slag ta hand om driften av anläggningarna. I detta fall finns även mycket stora variationer mellan olika anläggningar. Flertalet av de mindre anläggningarna har inte någon särskild personal.

På det landstingskommunala området synes det främst vara *omsorgs-verksamheten* och *sjukvårdsinstitutioner* där organ av detta slag kan diskuteras. I dessa fall utgörs serviceutnyttjarna inte sällan av personer som utnyttjar servicen vid en speciell institution under relativt kort tid. Detta växlar emellertid avsevärt mellan olika typer av institutioner.

Principiella synpunkter

Om man mera principiellt vill belysa olika aspekter på lokalstyrelser utifrån medborgarnas synvinkel kan man något förenklat utgå från olika roller:

- Som *väljare* uppdrar medborgarna åt de förtroendevalda att fatta de kommunala besluten. Politikerna har det totala ansvaret för att den kommunala verksamheten sköts i enlighet med medborgarmajoritetens intentioner. Rollen som väljare är sammanbunden med rollen som skattebetalare. Varje medborgare har alltså ett intresse av hur *alla* aktiviteter i kommunen sköts, eftersom man får vara med och bekosta verksamheten. I allmänhet har medborgaren inte enbart ett indirekt intresse att bevaka, utan ofta berörs man även mera direkt av olika beslut.
- Som *serviceutnyttjare* kommer man således i direkt kontakt med ett brett fält av den kommunala verksamheten genom sig själv eller genom någon anhörig. På skolområdet kan det gälla som förälder eller elev. Men detta kan även vidgas till avnämargruppen, dvs. dem som skall anställa en elev efter färdig utbildning eller ansvara för praktiktid.
- Som *anställd* hos kommunen får man en arbetstagar-arbetsgivarrelation som ger sina speciella förutsättningar. I denna roll vill medborgaren få utrymme för vidgat inflytande över sin arbetssituation. Genom förhandlingar skapas en partssituation. Den anställde är berättigad att agera utifrån sitt eget intresse vad avser löneförmåner etc.

I principiellt hänseende uppstår naturligtvis svårigheter att klargöra hur medborgaren i dessa olika roller skall tillåtas göra sig gällande. I det följande skall anges några problemställningar i anslutning till förslag som presenterats av utredningen om skolans inre arbete (SIA) i betänkandet "Skolans arbetsmiljö" SOU 1974:53.

Det inflytande som medborgarna i *egenskap av väljare* "delegerar" till förtroendevalda utövas via olika kommunala organ. Genom beslut i fullmäktige och nämnder har de förtroendevalda i princip ansvaret för hela den kommunala verksamheten. Av praktiska skäl sker emellertid även en delegation från de förtroendevalda till de anställda. Enligt lagbestämmelser skall detta ske restriktivt, men i praktiken förekommer en betydande delegation i frågor av löpande karaktär.

En betydelsefull fråga i detta sammanhang är på vilket sätt de förtroendevaldas intentioner skall komma till uttryck i den löpande kommunala verksamheten. Detta problem åskådliggörs inte minst genom det förslag till lokala organ, som SIA-utredningen framlagt. I det fallet har man utgått från att det inte finns något behov av reglerade kontaktvägar mellan det centrala organet och den s. k. bestyrelsen. Det förutsätts inte att någon person från skolstyrelsen skall finnas med i det lokala organet.

Detta tillsammans med den vidgade beslutskompetensen med s. k. fri resursanvändning vid skolorna som föreslagits av SIA-utredningen reser flera principiella frågeställningar. Förslaget innebär bl. a. att formerna för och omfattningen av åtgärder för studiesvaga elever i hög grad skall få avgöras vid varje skola. Frågan gäller då

- om detta berör allmänintresset
- om det är ett intresse enbart för föräldrar till barn som för tillfället går i skolan, eller
- om det är ett intresse enbart för den pedagogiska personalen.

Huvudfrågan gäller vem som har ansvaret inför väljarna om oenighet råder. Vi anser att det är väsentligt i detta sammanhang att de förtroendevalda har möjlighet att utöva det politiska ansvar som de anförtrotts.

Även inflytandet i *egenskap av serviceutnyttjare* erbjuder problem av både principiell och praktisk natur. I många fall är det svårt att avgränsa vilka som skall betraktas som serviceutnyttjare. Dessutom kan gruppen serviceutnyttjare vara en heterogen grupp. Även i detta fall förefaller det naturligt att åskådliggöra problemet i anslutning till SIA-utredningens förslag.

Det är väsentligt att det förekommer ett utbyte mellan föräldrar och lärare om barn i yngre skolåldern. Det är vidare lika naturligt att motsvarande utbyte även utvecklas mellan elever och lärare högre upp i åldrarna. Det måste således finnas former där ett sådant ömsesidigt utbyte får finnas. Men vi anser inte detta innebär att rollen som serviceutnyttjare skall utgöra grunden för representation i organ med beslutskompetens. I detta sammanhang bör uppmärksammas att en stor del av medborgarnas kontakter med de förtroendevalda just gäller



erfarenheter som de fått som serviceutnyttjare. Om man således väljer egenskapen att vara serviceutnyttjare som utgångspunkt för representation införs en ny princip i offentlig verksamhet. Den överensstämmer inte med den representativa demokratis principer.

Det som framför allt är av intresse att uppmärksamma i detta sammanhang är bl. a.:

- hur man avgränsar dem som skall betraktas som serviceutnyttjare
- hur valet skall ske av dem som skall representera serviceutnyttjarna och
- hur ansvarsutkrävandet skall ske av dem som representerar serviceutnyttjarna.

Inflytandet i egenskap av *anställd* tar sig idag uttryck i många former. De anställda uppträder i olika roller:

- som chefstjänstemän som bereder ärenden inför nämnderna
- som ansvariga för den kommunala förvaltningens verkställighet
- som anställda som vid skolor, daghem, ålderdomshem etc. svarar för driften och verksamheten där.

De anställdas inflytande tar sig därför även olika uttryck för olika grupper. Det gäller via olika former av samråd. Men det gäller också enligt de avtal som i dag anger ett visst förfarande t. ex. vid anställning, anställnings upphörande och andra personalpolitiska frågor.

Den principiella frågan i detta sammanhang är hur det företagsdemokratiska inflytandet skall avvägas mot allmänintresset, dvs. via det politiska inflytandet. I allmänhet torde ett ökat inflytande från de anställdas sida innebära att kommunen som arbetsgivare tillgodogör sig erfarenheter som kommer det allmänna till del. Men det kan naturligtvis även uppstå situationer då det företagsdemokratiska önskemålen kan komma i kollision med det som tidigare benämnts som allmänintresset.

En inte ovanlig föreställning i debatten har varit att det skall gå att göra någon enkel gränsdragning mellan politiskt och företagsdemokratiskt inflytande. Härvid har man ansett att de förtroendevalda skall "ange målsättningen, dra upp riktlinjer etc.", samt "fatta de avgörande politiska besluten". De anställda skall sedan inom den ram som dragits upp försöka uppfylla dessa mål.

Detta väcker emellertid en lång rad frågor. Är det möjligt att ge en så entydig målsättning att inte något tvivel råder i enskilda situationer om vilka beslut som skall fattas? Kan de förtroendevalda göra upp målsättningen utan att ha en nära förankring i verksamheten? Är det möjligt att generellt definiera vad som är politiska beslut? Om medborgarna när man upplever dagliga problem möts av beskedet att dessa frågor inte är politiska och därför inte berör de förtroendevalda, hur kommer det att påverka de förtroendefulla kontakterna dem emellan?

När det gäller det företagsdemokratiska inflytandet i den kommunala verksamheten förefaller det således utomordentligt svårt att dra en skarp gräns. I de kommunalanställdas arbete synes snarare ligga som en förutsättning att man måste ha ett intimt samspel med sina uppdragsgivare på alla nivåer. Det kan gälla såväl företrädare för de politiska organen som serviceutnyttjarna.

Olika modeller av styrelser för kommunala institutioner

Med utgångspunkt i resonemanget ovan kan man tänka sig att flertal olika modeller av styrelser vid kommunala institutioner. I detta avsnitt skall göras ett försök att renodla några alternativ;

Institutionsstyrelser av den typ som prövas i några kommuner inom ramen för de regler som gäller för fakultativa nämnder är som framgått ovan *politiskt förtroendevalda organ (modell 1)*. Det innebär att valresultatet avspeglar sig i organets sammansättning.

En annan variant av lokalstyrelse är den som föreslagits av SIA-utredningen och som benämns bestyrelse. Detta organ föreslås bli sammansatt av företrädare för olika intressegrupper inom skolans värld. Rektor, lärare, övrig personal, elever och föräldrar delar på de olika platserna.

Detta organ karakteriseras av att det inte består av några medborgare som svarar för det s. k. allmänintresset. I det följande benämnes denna typ av organ för *intressentgrupperat organ (modell 2)*.

En mellanform av dessa båda typer är att såväl politiskt förtroendevalda och personer utsedda av intressentgrupper finns företrädade. I detta fall skulle man försöka tillgodose både det allmängiltiga medborgarintresset, samt andra intressen som en medborgare kan ha i olika roller. Denna typ av organ kan benämnas *förtroendevalt och intressegrupperat organ (modell 3)*.

Inom ramen för de båda sistnämnda modellerna kan man tänka sig olika alternativ beroende på den närmare fördelningen av ledamöterna. För den principiella diskussionen torde det emellertid räcka med de som skisserats ovan.

I det följande skall ges några allmänna synpunkter i anslutning till de

olika modeller som beskrivits ovan. Det kan till att börja med konstateras att det i flera fall rör sig om relativt oprövade vägar i det kommunala livet.

En betydelsefull fråga i detta sammanhang är vilka befogenheter som bör och kan ges organ av det slag som här diskuteras. Detta sammanhänger i sin tur intimt med sammansättningen av organen. Om man finner det möjligt och önskvärt att lägga frågor på dessa styrelser, som innebär ett fritt användande av resurser i enlighet med vad som diskuteras på skolans område i samband med SIA-utredningen och SSK-utredningen, synes detta tala för modell 1, dvs. ett politiskt förtroendevald organ. I dessa fall är man inne på avvägningar, som det kan råda mycket delade meningar om i väljarkåren. Det framstår som olämpligt att lägga sådana uppgifter på ett organ med representanter för olika intressegrupper. Det torde således inte räcka med att de politiska organen anger en målsättning för verksamheten. Preciseringsen i målet, samt möjligheterna till uppföljning synes vara alltför begränsade.

Om man däremot väljer att förbehålla den betydelsefulla prioriteringen etc. till de beslutande församlingarna och respektive facknämnder kan diskussionen föras från andra utgångspunkter. Om organet kommer att ägna sig åt löpande förvaltningsgöromål, som till stor del kommer att beröra de anställdas dagliga arbete, ökar kravet på representation från de anställda. Även önskemålet att få med representanter för serviceutnyttjarna, t. ex. gäster vid ett ålderdomshem, ökar.

Med utgångspunkt i den redovisning som skett i det föregående angående motiven för lokalstyrelser vid kommunala institutioner bör i detta sammanhang uppmärksammas:

– att motivet som regel varit att öppna nya kontaktvägar, samt tillföra institutioner erfarenhet.

Detta talar för att allmänintresset finns representerat i styrelserna i form av förtroendevalda. Det gäller oavsett om de således ges en förhållandevis "smal" beslutskompetens, eller om de ges "vidsträckt egen kompetens".

Vi anser därför inte att begränsningen till enbart personal och serviceutnyttjare är rimlig när det gäller lokalstyrelser vid institutioner. Det finns naturligtvis frågor som huvudsakligen berör dessa grupper. Men dessa torde vara av en sådan karaktär att de inte behöver behandlas i särskilda styrelser.

Det förefaller således svårt att inom ramen för den verksamhet som i dag bedrivs vid kommunala institutioner avgränsa frågor som enbart berör personal och serviceutnyttjare. Särskilt gäller det om syftet är att öppna nya kontaktvägar och tillföra institutionerna ytterligare erfarenheter. Vi anser att modell 2, s. k. intressegrupperat organ, är svårt att förena med de kommunaldemokratiska principer som karakteriserar den kommunala verksamheten i vårt land.

Frågan huruvida de lokala organen vid institutionerna bör bestå enbart av politiskt förtroendevalda eller om även andra bör vara med kan inte besvaras generellt. I detta sammanhang måste man utgå från dels de

uppgifter som idag är anknutna till institutionerna, dels om det går att föra dit ytterligare uppgifter.

En genomgång av olika kommuner, med en analys av vilka beslutsfunktioner som skulle kunna ligga vid institutionerna, har utförts. Därvid har framkommit att det i dag finns en betydande variation mellan kommunerna. I vissa kommuner har man redan nu en betydande beslutskompetens t. ex. vid daghem, ålderdomshem. I andra har man en mera centraliserad förvaltningsstruktur.

I samband med de lokala utredningar som skett i ett antal försökskommuner har kunnat konstateras:

att området för beslutanderätt varit mindre omfattande än vad som tidigare brukat anförtros politiskt förtroendevalda organ
att en stor del av frågorna varit av en sådan karaktär att även de anställda haft ett berättigat intresse av att kunna påverka besluten.

Av det föregående framgår att det finns flera olika problemområden som hör ihop. I hög grad gäller det hur uppdelningen av ansvar skall ske mellan olika grupper.

De kommunalt förtroendevalda delar ansvar med de anställda på olika nivåer i den kommunala förvaltningsorganisationen. Dessutom kommer andra intressegrupper som utnyttjar servicen från kommunerna in i bilden. På de kommunala institutionerna återfinns det stora antalet anställda.

Vi anser som framgått ovan att det är väsentligt att knyta flera förtroendevalda till den kommunala verksamheten. Men vi anser även att det är betydelsefullt att kunna finna en kontaktpunkt i den kommunala organisationen mellan förtroendevalda och det stora antalet anställda.

I det föregående har vi diskuterat *tre* renodlade modeller. Av dessa anser vi att modell 2, som inte består av några förtroendevalda inte bör tillämpas. Modell 1, dvs. rent politiska organ, överensstämmer med den representativa demokratis principer. Från kommunaldemokratisk synvinkel är det således övervägande skäl som talar för denna modell. Enligt denna modell bör andra intressen, t. ex. representanter för anställda, elever och föräldrar lämpligen få närvarorätt med yttranderätt, dock ej beslutanderätt.

Om modell 3, s. k. blandade organ skall tillämpas sammanhänger främst med vilka uppgifter som skall ligga på institutioner. Om det i hög grad kommer att gälla frågor som berör de anställda i deras dagliga arbete kan en sådan diskuteras.

Denna fråga sammanhänger emellertid med andra frågor. Utredningen "skola-stat-kommun" har således i uppdrag att överväga uppgiftsfördelningen på olika nivåer inom skolområdet. Arbetsrättskommittén har under detta år framlagt ett förslag till utvidgad förhandlingsrätt för kommunalt anställda, som berör grundläggande principer för ansvarsfördelningen inom kommunerna och landstingen.

Vi finner det självklart att de företagsdemokratiska strävanden som i dag gör sig gällande i samhället som helhet även skall komma till uttryck på den kommunala nivån. Olika vägar kan således diskuteras när det

gäller de anställdas medverkan i lokalstyrelser. För närvarande prövas en modell där representanter för de anställda ges närvarorätt i institutionsstyrelser, men ej har beslutanderätt.

En annan modell som vi övervägt inryms inom modell 3 ovan, s. k. blandade organ. Den innebär:

- att institutionsstyrelsen i huvudsak skulle bestå av förtroendevalda och anställda med de förstnämnda i majoritet
- att hela styrelsen skulle väljas av kommunfullmäktige
- att det därvid skulle förutsättas att partierna nominerar serviceutnyttjare som har anknytning till institutionerna, samt
- att de anställda skulle representeras via de fackliga organisationerna, som skulle föreslå kandidater.

Tillämpad på skolans område skulle modellen innebära att eleverna gavs adjungerad status. Motiv för detta är att ansvarsförhållandena inte kan lösas för omyndiga på ett tillfredsställande sätt om de ges beslutanderätt.

Frågan om de anställdas roll i detta sammanhang gäller emellertid i hög grad den principiella frågan om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Till den frågan skall utredningen återkomma i nästa utredningsetapp. I uppdraget ingår dels att överväga närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder, dels frågan om inrättande av s. k. partsammansatta organ med beslutanderätt. Vi avser således att återkomma när det gäller den generella frågan om de anställdas ställning i den kommunala demokratin.

Sammanfattningsvis har våra överväganden lett till följande ståndpunkter:

- att kommunerna och landstingen vid kommunala institutioner såsom t. ex. skolor, daghem, ålderdomshem och sjukvårdsinrättningar skall kunna inrätta lokalstyrelser
- att dessa skall ha ansvaret för skötseln av institutionen och utgöra en kontaktlänk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten,
- att lokala styrelser bestående enbart av förtroendevalda och som väljs av fullmäktige överensstämmer bäst med traditionella kommunaldemokratiska principer,
- att ytterligare försöksverksamhet med denna modell bör bedrivas, samt
- att frågan om de anställdas ställning i detta sammanhang kommer att prövas i nästa utredningsetapp. Därvid kommer ytterligare att övervägas blandade organ, där såväl förtroendevalda som företrädare för de anställda är ledamöter.

7.6.5 *Omröstningar och opinionsundersökningar*

Den tredje vägen för vidgat deltagande och inflytande som behandlas är som tidigare nämnts omröstningar och opinionsundersökningar. Vi har bl. a. övervägt om det finns något behov av reglerade former i detta sammanhang. Våra allmänna överväganden har lett till följande utgångspunkter:

- Vi anser att grunderna för en stark och medborgerligt förankrad kommunal styrelseform alltfört måste vara en väl utvecklad representativ demokrati.
- Ofta förekommande allmänna omröstningar eller andra liknande beredningsformer är enligt vår mening svårt att förena med kravet på en fungerande representativ styrelseform för kommuner och landsting.
- Något mera utbrett missnöje med det representativa systemet som sådant på det kommunala planet kan inte utläsas av tillgängligt material. De krav på reformer som reses syftar snarare till att vitalisera det representativa systemet och göra det mer funktionsdugligt.
- Materialet ger ej heller vid handen att kraven på kommunal folkomröstning skulle vara förankrade i någon utbredd opinion.
- Några förslag om *beslutande* kommunal folkomröstning har inte framställts i utredningen och rymmes för övrigt inte inom direktivens ram. Beslutande kommunal folkomröstning överensstämmer inte med grundlagens bestämmelser.
- Vi har inte heller funnit anledning att överväga *obligatorisk folkomröstning* i någon form.
- Möjlighet för en minoritet* inom fullmäktige eller för en grupp väljare utanför fullmäktige (folkinitiativ) att påfordra folkomröstning i någon form anser vi inte ligga inom direktivens ram att närmare överväga.
- Vad vi främst prövat är om det finns skäl att bredda underlaget för fullmäktiges och landstingsmötets beredningsformer för att möjliggöra inhämtande av synpunkter och råd under mer direkta former från medlemmar av kommunen/landstinget innan beslut fattas.

Som angivits i inledningskapitlet har väsentliga förutsättningar för den representativa demokratin förändrats under senare år. Det gäller t. ex.

- att kommunerna ökat i omfång och befolkningstal
- att sambandet mellan riks- och kommunalpolitik framträtt starkare
- att den kommunala långtidsplaneringen ökat
- att landstingen uppvisar ett breddat register och en allmänt sett stark expansion, samt
- att partiernas betydelse i det kommunala livet har ökat starkt

I detta sammanhang kan även konstateras att valdeltagandet i de allmänna valen sedan 1950-talets början har ökat betydligt, från omkring 80 % 1950 till över 90 % 1973. Dessutom noteras ett jämnare valdeltagande med hänsyn till olika befolkningsskikt. Det tyder på att allt fler medborgare i olika sociala skikt känner samhörighet med samhället. Massmedias ökade roll som informationsmedel samt förenklingar i valförfarandet har självfallet också bidragit till detta ökade intresse på valdagen.

I samband härmed kan konstateras en i vissa avseenden ny valteknik med nya röstvanor. Allt fler medborgare i takt med den ökade rörligheten i samhället önskar rösta på posten före valdagen.

Åtskilliga av dessa uppräknade faktorer torde var för sig kunna anföras som skäl både för och mot nya mer direkta beredningsformer. Samman-

taget anser vi att den skisserade utvecklingen ytterligare understryker behovet av en väl fungerande och medborgerligt förankrad representativ styrelseform för kommuner och landsting. Men samhällsutvecklingen har även ökat kraven på breddade och mer mångsidiga former för ärendenas beredning.

Som framgått tidigare föreslår vi också en rad åtgärder i denna riktning. Förtroendemännens viktiga ställning uppmärksammas. De förslag som syftar till att öka antalet kommunalt förtroendevalda samt underlätta deras arbetsmöjligheter torde på ett avgörande sätt förbättra beredningsprocessen.

Partiernas viktiga uppgifter betonas. Genom olika förslag vidgas deras möjligheter till utökade insatser på den lokala nivån för att säkerställa en god kontakt med väljarna.

Den kommunala informationen kommer om utredningens förslag i dessa avseenden genomföres att kraftigt förbättras. Därmed får medborgarnas rätt till insyn, kontroll och egen aktivitet ett nytt innehåll, särskilt för resurssvaga grupper.

Vidare föreslås åtgärder för att stimulera medlemmarna i folkrörelserna och olika sammanslutningar till aktiva insatser i samhällsarbetet.

Folkrörelserna ges ökade möjligheter att följa den kommunala verksamheten. Detta medför en breddning av beslutsunderlaget för de kommunala organen.

De organ som behandlats för att lokalt förankra den kommunala självstyrelsen syftar slutligen till att just fånga upp de synpunkter och tendenser i folkopinionen, som kraven på folkomröstningar ofta motiveras med.

Enligt vår mening bör de här föreslagna åtgärderna i första hand prövas. Effekten av dem bör utvärderas innan man i kommuner och landsting överväger andra former för beredningen i riktning mot folkomröstningar.

Självfallet representerar varje alternativ till ett ökat direkt inflytande för den enskilde väljaren något av ett demokratiskt ideal.

Som framgått har dock en rad starka invändningar rests i den debatten mot rådgivande omröstningar i olika former. Av utredningens bakgrundsmaterial kan inhämtas ytterligare synpunkter i den riktningen. Der gäller t. ex. om det skulle bli regel att olika planfrågor blev föremål för separata allmänna omröstningar. Det skulle kunna medföra att debatten om enstaka projekt blir lösryckt ur ett större sammanhang. Därmed finns stor risk för att den allt viktigare kommunala långtidsplaneringen försvåras. Avgränsning och formulering av väsentliga frågor för omröstning torde inte minst i dessa sammanhang bli ett stort problem. Partiernas möjligheter att klara av informationen måste också beaktas.

Kravet på ett högt valdeltagande medför att sådana omröstningar sannolikt inte kan genomföras utan någon form av förhandsröstning på posten eller på annat sätt. Sammantaget får man räkna med att omröstningar resulterar i en arbetskrävande och utdragen beredningsprocess. Av utredningens preliminära beräkningar har framgått att kostnaderna för omröstningar som gäller alla kommunmedlemmar torde bli

avsevärda. Som jämförelse kan nämnas, att de kommunala kostnaderna för valnämndens verksamhet vid de allmänna valen 1973 uppgick till ca 500 000 kr för Lunds kommun, 700 000 kr för Malmö kommun och 1,8 miljoner kr för Stockholms kommun. Kostnaden för en folkomröstning i en enda fråga blir sannolikt inte mindre. Risk finns för att kostnaden för en omröstning inte skulle stå i någon rimlig proportion till den ekonomiska betydelse den fråga har som blir föremål för folkomröstning. Det måste förutsättas att kommunen får stå för alla kostnader vid en folkomröstning, även rörande exempelvis poströstning och annan statlig service.

I övrigt visar de undersökningar som gjorts, att det egentligen bara varit indelningsfrågor, som föranlett särskilda direkta beredningsformer. Endast i några få fall synes andra frågor ha föranlett särskilda åtgärder för att undersöka opinionsläget eller för att åstadkomma en manifestation av folkmeningen. Det har då t. ex. gällt färgsättningen på en kyrka, nedläggningen av ett lokallasarett, och fråga om rivning av ett gammalt rådhus.

Om det i framtiden kommer att dyka upp större frågor som på samma sätt som kommunsammanläggningarna aktualiserar den representativa demokratins arbetsformer, är vanskligt att uttala sig om.

Vi anser att en speciell tendens som kan utläsas av materialet om opinionsundersökningarna är värd att särskilt uppmärksammas. Det gäller syftet med omröstningarna.

I många fall synes huvudavsikten ha varit, att man genom en allmän omröstning skulle konstatera att hela kommunen stod enig bakom sina krav på självständighet. Sådana manifestationer har riktats mot statsmakten, representerad av länsstyrelse och regering, men även gentemot grannkommuner. En liknande tendens har kunnat märkas i Norge och i viss mån även i Schweiz.

Kommunministern har nyligen på riksdagens begäran tillsatt sakkunniga för en översyn av indelningslagstiftningen. Enligt direktiven bör översynen bl. a. avse de bestämmelser, som reglerar förutsättningarna för att förordna om indelningsändring. I civilutskottets hemställan om översynen heter det att bedömningen av den permanenta lagstiftningen "bör ta sikte på möjligheten att i framtiden förankra kommunindelningsbeslut i levande opinioner och förena översiktliga, näringsgeografiska och regionala synpunkter med rent kommunala önskemål". (CU 1973:6; rskr 1973:77).

De flesta opinionsundersökningar har gällt indelningsfrågor. Det skulle därför i och för sig kunna anses vara nog med att hänvisa till denna översyn av indelningslagstiftningen.

Enligt vår mening finns dock vissa skäl, frånsett detta, för att även överväga de kommunala organens beredningsformer i ett vidare perspektiv. Enligt vår uppfattning bör emellertid tyngdpunkten i insatserna för att förbättra fullmäktiges beslutsunderlag ligga inom ramen för de övriga åtgärder som utredningen föreslår i detta betänkande. I vissa avseenden föreslår vi lagändringar, i andra fall rekommendationer i konsekvens med önskemålet om att kommuner och landsting bör ges största möjliga

rörelsefrihet när det gäller arbetsformerna.

Om man skall gå vidare i riktning mot mer direkta beredningsformer är däremot mycket tveksamt. Utredningens undersökningar pekar på många problem och svåra avvägningar. Därför föreslås inte införandet av något särskilt lagreglerat institut för kommunal folkomröstning eller andra dylika opinionsundersökningar. Hållfasta grunder saknas för att införa sådant institut. Problemen är alltför svåröverskådliga, och behovet av en särskild lagstiftning är inte styrkt.

Kontakter har förevarit med kommunallagsutredningen om lämpligheten och möjligheten att i lag reglera opinionsundersökning, beredningar i omröstningsliknande former etc. Därvid har det framkommit att en reglering i särskild lag synes innebära ett visst avsteg från principen att kommunerna själva skall bestämma sina verksamhetsformer, dvs. den princip som är grundläggande för den föreslagna enhetliga kommunala ramlagen. De särskilda lagar som hittills utfärdats som komplement till kommunallagarna har inte berört verksamhetsformerna utan endast frågor om kommunernas eller landstingens uppgifter.

Ett beslut av en kommuns fullmäktige att anordna en rådgivande kommunal folkomröstning i valnämndens regi blir olagligt. Men om en opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär beslutas under delvis andra former och beteckningar möter inga rättsliga hinder. Kommunernas stora frihet att själva välja formerna för beredningen av ärenden ger således möjlighet för en kommun att fatta beslut i laga ordning om en omröstning som reellt inte skiljer sig från vad man kallar kommunal folkomröstning. Trots regeringsrättens utslag är således i praktiken rättsläget ändå i viss mån oklart. Detta är inte tillfredsställande även om problem av det här slaget inte skulle bli så vanliga.

- Vi vill således inte föreslå någon särskild lagreglering av ett kommunalt folkomröstningsinstitut. För att undvika oklarhet om rättsläget och en snedvriden debatt härom, kan det dock anföras skäl för att i kommunallagen i någon form markera, att fullmäktige har möjlighet till alternativa beredningsformer.

Ett tillägg kan lämpligen inplaceras under § 20 i den föreslagna enhetliga kommunallagen. Detta skulle ange att fullmäktige resp. landstingsmöte har möjlighet att inhämta synpunkter från medlemmar av kommunen eller landstinget, som ett led i beredningen av ett ärende. Genom att ett sådant tillägg placeras under denna paragraf blir dylika former för hörande av medborgarnas åsikter inplacerade på sin rätta plats som en form för att förbättra fullmäktiges beslutsunderlag. Det representativa systemet och majoritetens ansvar markeras tydligt.

Vi föreslår därför efter samråd med kommunallagsutredningen ett tillägg i kommunallagen med innebörden:

- att fullmäktige och landstingsmötet får besluta, som ett led i beredning av ärende, att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget. Därvid skall om så behövs valnämnd kunna anlitas om inte nämndens lagstadgade uppgifter i övrigt hindras därigenom.

Det föreslagna tillägget vars närmare utformning åligger kommunal-lagsutredningen, avses täcka skilda beredningsalternativ. I särskilda undantagsfall skall inhämtande av upplysning även kunna ske i form av rådgivande omröstningar. Med hänsyn till svårigheten att bedöma storleksordningen och karaktären av berörda problem synes det lämpligt att i övrigt lämna formerna öppna. Fullmäktige och landstingsmöte får härigenom den rörelsefrihet i sina arbetsformer som i direktiven för utredningen uppställs som ett mål. Fullmäktige kan välja den form för ett ärendes beredning som i den speciella situationen anses lämpligast. Fullmäktiges och landstingsmötets beredningsformer bör sedan följas med uppmärksamhet.

Det bör klart markeras, att ansvaret för val av beredningsform åvilar fullmäktige resp. landstingsmöte. Härigenom vill utredningen understryka vikten av att beslut om opinionsundersökningar inte bör ingå som något normalt led i beredningsprocessen. Det bör endast tillgripas i sällsynta undantagsfall. Exempel på detta är att det uppstår en så stark splittring i en för hela kommunen viktig fråga att det mer eller mindre skulle förlama fullmäktiges och partiernas arbete. Ett beslut om opinionsundersökning förutsätts alltid föregås av en noggrann, särskild beredning. Kommunstyrelsen kan tänkas i ett ärende vilja föreslå en opinionsundersökning. Den får då lämna fram förslag om detta med förslag till frågeformulering, finansiering m. m. Kommunstyrelsen kan däremot inte själv besluta om att anordna opinionsundersökning.

Väcks förslag om opinionsundersökning under fullmäktiges/landstingsmötes behandling av ett sakärende, skall detta formella yrkande om ytterligare beredning tas upp till särskilt beslut före yrkanden i sakfrågan. Ärendet skall således behandlas på samma sätt som gäller för bordläggning- och återremissyrkanden. Om fullmäktige inte önskar någon opinionsundersökning avslås förslaget därom, varpå fullmäktige omedelbart går till beslut i sakfrågan på grundval av föreliggande yrkanden. Om fullmäktige önskar pröva frågan om en opinionsundersökning, remitteras förslaget därom till kommunstyrelsen för särskild beredning. Fullmäktige får då uppskjuta avgörandet i sakärendet, tills kommunstyrelsens yttrande inkommit till ett följande sammanträde. Om kommunstyrelsen tillstyrker opinionsundersökning, skall fullmäktige presenteras ett detaljerat förslag rörande undersökningens uppläggning, frågeformulering, finansiering m. m.

Det förutsätts, att fullmäktige och landstingsmötet i alla berednings-sammanhang är ytterst noga med att iakttaga regler som tryggar medborgarnas krav på rättstrygghet, likställighet och integritet. Reell möjlighet för alla att delta som anmodas att yttra sig, garanterad rätt till anonymitet, och rätt till en jämbördig information är exempel på några grundläggande förutsättningar. I det sammanhanget bör påpekas att de politiska partierna i förekommande fall måste ges möjligheter och resurser att svara för en brett upplagd information. Det bör även understrykas, att kostnaderna för en kommuns beredningsformer alltid åvilar kommunen. Det gäller även i de fall man skulle ha behov av service från exempelvis statliga organ.

Vi utgår från att fullmäktige noggrant överväger valet av beredningsformer. Att besluten hela tiden måste förankras hos en majoritet i fullmäktige torde utgöra tillräcklig garanti härvidlag.

7.7 Sammanfattning

Vi anser det angeläget mot bakgrund av de allmänna förutsättningarna för demokratiprocesen att kommunerna och landstingen prövar vägar att få till stånd vidgad medverkan från flera medborgare och utvidgat lokalt inflytande. Vi finner det inte möjligt att föreslå någon bestämd lösning på detta område. Vi har sett det som vår uppgift att ange och rekommendera flera olika typer av åtgärder. Det ankommer sedan på kommuner och landsting att pröva våra förslag allt efter lokala förutsättningar. Vi har främst utgått från tre olika reformvägar:

- Fördjupad kommunikation via partier, andra folkrörelser, sammanslutningar samt lokala grupper.
 - Förändringar i den kommunala organisationen – tillskapandet av lokala organ.
 - Omröstningar och opinionsundersökningar.
- Inom ramen för en *vidgad kommunikation via partier, folkrörelser etc.* finns det enligt vår mening anledning att vidta betydande insatser
- Kommunerna och landstingen kan genom olika åtgärder ge partierna ökade möjligheter att utveckla nya former för medborgarkontakter. Partierna bör enligt vår mening fortsätta med strävandena att få till stånd en vidgad medverkan genom
- s. k. rådslag, samråd
 - studiekampanjer
 - offentliga kommunaldsmöten där förtroendevalda besvarar frågor
 - inventeringar av problem i nya bostadsområden, dörrknackningsaktioner och
 - arbetsgrupper inom partierna som kontinuerligt följer särskilda frågor eller nämnders verksamhet.
- Vi rekommenderar därför att kommunerna och landstingen genom sin verksamhet mera systematiskt än som nu vanligen sker ger utrymme för partiaktiviteter.
- Vidare rekommenderar vi att kommunerna och landstingen tillhåller faktamaterial som kan utnyttjas i partiarbetet. Det gäller t. ex. lättillgängligt material, som t. ex. anger planer, prognoser, ekonomiska förhållanden och statistiskt underlag för olika kommunalar.
- Kommunerna och landstingen bör även i ökad utsträckning ge ökade möjligheter för folkrörelserna att spela en roll i den kommunala demokratin. Vi anser att man därigenom kan få till stånd ett väsentligt vidgat deltagande och medinflytande. Folkrörelsernas integritet måste emellertid garanteras genom att de själva avgör i vilken mån ett vidgat samspel skall komma till stånd i förhållande till de kommunala organen. Vi rekommenderar

- att remissförfaranden används i ökad utsträckning
 - att det därvid alltid sker en remissammanställning som delges förtroendevalda och andra intresserade
 - att andra former för kontakter med folkrörelserna såsom konferenser, utfrågningar etc. tillämpas
 - att tillfälliga referensgrupper med folkrörelseförankring används för olika frågor
 - att permanenta samrådsorgan såsom handikappråd och pensionärsråd tillskapas på områden där det finns behov av täta kontakter
 - att folkrörelsernas spontana aktiviteter i kommunala frågor understöds, och
 - att folkrörelserna om de så önskar bereds ökade möjligheter att medverka i uppsökande verksamheter till resurssvaga grupper.
- Reformvägen att *förändra den kommunala organisationen genom att tillskapa lokala organ* bör enligt vår mening bli föremål för fortsatta försök. Utredningen skisserar två olika modeller för lokala organ. Det gäller kommundelsorgan och styrelser vid lokala institutioner.
- Med hänsyn till ovannämnda resonemang förordar vi:
- att *kommundelsorgan* skall vara frivilligt för kommunerna och att kommunerna därvid själva skall bestämma arbetsformerna
 - att dessa organ i de kommuner som de inrättas i ges ökade uppgifter och utökade lokala resurser i förhållande till vad som hittills vanligen varit fallet
 - att kommunerna ges rätt att ange i reglemente att kommundelsorgan skall kunna anhängiggöra frågor i kommunfullmäktige
 - att kommunerna i reglementsform anger att vissa frågor *skall* och andra *bör* remissbehandlas
 - att de lokala kommundelsorganen bör utarbeta kommundelsrapport varje år
 - att dessa organ skall väljas genom indirekt val av kommunfullmäktige, samt
 - att kommundelsorganen som regel bör bestå av flera ledamöter än som hittills varit fallet, omkring 15–20 ledamöter i större områden.
- När det gäller *lokala styrelser vid institutioner* har våra överväganden lett till följande ståndpunkter.
- att kommunerna och landstingen vid kommunala institutioner såsom t. ex. skolor, daghem och ålderdomshem skall kunna inrätta lokalstyrelser,
 - att dessa skall ha ansvaret för skötseln av institutioner och utgöra en kontaktlänk mellan medborgarna och den kommunala verksamheten,
 - att lokala styrelser med enbart förtroendevalda och som väljs av fullmäktige överensstämmer bäst med traditionella kommunaldemokratiska principer,
 - att ytterligare försöksverksamhet med denna modell bör bedrivas, samt
 - att frågan om de anställdas ställning i detta sammanhang kommer att prövas i nästa utredningsetapp. Därvid kommer ytterligare att

överbägas blandade organ, där såväl förtroendevalda som företrädare för de anställda är ledamöter.

- När det gäller *omröstningar och opinionsundersökningar* anser vi att i första hand andra åtgärder som föreslagits i betänkandet bör tillämpas. Vi anser att en rad starka skäl kan riktas mot att denna form att höra opinionen blir ett vanligt inslag i den kommunala demokratin.
 - Vi föreslår därför inte någon särskild lag om kommunalt folkomröstningsinstitut. För att undvika oklarhet om rättsläget har vi dock ansett det befogat att ange att fullmäktige och landstingsmötet har möjlighet till alternativa beredningsformer.
 - Vi föreslår därför ett tillägg i kommunallagen med innebörden att fullmäktige och landstingsmötet får besluta, som ett led i beredning av ärende, att inhämta synpunkter från medlemmar i kommunen resp. landstinget. Därvid skall om så behövs valnämnd kunna anlitas om inte nämndens lagstadgade uppgifter i övrigt hindras därigenom.

8 Information och medverkan i planeringsfrågor

8.1 Inledning

I det inledande kapitlet betonas planeringen som en betydelsefull fråga för den kommunala demokratin i framtiden. Planeringsfrågorna har utvecklats till en allt viktigare del av kommunernas och landstingens verksamhet. Det har också inneburit att de blivit mer framträdande i den allmänna debatten under senare år. Frågan om medborgarnas insyn och möjlighet till påverkan i planeringen rymmer många aspekter av både principiell och praktisk art.

Syftet med detta kapitel är att diskutera olika vägar att förstärka medborgarinflytandet i den kommunala planeringen. Det gäller såväl de förtroendevaldas arbetsförutsättningar som möjligheterna till insyn och påverkan för större grupper av medborgare.

Åtskilliga kommuner har under senare år på olika sätt försökt underlätta en bred debatt. Främst har uppmärksamheten riktats mot planering av bostadsmiljö och service i tätorter. Utredningen har samlat in erfarenheter från sådana försök i kommunerna. För en mer ingående beskrivning hänvisas läsaren till utredningens rapport "Information och medverkan i kommunal planering" (SOU 1974:50). I den har konkreta exempel och erfarenheter sammanställts. Rapporten innehåller även en redogörelse för de förändringar som skett under senare år i fråga om det kommunala planarbetets omfattning, inriktning och roll i den politiska processen.

I detta kapitel vidareutvecklas vissa av de problemställningar som avslutningsvis ställdes upp i rapporten. Planering som syftar till att ange riktlinjer för markanvändning och utformning av yttre miljö s. k. fysisk planering är i enlighet med utredningsdirektiven utgångspunkt för behandlingen av frågan. Men från allmän demokratisk synpunkt är det motiverat att lägga stor vikt även vid andra former av planering i kommuner och landsting. De frågor som främst behandlas är följande:

- sambandet med statlig planering och andra intressenters roll
- planeringsarbetets organisation
- planmaterialets utformning
- planeringsprocessen
- särskilda frågor i samband med ekonomisk planering, verksamhetsplanering m. m. samt
- landstingens planering.

8.2 Allmän bakgrund

8.2.1 Olika planeringsformer

Kommunal planering innefattar många olika former. Ett motiv för att behandla dem under ett samlat begrepp är att de alla innehåller bedömningar av framtiden. Sådana bedömningar måste ofta göras på ett osäkert underlag. De långsiktiga verkningarna är svåra att överblicka. Det ger planeringsfrågorna en speciell karaktär från demokratisk synpunkt.

Skillnaderna mellan olika slag av kommunal planering är i övrigt stora. Det är olikheter som även har betydelse för en diskussion kring medborgarinflytandet. Flera olika utgångspunkter för en beskrivning är därför tänkbara. Möjliga utgångspunkter kan t. ex. vara:

- tidsperspektivets längd dvs. om planeringen sker på t. ex. fem års, tio års eller längre sikt.
- planbedömningarnas omfattning dvs. hur stor del av kommunens område eller verksamhet som innefattas
- planeringens syfte, t. ex. om det gäller att ange allmänna riktlinjer (utvecklingsplanering) eller om den avser konkreta åtgärder (åtgärdsplanering)
- ämnesinriktningen dvs. om planarbetet i första hand syftar till att ange riktlinjer för markanvändning och fysisk miljö, ekonomiska planer eller planer för viss verksamhet.

Den följande redogörelse utgår i första hand från den sistnämnda ämnesindelningen.

Fysisk planering har hittills varit vanligast och mest allmänt debatterad. Den reglerar många av de förhållanden som har betydelse för miljön. Den påverkar också kommunernas ekonomi och ger många av förutsättningarna för det sociala livet.

Kommunernas fysiska planering har sin grund framför allt i 1947 års byggnadslag och i byggnadsstadgan från 1959. De anger hur markens användning för olika ändamål skall regleras genom planer. Huvuddragen anges i översiktliga planer. Detaljplaner (stadsplaner och byggnadsplaner) reglerar mer ingående markanvändning och byggande. Ansvar för planarbetet ligger på kommunerna.

Den fysiska planeringen har ökat i omfattning i alla kommuner. Särskilt påtagligt har detta varit i kommuner med snabb utveckling. Det har gällt att tillgodose nya behov av bostäder, skolor, barntillsyn, fritidsanläggningar m. m. Den ökade biltrafiken har även medfört stora förändringar som ställt krav på planer.

Detta har framför allt medfört ökade behov av översiktlig planering. Den förändrade kommunindelningen har skapat förutsättningar för samlade bedömningar för både tätorter och mera glest befolkade delar av kommunerna. Flertalet kommuner bedriver nu någon form av översiktlig planering.

Även planarbetets inriktning och syfte har förändrats. Den översiktliga planeringen har inriktats på att skapa handlingsberedskap och möjlighet att styra utvecklingen. Vid sidan av byggnadslagstiftningen har ett stort

antal planformer utvecklats som fått stor betydelse. De har tillkommit för att tillgodose behovet av långsiktiga och samordnade bedömningar.

Även när det gäller den detaljerade planeringen har förändringen varit påtaglig. Förändrade produktionsförhållanden inom bostadsbyggandet har bl. a. påverkat sättet att planera.

Intresset för samordning mellan olika grenar av den kommunala verksamheten har blivit mer markerat. Planerna utarbetas med större hänsyn till sociala förhållanden och ekonomiska förutsättningar. Fysisk planering betraktas nu som ett av flera medel för att påverka och styra utvecklingen i kommunerna.

Utvecklingen under senare år talar därför för att diskussionen om medborgarinflytandet bör omfatta betydligt mera än fysisk planering. Framför allt gäller det möjligheterna att påverka den *ekonomiska planeringen* som fått större tyngd i kommunerna. Det gäller också de kommunala nämndernas *verksamhetsplanering*.

Ekonomiska bedömningar och planer för nämndernas verksamheter har tidigare haft sin tyngdpunkt i det årliga budgetarbetet. Men den ökade omfattningen av kommunernas verksamhet har krävt samlade bedömningar på längre sikt. Det gäller både ekonomin och olika sektorer av verksamheten. Exempel på det är att alla kommuner numera utför kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) och bostadsbyggnadsprogram som avser fem år framåt.

Sammantaget har gränserna mellan olika slag av planering under senare år blivit mindre tydliga. Delar av en plan ingår som underlag för andra planeringsformer. De sociala aspekterna har framhållits som alltmer betydelsefulla inom all planering. En tydlig strävan finns även att mer systematiskt samordna olika former av kommunal planering.

En omfattande planering har också utvecklats inom *landstingen*. Framför allt har större insatser gjorts för att planera hälso- och sjukvården på längre sikt.

Till bilden av de förändrade förutsättningarna hör även den ökade statliga planeringen. Det är ofta nödvändigt att även ta in frågor som gäller regionen eller hela landet i diskussionerna om lokala frågor. Beslut i kommuner och landsting måste fattas på grundval av information som tidigare ägnats liten eller ingen uppmärksamhet.

8.2.2 Planeringens roll

Vanligen motiveras en ökad planering med behovet av att kunna styra de förändringar i samhället som bl. a. följer av teknologins snabba utveckling. Planering ses bl. a. som ett medel att skapa en effektiv förvaltning.

Planer har även fått större roll som politiska viljeyttringar i kommuner och landsting. Förberedelser av enskilda projekt har fått minskat utrymme mot ett större inslag av långsiktiga bedömningar. Restriktioner och konsekvenser av olika handlingslinjer anges. Sådana planer betraktas som provisoriska till dess tiden är inne att planera för konkreta projekt.

Mot denna bakgrund får arbetsformerna stor betydelse. Det gäller sättet att samla in underlag, hur riktlinjer för arbetet ges och hur beslut fattas. Det har därför framstått som alltmer angeläget att de förtroendevalda ger direktiv, antar program och fortlöpande följer planarbetet i synnerhet i fråga om övergripande och långsiktiga bedömningar.

Även detaljerade planeringsfrågor sätts nu som regel in i sitt större sammanhang. Därigenom påverkas de av mer övergripande och långsiktiga former av planering. Det har ofta varit närliggande frågor, som direkt berört många människor, som förmått väcka ett större allmänt intresse. Det har därför ofta framstått som väsentligt att de förtroendevalda anger riktlinjer i ett tidigt skede även för den detaljerade planeringen.

Kretsen av kommunala organ, intressenter och övriga medborgare som berörs av planeringen har ökat snabbt. Allt fler medborgare har blivit uppmärksamma på dessa frågor. I många fall har kritik riktats mot kommunerna för att planeringen bedrivits på ett alltför slutet sätt. I den allmänna debatten har intresset främst inriktats på miljöfrågorna och den fysiska planeringen. Men ofta har dessa frågor även haft ett nära samband med andra planer och beslut.

Allt oftare har det ställts krav på ökade informationsinsatser från kommunerna. Det har gällt att främja information och debatt och att skapa möjligheter för påverkan från medborgarna. Men samtidigt har förutsättningarna för informationsutbytet förändrats. Flera förhållanden har bidragit till detta:

- Planeringen har ökat i omfattning. Det har då ofta uppstått problem med att samordna informationen och att nå ut till medborgarna. Ett alltmer komplicerat mönster av planer har ofta uppfattats som svårt att överblicka och påverka.
- Planeringsfrågorna berör numera en allt större del av kommunernas verksamhet och de enskilda medborgarnas förhållanden. Det har gällt att finna former för arbetet så att informationen kunnat nå ut innan beslut fattats. Frågan har ofta gällt hur de som har störst behov av att få veta något skall kunna nås av informationen.
- Nya metoder, planeringsunderlag och expertkunskaper har förts in i planarbetet. Det har ökat behovet av överskådlig och lättillgänglig information för de förtroendevalda som skall besluta. I än högre grad har det gällt övriga medborgare.

8.2.3 *Kommunernas försök att främja debatt och medverkan*

Många kommuner har varit lyhörda för kritiken och försökt skapa bättre förutsättningar för medverkan från en större allmänhet. Det har gällt att finna former som kunnat tillgodose kraven på en demokratisk beslutsprocess.

Omfattningen av kommunernas insatser har varierat väsentligt. I många fall har en ökad offentlighet ansetts tillräcklig för att möta det ökade intresset. Detta har framför allt förbättrat lokalpressens möjligheter att föra informationen vidare.

I andra fall har det kompletterats med sammanställningar över

pågående planering. Syftet har varit att sprida kännedom till kommuninvånarna om pågående arbete och fattade beslut.

Åtskilliga kommuner har också försökt försäkra sig om en återföring av synpunkter redan under planarbetets gång. Det har skett t. ex. genom samrådsgrupper, vidgat remissförfarande och debattmöten.

Erfarenheterna är blandade. Det har visat sig att det är svårt att engagera en större allmänhet, särskilt under längre tid. Men genom aktiva insatser har kommunerna ofta avsevärt kunnat vidga kretsen av dem som deltar i planarbetet.

Olika svårigheter har också framkommit. De erfarenheter som redovisats i utredningens rapport "Information och medverkan i kommunal planering" (SOU 1974:50) pekar på några sådana problemområden.

- Informationsmaterialet har inte sällan uppfattats som svårtillgängligt.
- Betydelsen av att engagera fler förtroendevalda från fullmäktige och nämnder har i många fall uppmärksammats alltför lite.
- De politiska partiernas lokala organisationer har inte sällan givits otillräckliga möjligheter att delta.
- Man har nått vissa grupper men lyckats sämre när det gäller andra. De ekonomiskt och socialt sämst ställda grupperna i samhället har ofta inte kunnat nås genom de traditionella formerna för information. Deras möjligheter att få kännedom om pågående planering och att påverka besluten har därför varit små.
- I åtskilliga fall skulle det ha varit till fördel om åtgärderna för information och meningsutbyte hade kunnat vidtas i ett tidigare skede.
- Ansvarsfördelningen mellan olika kommunala organ när det gäller information och kontakt med medborgarna har inte alltid varit klar.

8.2.4 Andra statliga utredningar

Flera andra statliga utredningar har under senare tid i sina förslag berört frågan om information och medborgarinflytande i kommunernas planering. Främst har det gällt fysisk planering och i synnerhet bebyggelseplanering.

Bygglagutredningen lade 1974 fram förslag till principer för en ny byggnadslag. I betänkandet "Markanvändning och byggande" (SOU 1974:21) föreslås ett nytt plansystem som särskilt betonar den översiktliga planeringens betydelse. I princip förutsätts en successiv detaljering ske från en *kommunplan* över *kommundelsplaner* till *byggnadsplaner*.

Bygglagutredningen betonar vikten av att planfrågorna blir föremål för debatt bland medborgarna. Enligt förslaget bör det främsta området för debatt och påverkan vara de översiktliga kommunplanerna och kommundelsplanerna. Kommunerna föreslås bl. a. få skyldighet att underrätta även hyresgäster när planförslag har utarbetats. Vidare föreslås vissa regler om längre utställningstid i förhållande till nuvarande bestämmelser. Bygglagutredningen anser det inte lämpligt att ytterligare precisera regler för hur planeringsarbetet skall bedrivas. Men förslaget anses underlätta information och medverkan i planeringen indirekt i flera avseenden. Det kan ske bl. a. genom att:

- den översiktliga planeringen ges en mer formell ställning
- kommunfullmäktige ges en starkare ställning genom att kommunplaner och kommundelsplaner alltid skall antas av fullmäktige
- kommunstyrelsen skall ge direktiv om samråd.

Bygglagutredningens förslag har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren har publicerats (SOU 1975:17). För närvarande pågår ett arbete inom bostadsdepartementet som syftar till en etappvis förnyelse av lagstiftningen.

Socialutredningen anser i sitt betänkande "Socialvården" (SOU 1974:39) att större hänsyn behöver tas till sociala förhållanden i planeringen. Socialvården bör medverka fortlöpande under planarbetet. Men utredningen betonar särskilt att detta är viktigt i tidiga skeden.

Socialutredningen anser att det kan vara lämpligt att kommunens sociala centralnämnd utarbetar riktlinjer för sin medverkan. Nämnden kan därigenom lägga fast sin principiella syn på de frågor den bör ta ställning till i samhällsplaneringen. Riktlinjerna bör också ange nämndens syn på frågor som mer direkt rör den egna verksamheten. Genom bl. a. remissförfarande kan socialvården redovisa sina erfarenheter och synpunkter. Remissförfarandet anses ha särskild betydelse genom att nämndens samtliga ledamöter kan delta.

Barnstugeutredningen anser i sitt betänkande "Barns fritid" (SOU 1974:42) att en samordnad planering bör eftersträvas på fritidsområdet. Föreningslivet bör enligt utredningens mening ges möjligheter att medverka i planeringen.

Utredningen föreslår att särskilda planeringsgrupper skapas inom kommunernas delområden. I grupperna skulle ingå representanter för social centralnämnd, skolstyrelse, fritidsnämnd och kulturnämnd/biblioteksstyrelse. En viktig uppgift för grupperna föreslås vara att inventera resurser. De skulle även föreslå inriktning och utbyggnad av verksamheten på kort och lång sikt. I sitt arbete skulle de hålla kontakt med föreningsliv, personalgrupper samt informera de berörda nämnderna.

Planeringsgrupperna förutsätts samarbeta med en central programgrupp bestående av representanter för de nämnder som berörs av fritidsfrågor. Programgruppen skulle utarbeta ett handlingsprogram (fritidsplan) för barnens och ungdomens fritid i kommunen.

Boendeutredningen har i betänkandet "Solidarisk bostadspolitik" (SOU 1974:17) framlagt synpunkter på formerna för ett ökat boendeinflytande. Avsikten är att utredningen i sitt fortsatta arbete skall återkomma till frågan om brukarnas inflytande över sin bostadsmiljö.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén har i ett nyligen avlämnat betänkande (SOU 1975:22) tagit upp sekretesslagens § 8 till behandling. Denna bestämmelse gör det f. n. möjligt att undanta planärenden från offentlighet. I betänkandet föreslås ingen motsvarighet till den gällande bestämmelsen.

I den följande redogörelsen behandlas först några förhållanden som påverkar förutsättningarna för en vidgad medverkan. Det är främst kommunernas handlingsutrymme i förhållande till andra intressenter samt planmaterialets utformning som tas upp.

8.3 Planarbetets samband med icke-kommunal planering m. m.

Kommunens handlingsutrymme i förhållande till myndigheter och intressenter är förutsättningar som kan ha betydelse i en allmän debatt kring planfrågorna. Gränsdragningen mellan olika former av planering är emellertid sällan exakt. En fråga kan därför ofta inte entydigt sägas vara möjlig eller inte möjlig att påverka för kommunen.

8.3.1 Statlig planering

Den ökade statliga planeringen har fört in det kommunala planarbetet i ett större sammanhang. Kommunala bedömningar finns med i underlaget för planeringen på region- och riksnivå. På vissa områden kan samtidigt statlig planering innebära att kommunernas handlingsutrymme påverkas.

Den statliga planeringen har främst inriktats efter två huvudlinjer.

- *Den fysiska riksplaneringen* syftar till att förebygga eller lösa konflikter om hur mark, vatten och andra naturresurser skall användas.
- *Regionalpolitiken* gäller fördelningen av resurser som har betydelse för den ekonomiska utvecklingen i olika regioner och orter.

Den fysiska riksplaneringen skall huvudsakligen förverkligas genom kommunernas egen översiktliga planering. Ett omfattande arbete har pågått under de senaste åren. Genom arbete med s. k. kommunöversikter med riktlinjer för bebyggelseutvecklingen görs översiktliga planbedömningar även i mindre kommuner som inte tidigare bedrivit översiktsplanering.

För den regionalpolitiska planeringen upprättas s. k. länsprogram. Kommunerna har medverkat genom att lämna en stor del av den information som behövs som underlag för planeringen. De yttrar sig även över de preliminära förslagen.

Kommunikationerna har ett nära samband med både den fysiska riksplaneringen och den regionalpolitiska planeringen. Program för *regional trafikplanering* har utarbetats av länsstyrelserna i samråd med kommunerna.

Ansvar för *vägplaneringen* delas mellan kommunerna och statens vägverk. Väginvesteringarna har genom sin storlek och långsiktliga bindning av markanvändningen stor betydelse för kommunerna. Det gäller för såväl detaljplanläggning som översiktlig planering. Trafiknätets uppbyggnad påverkar starkt bebyggelse och näringsliv. De långsiktiga vägplanerna har betydelse för kommunerna bl. a. genom att mark måste reserveras för lång tid framåt. Inte sällan är det oklart om projekten kan genomföras.

De angivna exemplen på statlig planering har betydelse genom att de ger underlag och i vissa fall restriktioner för kommunerna. En annan fråga är hur kommunernas medverkan i den statliga planeringen skall kunna ske för att möjliggöra en bred medborgerlig förankring. Vissa försök att främja en allmän debatt har förekommit.



Under 1974 togs initiativ från statliga myndigheter på detta område i samarbete med kommunerna. Syftet var att informera och främja intresset bland allmänheten för kommunernas deltagande i den pågående statliga planeringen. Informationen gällde den fysiska riksplaneringen, de regionalpolitiska programmen och den regionala trafikplaneringen. Framför allt inriktades den på den lokala tillämpningen av dessa planeringsformer. Ett omfattande informationsmaterial erbjöds kommuner och intresserade organisationer.

I detta sammanhang bör även länsberedningens betänkande "Stat och kommun i samverkan" (SOU 1974:84) nämnas. Beredningen har funnit att varje länsstyrelse bör äläggas att årligen avlämna en rapport angående resultatet av länsplaneringen. Rapporten skall sändas för kännedom till landstinget och länets kommuner. Beredningen anser även att det skall anges i författning att landstingen och kommunerna skall yttra sig över beslutsunderlag som är av regionalpolitisk betydelse.

Staten utövar ett inflytande även när det gäller planering för vilken kommunen har hela ansvaret. Det sker genom lagstiftning, normer, anvisningar, bidragsbestämmelser etc. Regleringen har mycket varierande karaktär och sträcker sig från övergripande riktlinjer till tekniska detaljanvisningar.

Syftet är att tillgodose vissa minimikrav på handläggning och utformning. Bidragsbestämmelser och liknande regler utgör medel för att öka intresset i kommunerna för vissa slag av åtgärder.

Inte sällan har sådana statliga styrformer en avgörande inverkan på valet av alternativ i planeringen. Detta gäller i första hand den mer detaljerade planeringen. Från demokratisk synpunkt kan detta vara av intresse om det påverkar de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och möjligheterna till allmän debatt. Det gäller möjligheterna till överblick av vilka bestämmelser som påverkar i en enskild planeringssituation. Men det är även fråga om de enskilda bestämmelsernas utformning och tillgänglighet för förtroendevalda och andra medborgare.

Inom kommundepartementet pågår för närvarande ett arbete som syftar till minskad statlig detaljreglering på det kommunala området. Lik-

nande inriktning har även angivits i direktiven till byggadministrationsutredningen och decentraliseringsutredningen.

8.3.2 *Sambandet med planering i andra kommuner och landsting*

Landstingen har behov av markresurser och lämpliga lägen för sin verksamhet. Behov av samordning föreligger också i fråga om den ekonomiska planeringen och verksamhetsplaneringen på det sociala området. Kommunerna behöver känna till landstingens planer för att kunna ta hänsyn till dem i sina egna bedömningar.

Under de senaste åren har samrådsorgan inrättats mellan landsting och kommuner. Det är dels regionala samrådsorgan mellan landstinget och kommunerna i länet, dels lokala mellan landstinget och enskilda kommuner. Eftersom det är fråga om samrådsorgan fattas inga formella beslut. Offentlighetsprincipen är därför i regel inte tillämplig och besvärsmätt föreligger ej.

För en allmän debatt grundad på fullständigt underlag behövs ofta även information om pågående planeringsarbete och befintliga planer i angränsande kommuner.

Planering som innebär ett direkt samarbete mellan flera kommuner sker oftast genom informella samrådsorgan. Den formella formen för samarbete i regionplaneförbund har mera sällan använts. De valda kommunrepresentanternas redovisning av arbetet till förtroendevalda organ i sin kommun och till övriga kommuninvånare är en särskild fråga i detta sammanhang.

8.3.3 *Andra intressenter*

Lokaliseringen av arbetsplatser och tillgången till sysselsättning inom kommunen är i flera avseenden avgörande för kommunens planering. Men denna sektor är endast i begränsad utsträckning möjlig att påverka genom kommunala åtgärder. I stor utsträckning ger näringslivets förhållanden och egen planering förutsättningar för kommunernas planering.

Möjligheterna att minska osäkerheten i kommunala beslut påverkas ofta av i vilken utsträckning som näringslivets förutsättningar kan redovisas i underlaget för planeringen. Det har tidigare varit vanligt att detta behandlats relativt summariskt i kommunernas planer.

Nylokaliseringar, omlokaliseringar eller nedläggningar av företag får ofta genomgripande verkningar för den kommunala verksamheten. Men svårigheterna att bedöma företagets utveckling på längre sikt är ofta stora. Det gäller både för kommunerna och för företagen.

I betänkandet "Företag och samhälle" (SOU 1970:41-42) konstaterades att informationsutbytet mellan företag och kommuner var mycket olika utvecklat. I stor utsträckning byggde det på informella kontakter. För att få ett mer systematiserat informationsutbyte infördes en särskild lag från den 1 april 1973. Syftet är att under en treårsperiod pröva ett system för information mellan företag och samhälle på regional och lokal nivå.

Företagen har viss uppgiftsskyldighet gentemot länsstyrelser och kommuner. Det gäller bl. a. sysselsättning, investeringar och problem i samband med företagets utveckling. Uppgifter samlas in av länsstyrelserna två gånger om året. De avser de närmaste två åren och de tre därpå följande åren. Lagen ger vidare kommunerna rätt att kalla företrädare för företagen till överläggningar en gång om året. Länsstyrelser och kommuner är på motsvarande sätt skyldiga att minst en gång om året informera företagen om sin verksamhet och planering.

Företagens uppgifter lämnas under löfte om sekretess. Materialet kan därför i princip endast användas som planeringsunderlag i sammanställd form. Möjligheterna att använda materialet som underlag för debatt kring kommunens framtida utveckling är därigenom begränsade. När det gäller enstaka företag eller branscher där antalet företag är litet är uppgifterna i allmänhet inte offentliga. Detta kan innebära att förtroendevalda i t. ex. kommunfullmäktige och byggnadsnämnd kan få fatta beslut om bostadsbyggnadsprogram, kommunplan m. m. utan att ha tillgång till hela underlaget.

Etablering av större företag eller miljöstörande verksamhet innebär ofta särskilda behov av information och möjlighet till debatt. Beslut som fattas har inte sällan avgörande betydelse för kommunens utveckling. De kan direkt påverka många kommuninvånarens förhållanden. De speciella förhållanden som gäller vid sådan etablering behandlas av utredningen om miljöproblem m. m. i vissa industriområden (UMI). I ett nyligen framlagt betänkande har utredningen föreslagit speciella rutiner för information och samråd i samband med sådana etableringar.¹

Även i andra sammanhang kan informationen från andra intressenter ha betydelse för möjligheterna till debatt. I mer detaljerade frågor gäller det t. ex. vilka förutsättningar som föreligger för att privata investeringar i anläggningar och service skall kunna förverkligas. Frågan om lämplig utbyggnad av ett bostadsområde påverkas t. ex. av om det är någorlunda säkert att butiker och annan service verkligen kommer till stånd på det sätt som planerna förutsätter.

8.4 Organisation och ansvarsfördelning i fysisk planering

Den förändrade inriktningen av kommunernas planarbete har påverkat arbetsformer och arbetsfördelning mellan olika kommunala organ.

Det gäller även den praktiska arbetsfördelningen mellan den kommunala förvaltningen och företag inom bostadssektorn. Sådana företag har inte sällan fått en mer framträdande roll i den detaljerade planeringen.

Från demokratisk synpunkt är det fråga om vilken betydelse detta har för de förtroendevaldas möjlighet att leda planeringsarbetet. En annan fråga är om medborgarnas möjligheter till insyn och inflytande påverkas av förändringarna.

¹ "Etablering av miljöstörande industri", SOU 1975:44.

8.4.1 Arbetsfördelning och arbetsformer

De allmänna riktlinjerna för den fysiska planeringen ges av kommunens fullmäktige eller dess styrelse.

Kommunfullmäktige har i många kommuner fått en betydligt mer aktiv roll i planfrågor än tidigare. Fullmäktige har i större utsträckning blivit ett informations- och diskussionsforum där riktlinjer för arbetet angivits.

Behandling av frågorna i fullmäktige innebär i regel att diskussionen lättare kan föras ut i en vidare krets av medborgare. Partigrupper och lokala partiorganisationer kan bilda sig en uppfattning om planeringsproblemen. Fullmäktiges sammanträden och handlingar är offentliga och därmed tillgängliga för press och enskilda medborgare.

När det gäller detaljplaneringen har fullmäktiges lednings- och kontrollfunktion huvudsakligen utövats i senare skeden av planarbetet. Byggnadsnämnden har i sådana fall svarat för den övervägande delen av de reella avgörandena.

Byggnadsnämnden har som förvaltningsorgan att verkställa de beslut som fattas av kommunens fullmäktige och som den åläggs av staten. Den bär huvudansvaret för att planer för markutnyttjandet utarbetas. Nämnden svarar för att detta arbete samordnas internt i kommunen och för att allmänheten ges insyn och information.

Under senare år har *kommunstyrelsen* fått en starkare ställning i den kommunala planeringen. Framför allt gäller detta i fråga om översiktlig planering och vid projekt av större ekonomisk betydelse. Förändringen har skett gradvis och på olika sätt i kommunerna. I vissa fall har även en stor del av det praktiska planarbetet förts direkt under kommunstyrelsen. Framför allt i större kommuner har byggnadsnämndens uppgifter i ökad utsträckning inriktats på kontrollerande och verkställande åtgärder. Detta har medfört att en större del av ansvaret för information och samråd under arbetets gång, förts över till kommunstyrelsen.

Bygglagutredningen betonar i sitt betänkande (SOU 1974:21) kommunstyrelsens ansvar för den översiktliga planeringen. Kommunstyrelsen förutsätts ge direktiv för samråd. I många större kommuner har särskild personal knutits till kommunstyrelsen med informationsuppgifter. Vanligen har det gällt information om hela den kommunala verksamheten (se kap. 6). Men det finns också exempel på att kommunstyrelsen vid större planeringsprojekt tillsatt särskild personal för att samordna informationen internt och gentemot kommuninvånarna.

Övriga nämnder som social centralnämnd, fritidsnämnd, skolstyrelse m. fl. har alla intresse av att följa planarbetet. Större vikt har under senare år lagts vid samordning av arbetet i tidiga skeden och vid att utveckla nya former för informationsutbyte mellan nämnderna.

Särskilda generalplanekommittéer och planberedningar har länge varit vanliga. Ledamöterna har ofta varit förtroendevalda från olika sektorer av den kommunala verksamheten. Behov av samordning och sakkunskap från många områden har inneburit att det varit fördelaktigt att även knyta tjänstemän från olika förvaltningar till en temporär organisation.

Särskilt vid större planeringsprojekt har sådan s. k. *projektorganisation* blivit vanlig (se även kap. 4). Vid projektorganisation är kommunstyrelsen i regel ansvarig. En ledningsgrupp fattar principiellt viktiga beslut och svarar för den löpande tillsynen av arbetet. Ledningsgruppen består i regel av förtroendevalda. Men det förekommer även annan sammansättning av gruppen. Intressenter av olika slag kan knytas till organisationen genom att de deltar i arbetsgrupper eller ingår i en referensgrupp.

Under senare år har i vissa fall en del av det praktiska arbetet i detaljplaneringen överförs till *bostads- eller byggnadsföretag*. Detta kan innebära att ytterligare ett led tillkommer mellan de valda representanterna och dem som påverkas av planeringen. Det kan också ha betydelse i fråga om ansvaret för information och kontakt med dem som berörs av planeringen.

I många fall är företagen kommunala bolag eller stiftelser. Utredningen har utfört en undersökning av kommunägda företag. Av den framgår att många bostadsföretag vidtar särskilda åtgärder för information och kontakt med brukarna. Det förekommer både vid nybyggnadsprojekt och under förvaltningsskedet (se kap. 9).

8.5 Planmaterialets utformning

För den planering som regleras av byggnadslagen och byggnadsstadgan finns vissa bestämmelser om planmaterialets utformning. Framför allt gäller att plankarta skall upprättas och åtföljas av textbeskrivning.

De formella planerna har inneburit förpliktelser för kommunen och reglerat förhållandena mellan olika parter. Kartor och textbeskrivningar har därför i hög grad präglats av planernas roll som juridiska dokument. Det gäller i synnerhet i fråga om detaljplaner.

Översiktliga planer har i regel inte haft någon juridisk ställning. Men de har i stor utsträckning redovisats efter samma principer som detaljplaneringen. Redovisning i form av kartor har utgjort en framträdande del.

Den gällande lagstiftningens krav är således begränsade. De avser endast den slutliga utformningen av planerna. Bygglagutredningen anser i sitt betänkande (SOU 1974:21) att plankartor i framtiden bör ges en mindre framträdande roll vid redovisningen. I stället bör textdelen göras till huvuddokument för planerna. Den kan sedan behöva förtydligas på kartor, i diagram eller med schematiska illustrationer. Bygglagutredningen anser emellertid att frågan om redovisningen i första hand bör behandlas utanför byggnadslagstiftningen. Teknisk utformning och presentationsteknik bör kunna anpassas till det lokala behovet av kommunal information och till hur annan planering redovisas.

För andra slag av planering finns i regel inga formella krav på redovisningen. Ekonomisk planering, sektor- och verksamhetsplanering redovisas enligt den praxis som utbildats i varje kommun. Bostadsbyggnadsprogram och ekonomisk långtidsplanering skall redovisas till vissa statliga myndigheter. För detta har anvisningar utarbetats som främst utgår från dessa myndigheters behov. En stor del av materialet består av

sifferuppgifter. Det är därför vanligen svårt att överblicka för den som inte är fackman.

8.5.1 Förändrade förutsättningar för redovisningen

Under senare år har större uppmärksamhet ägnats åt sättet att redovisa planarbetet. Framst har den fysiska planeringens problem uppmärksamats. Flera olika tendenser har medfört att behovet av redovisning ändrats.

- Den översiktliga planeringen har fått ökad betydelse och omfattning. Komplettering och sanering av befintlig miljö har i vissa kommuner fått en mer framträdande plats.
- Planernas ökade roll som politiska ställningstaganden har inneburit att juridiska aspekter i mindre utsträckning kunnat vara vägledande vid redovisningen. Det har uppstått behov av att i tidiga skeden arbeta fram åskådliga redogörelser för problem och konsekvenser. Ofta har det ansetts lämpligt att utarbeta flera alternativ för att ge underlag för beslut i de politiska organen.
- Antalet berörda och intresserade har ökat. Många har haft begränsad erfarenhet av planfrågor.

Kretsen av medborgare utanför de kommunala organen som kunnat använda planmaterialet som konkret utgångspunkt för att formulera krav och synpunkter har i regel varit begränsad.

När det gäller fysisk planering har det framför allt varit markägare och producenter inom byggnadssektorn som relativt lätt kunnat bilda sig en uppfattning om konsekvenserna av planförslag. Markägare har fått sådan information genom att plankartor utvisat hur deras egendom har kunnat beröras. Producenter har fått det t. ex. genom att underlagsberäkningar för service utförts eller genom att ekonomiska kalkyler för byggandet upprättats.

Svårigheterna framgår bl. a. av en enkät till landets hyresgästföreningar som utfördes av Hyresgästernas Riksförbund i samråd med utredningen våren 1974. Svaren visar att många föreningar har svårt att använda kommunernas planmaterial som underlag för diskussioner. Det anses svårt att bilda sig en uppfattning om verkningarna av de genomförda planerna. Nästan genomgående menar man också att kart- och textmaterialet är svårförståeligt.

Problemet har emellertid ägnats ökat intresse i kommunerna. För att underlätta de förtroendevaldas arbete har många kommuner i större frågor regelmässigt börjat använda korta sammanfattningar, illustrationer m. m. Åtskilliga kommuner har också framställt material för att ge underlag för en allmän debatt. Oftast har det skett i form av broschyrer och utställningar. Men det finns även exempel på kommuner som utarbetat speciellt diskussionsmaterial för studiegrupper och föreningar. I enstaka fall har detta gällt även ekonomisk långtidsplanering.

Verkningar av planförslag kan beskrivas från olika utgångspunkter. För att belysa ekonomiska konsekvenser görs kostnadskalkyler för mark, byg-

gande m. m. Verkningarna på den yttre omgivningen kan beskrivas t. ex. genom kartor, skisser och modeller.

När det gäller att beskriva sociala kvaliteter och konsekvenser är svårigheterna större. Tillgången till statistiskt underlag har förbättrats betydligt under senare år. Därigenom har även lokala sociala förhållanden kunnat belysas bättre. Men många samband och konsekvenser går inte att beskriva med statistik.

Socialnämnder och andra kommunala organ som inte direkt är engagerade i det löpande planeringsarbetet har ofta svårt att lägga synpunkter på planförslag som de får på remiss. Frågor som uppkommer kan gälla de sociala aspekterna på olika markanvändning, kostnadsnivåer, projektstorlekar, upptagningsområden etc.

Svårigheterna att bilda sig en uppfattning om de sociala verkningarna gäller också i hög grad för den större allmänheten. Möjligheterna att koppla samman program eller förslag med erfarenheter från det dagliga livet är ofta begränsade. Frågor om boende, sysselsättning och service är för den enskilde kommuninvånaren intimt sammanflätade och kan ofta inte behandlas oberoende av varandra. Den enskilde medborgarens upplevelse av planeringsproblemen skiljer sig därför inte sällan från den sektorsuppdelning som vanligen görs. Erfarenheter visar att intresset i regel blir större om planmaterialet kan anknyta till välkända förhållanden.

Modeller, skisser och andra bilder har länge använts i den mer detaljerade planeringen. Men inte sällan har syftet varit att sälja en idé eller ett förslag till beställarna – kommuner eller bostadsföretag. Detta har inneburit att illustrationerna inte alltid varit helt realistiska. I vissa fall har det i stället varit fråga om idealbilder av vad arkitekter och tekniker föreställt sig att resultatet skulle kunna bli om ekonomiska och andra förutsättningar funnits.



SÅ SKULLE DET BLI



SÅ BLEV DET.....

I den översiktliga planeringen har kartor visat hur planerade vägsträckningar sammanbinder olika orter, bostäders placering i förhållande till arbetsplatser och serviceanläggningar etc. Tabeller och diagram har använts för att illustrera bakgrundsmaterial som befolkningsförhållanden, trafik och sysselsättning.

Efter hand har fler metoder utvecklats. Teckningar, stillbilder och modeller har i ökad utsträckning kommit till användning som komplement till annat beslutsunderlag och för information till medborgarna. Men fortfarande används sådant åskådningsmaterial mera sällan rutinmässigt i de kommunala organens löpande arbete.

8.6 Planeringsprocessen

8.6.1 Tidsaspekten

Planeringsarbete sträcker sig oftast över relativt lång tid. Under denna tid görs ett stort antal ställningstaganden under hand och genom formella beslut. Planeringsprocessen kan sägas omfatta allt från initiativ över program, utkast, förslag och slutlig plan till återföring av erfarenheter. Förutsättningarna för att påverka planarbetet skiljer sig åt under olika delar av processen.

Erfarenheter som redovisas i utredningens rapport "Information och medverkan i kommunal planering" (SOU 1974:50) tyder på att valet av tidpunkt för redovisning och debatt ofta är avgörande för möjligheterna att engagera fler människor. I rapporten angavs det därför vara en väsentlig fråga att ta ställning till när i planeringsarbetet en bred diskussion är mest angelägen.

När det gäller den fysiska planeringen gör byggnadslagen och byggnadsstadgan i princip en uppdelning av planarbetet i två huvudsakliga skeden. Enligt gällande regler skall samråd förekomma under *utarbetande*.

Ett andra skede kan urskiljas när *förslag* föreligger. Det skall då behandlas i det beredande organet, ställas ut för granskning, antas av fullmäktige m. m.

I huvudsak har dessa bestämmelser haft formell tillämpning för detaljplaner (stadsplaner och byggnadsplaner). När det gäller översiktliga planer har den formella ordningen oftast inte behövt följas. Åtgärder enligt lagstiftningens intentioner har dock ofta vidtagits.

Bygglagutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1974:21) att kommunstyrelsen skall ge direktiv om vilka samråd som bör förekomma under arbete med kommunplan och kommundelsplan. I övrigt lämnas frågan om den lämpligaste handläggningen under de tidiga skedena av planarbetet till de planerande organens eget avgörande.

Långsiktig ekonomisk planering, utredningsplaner av olika slag och verksamhetsplaner har vanligen inte samma fasthet som de planer som syftar till att genomföra ett visst projekt. Ofta pågår arbetet fortlöpande. Omedelbart efter det att ett förslag slutbehandlats börjar en ny omgång. I allmänhet finns inte några lagregler vad gäller beslutsprocess och information.

Främst när det gäller den fysiska planeringen har det i praktiken utvecklats en mer detaljerad skedesindelning under senare år. Framför allt har det gällt mer omfattande planeringsprojekt. Till varje skede har

förts vissa arbetsmoment och beslut. Det främsta syftet har varit att underlätta de förtroendevaldas ledning av planeringsarbetet och att skapa beslutssituationer som medger valmöjlighet. Framför allt har det blivit vanligare att ett särskilt *programarbete* utförs. Detta synes ha samband med flera olika utvecklingstendenser.

- Planeringen har fått större betydelse för resursanvändningen på både kort och lång sikt. Det har ökat behovet av att värderingar och politiska beslut redan från början kan vägleda arbetet.
- Planeringsfrågorna har mötts av ett större allmänt intresse. Debatt och synpunkter på förslag som framlagts har ofta kommit alltför sent för att kunna påverka planerna. En diskussion redan i programskedet har därför ansetts kunna underlätta opinionsbildning och medverkan från större medborgargrupper.
- Många projekt inom bebyggelseplaneringen har bedrivits i stor skala. Detta har fordrat ett omfattande planeringsarbete under lång tid med ett stort antal tekniska och ekonomiska experter inkopplade. I många fall har det uppfattats som svårt och kanske inte heller nödvändigt att från de förtroendevalda organens sida i detalj följa arbetet. Ett program har då kunnat ange riktlinjer för det mer detaljerade arbetet.
- Det har också av tekniska och ekonomiska skäl ansetts motiverat att lämna förvaltande och producerande företag större frihet vid utformning av bebyggelse. En större del av de förtroendevaldas styrning har därigenom överförs till en tidpunkt som ligger före det egentliga utformningsarbetet. Detta har kompletterats med en ökad statlig normering på den tekniska sidan.

Men det kan konstateras att en stor del av det ökade intresset hos förtroendevalda i berörda kommunala organ och bland allmänheten har gällt de mer detaljerade frågorna. Behovet av att de förtroendevalda fortlöpande följer och leder arbetet har därför varit tydligt.

Utöver programskedet har ofta en mer detaljerad indelning av planeringsprocessen gjorts. Till olika skeden har även anknutits åtgärder för att öka medborgarnas möjligheter till insyn och påverkan. En indelning av processen i skeden görs för att underlätta arbetet. Den kan också vara ett uttryck för att vissa moment betraktas som särskilt viktiga och därför bör skiljas ut. Variationerna har därför varit stora mellan olika kommuner och olika planeringssituationer.

Vissa andra länder har i lag närmare reglerat planärendenas handläggning i olika skeden. Till respektive skede har anknutits åtgärder för kontakt med medborgarna. Det är t. ex. fallet i England och Danmark. Den danska lagen om regionplanering innebär att alternativa lösningar skall presenteras innan förslag utarbetas samt att uppföljning av planarbetet skall ske vartannat år genom att rapporter utarbetas. En utförligare beskrivning finns i SOU 1974:50 (bilaga 1 och 2).

8.6.2 Förutsättningar för deltagande i planeringsprocessen

De förtroendevalda

Förtroendevalda har ansvaret för planeringen. De ger riktlinjer för arbetet och fattar beslut. Under planarbetet redovisas tjänstemännens arbete för det ansvariga organet. Tyngdpunkten i samråd och beslutsfattande ligger oftast när förslag utarbetats.

Stor arbetsbelastning, omfattande frågor och en mer markerad specialisering kan ofta innebära svårigheter för de förtroendevalda att följa arbetet fortlöpande. Tjänstemän och konsulter kan därigenom bli belastade med ett stort ansvar.

En undersökning som utförts för utredningens räkning belyser detta. Intervjuer med drygt 200 fullmäktigeledamöter i 16 kommuner visar att en stor del av de förtroendevalda upplever svårigheter att hävda sig i förhållande till tjänstemän och experter. Detta var särskilt markant i byggnadsnämnderna. Mer än hälften av ledamöterna ansåg byggnadsnämnden vara dominerad av inflytande från andra än de förtroendevalda. Resultaten tyder på att de upplevda svårigheterna är störst i medelstora och stora kommuner.¹

För förtroendevalda som inte är direkt engagerade i arbetet kan planeringsprocessen vara svåröverskådlig. Eftersom arbetet ofta sträcker sig över lång tid är det ofta inte praktiskt möjligt för dem att hålla sig informerade om arbetet. Det är därför vanligt att diskussionen i en sådan vidare krets av förtroendevalda kommer först i ett sent skede.

Vissa kommuner har vidtagit särskilda åtgärder för att engagera en större krets av förtroendevalda i tidiga skeden av planarbetet. I flera fall har sådana insatser mötts av ett påfallande stort intresse från ledamöter i fullmäktige och nämnder.

Partierna

Partiorganisationerna tar initiativ och för fram opinioner till de förtroendevalda. De lokala partiorganisationernas roll är i hög grad beroende av hur väl de förtroendevalda är informerade.

I de försök som utredningen studerat har partiernas roll och möjligheter ofta tillmätts relativt liten uppmärksamhet. Men det finns även många exempel på att de lokala partiorganisationerna deltagit mycket aktivt i planeringen t. ex. genom att anordna särskilda möten, utställningar, studiecirklar och delta i remissarbete. En förutsättning har i regel varit att de haft god tid på sig för förberedelser.

En undersökning visar att ca 40 procent av partiernas organisationer anordnat aktivitet kring någon planfråga under år 1972. Det är vanligare ju större kommunen är. I undersökningen behandlades även bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering.

- Omkring tre fjärdedelar hade under perioden 1970–73 behandlat bostadsbyggnadsprogram på något medlemsmöte. Därav hade omkring en fjärdedel anordnat speciella möten eller tagit större delen av

¹ SOU 1975:18 Harry Forsell: Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting s. 98.

medlemsmöte i anspråk för frågan. Andelen ökade med kommunstorlek.

- Det är mindre vanligt att den kommunalekonomiska långtidsplaneringen (KELP) behandlas i partiorganisationerna. Ca hälften av organisationerna hade behandlat frågan på något medlemsmöte 1970–73. En tiondel hade haft något speciellt möte.¹

Organisationer, press och enskilda

Planeringsfrågorna har fått ökad betydelse både för kommunalpolitiken i stort och för medborgarnas förhållanden i mer begränsad mening. Det har inneburit att ökad vikt har behövt läggas vid att informera föreningar, grupper och enskilda genom massmedier och särskilda åtgärder. Kontakter under arbetets gång har ofta visat sig kunna fördjupa diskussionen och föra in nya aspekter och argument i debatten.

Möjligheterna att ta initiativ till kontakter med förtroendevalda, partier och till egen opinionsbildning i god tid begränsas ofta av flera faktorer. Processen är ofta svåröverskådlig för en utomstående. Det är ofta svårt att bevaka vad som händer inom resp. förenings intresseområde. Detaljfrågor som påverkar grupper och enskilda personers förhållanden blir ofta sent kända.



Pressen har en dominerande roll för informationen. Men det finns begränsningar. Frågorna måste ha ett visst nyhetsvärde för att kunna tas upp. Många frågor kan vara svåra att tränga in i för journalisterna eftersom det kräver fackkunskaper. Detaljfrågor är ofta ointressanta för flertalet läsare men viktiga för ett fåtal.

Den debatt som förekommit kring planfrågorna under de senaste åren har visat att det oftast varit enstaka frågor som förmått väcka ett större allmänt intresse och debatt. En annan erfarenhet är att intresse och reaktioner ofta väckts först i ett sent skede av planarbetet. Ofta har förslag redan varit utarbetade. Omarbetningar har krävt resurser i form av tid och pengar. Beslut som fattats har inte sällan påverkat andra ställningstaganden och därmed varit svåra att ändra. Reaktionerna har då kommit i kollision med effektivitetskravet.

¹ SOU 1975:18 Harry Forsell: Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting s. 32–33.

8.7 Kommunernas planering vid sidan om fysisk planering

I de föregående avsnitten har främst den fysiska planeringen varit utgångspunkten. Allt större vikt har emellertid lagts vid andra former av planering under senare år. Det är därför motiverat att särskilt uppmärksamma dessa former från demokratisk synpunkt. I detta avsnitt behandlas översiktligt ekonomisk långtidsplanering, bostadsbyggnadsprogram och planer för olika verksamheter.

I ökad utsträckning har samordningen mellan olika kommunala planeringsformer betonats. Kortfattat anges därför vissa huvuddrag i det omfattande utvecklingsarbete med samordnad kommunalplanering som sedan några år pågår inom Kommunförbundet.

8.7.1 Ekonomisk planering

I budgetarbetet läggs resursanvändningen fast för det närmaste året (se kapitel 5). Under senare år har allt större vikt lagts vid att planera ekonomin på längre sikt i kommunerna.

Utvecklingen av en mer allmänt förekommande ekonomisk planering i kommunerna hänger nära samman med den utvidgade statliga planeringen. Sedan 1967 är kommunerna skyldiga att lämna vissa uppgifter om sin ekonomiska planering till statliga myndigheter. Denna s. k. kommunalekonomiska långtidsplanering (KELP) används som underlag i olika slag av statlig planering på riksnivå och inom länsstyrelserna. De uppgifter som lämnas gäller:

- investeringar
- driftskostnadsökningar och
- finansiering av investeringarna.

I samband med att KELP utarbetas engageras många av de kommunala förvaltningarna. Önskemål och planer från olika verksamhetsområden sammanställs. Kommunstyrelsen som är det samordnande och ekonomiskt ansvariga organet, har en stark ställning i denna planering. Fullmäktige har i regel ingen aktiv roll. Ofta anmäls endast frågan i fullmäktige.

Möjligheterna att påverka kommunens utveckling och resursanvändning kan här vara stora. Men det beror på vilken vikt man i de kommunala organen fäster vid den långsiktiga ekonomiska planeringen. I de fall den ges en betydelsefull roll kan den i hög grad ge förutsättningar för annan kommunal planering. Framför allt i vissa större kommuner förs KELP in som en del av en flerårsbudgetering. I flerårsbudgeten görs avvägningar som ger den karaktären av handlingsprogram.

Hittills har KELP dock endast i begränsad utsträckning använts som handlingsprogram. Detta kan vara en orsak till att det omedelbara intresset bland förtroendevalda och allmänhet brukar vara förhållandevis litet.

En annan anledning till att de blivit mindre uppmärksammade är att det



ofta innebär stora svårigheter att föra ut sådana planer till mer omfattande diskussion. I jämförelse med fysiska planer finns ofta inte någon lika konkret verklighet att hänvisa till. Det krävs i allmänhet mer av den som skall utarbeta diskussionsunderlag och studiematerial. I enstaka fall har kommuner i samarbete med studieförbunden utarbetat studiematerial och anordnat studiecirkelar kring den ekonomiska planeringen. Det har också hänt att s. k. budgetspel använts för att ge intryck av en mer realistisk planeringssituation.

8.7.2 Kommunala bostadsbyggnadsprogram

Genom lag föreskrivs att kommunerna skall vidta vissa åtgärder för att främja bostadsförsörjningen. Från 1973 är alla kommuner skyldiga att upprätta ett program för de fem närmast följande åren. Redogörelse för upprättat bostadsbyggnadsprogram lämnas till länsbostadsnämnden.

Bostadsbyggnadsprogrammet skall vara kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Arbetet omfattar såväl inventeringar och utredningar om det behövliga och möjliga byggandet som kommunalpolitiska bedömningar. De senare gäller bl. a. bostadskostnader, bebyggelsens lokalisering, byggandets inriktning på hus- och lägenhetstyper och upplåtelseformer.

Bostadsbyggnadsprogrammet har starkt samband med andra former av kommunal planering. Det gäller både den fysiska och den ekonomiska planeringen.

En informationsskrift om bostadsbyggnadsprogram har givits ut av bostadsstyrelsen. Den har skickats till alla kommunalt förtroendevalda i landet. I skriften behandlas på ett enkelt sätt vad bostadsbyggnadsprogrammen innehåller och syftar till. Den behandlar även olika frågor, som kan vara väsentliga att diskutera i samband med programmet.

Från 1973 skall vissa kommuner även upprätta *bostadssaneringsprogram*. Det skall redovisas särskilt, men ingår som en del av bostadsbyggnadsprogrammet.

Enligt bostadsstyrelsens anvisningar skall bostadssaneringsprogram

bl. a. utformas så att det ger information om kommunens intentioner till fastighetsägare och hyresgäster. Programmet grundas på en inventering av det äldre bostadsbeståndet. Vid inventeringen bör kontakt tas med ägarna och vidare bör de boendes förhållanden och önskemål undersökas. Resultatet av inventeringen bör åskådliggöras på karta. När inventeringen utförts, bör en översiktlig tidsplan göras som visar de ungefärliga tidpunkter, då åtgärder i olika områden kan vidtas.

Förslag till åtgärder med kalkyler och stadsplaneförslag bör sedan diskuteras med fastighetsägarna för att genomförandet skall kunna ske i samförstånd. De boende bör vidare informeras om förslaget och ges möjlighet att redovisa sina synpunkter.

Drygt ett hundratal kommuner hade 1974 fått i uppdrag att upprätta bostadssaneringsprogram. I en första omgång redovisas översiktligt resultatet av inventeringar och i stora drag de åtgärder som kommunen avser att vidta. I en senare etapp kommer redovisning att ske även för enskilda fastigheter.

Sättet att handlägga bostadsbyggnadsprogrammet varierar. Men en tendens är att andelen kommuner som behandlar programmet i kommunfullmäktige ökat under senare år.

En undersökning har utförts av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna angående kommunfullmäktiges behandling av bostadsbyggnadsprogrammen. Uppgifterna avser de program som utarbetats för perioden 1975–79. En indelning av kommunerna efter olika slag av behandling i fullmäktige visar att:

- Sammanlagt 96 kommuner hade fattat beslut om bostadsbyggnadsprogrammet. I 73 kommuner hade det skett med det fullständiga programmaterialet som underlag. I 29 kommuner hade beslut fattats på grundval av en skriftlig sammanfattning eller efter muntlig redovisning. Beslut som varit vägledande för utformningen av bostadsbyggnadsprogrammet hade fattats i annat sammanhang av fullmäktige i två kommuner.
- I 37 kommuner hade fullmäktige informerats om programmet men inte fattat beslut.
- Fullmäktige hade kommit i kontakt med bostadsbyggnadsprogrammen på något av de ovan nämnda sätten i 48 kommuner. Av undersökningen kan emellertid inte urskiljas hur de fördelar sig på de olika varianterna.
- I en tredjedel av kommunerna (98) hade fullmäktige inte på något sätt tagit del av bostadsbyggnadsprogrammen.

8.7.3 Planering för verksamheter och speciella områden

Många kommuner utarbetar planer för speciella områden. Det gäller t. ex. energiplaner, serviceplaner, planer för varudistribution, trafikförsörjning och näringslivsprogram. Detta är planformer som ofta har stor betydelse för andra slag av planarbete.

Planering på längre sikt inom de olika kommunala facknämnderna har

förekommit i ganska begränsad omfattning hittills. I allmänhet har planer utarbetats på kort sikt i anslutning till kommunernas budgetarbete. Men det förekommer t. ex. planer för fritid, barntillsyn och förskolor. En utbyggnad kan väntas. Ett exempel är att det, enligt riksdagens beslut, från 1 juli 1975 skall finnas en av kommunfullmäktige antagen plan för förskoleverksamheten i varje kommun. Planen skall avse en period av minst fem år.

Erfarenheterna visar att sådana planer ofta är av stort intresse för många kommuninvånare. Fortlöpande kontakt med kommuninvånarna i dessa frågor kan klarlägga behov och önskemål för verksamheterna. Information om planer och uppläggning av verksamheten kan förbättra medborgarnas möjlighet att utnyttja olika former av kommunal service.

8.7.4 Samordning mellan olika slag av planering

Inom Kommunförbundet har ett utvecklingsarbete bedrivits under senare år i syfte att få fram en modell för en samordnad kommunplanering. Försök har bedrivits i ett 20-tal kommuner. Resultatet har hittills redovisats i en rapport som utgjort underlag för en omfattande kursverksamhet.¹

En grundtanke är att all planering i en kommun skall utgå från *gemensamma förutsättningar*. Syftet är att skapa garantier för att all planering bygger på samma underlag och riktas mot bestämda mål. Kommunstyrelse/fullmäktige kan därigenom erhålla jämförbara planer från olika förvaltningar och lättare utöva en central samordning inom kommunen. En sammanställning av sådana förutsättningar redovisar befintliga förhållanden, utvecklingstendenser, prognoser och befintliga planer. Till förutsättningarna hör även mål och riktlinjer för kommunens utveckling som anges av kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelsen. Det senare innebär ställningstagande till i vad mån redovisade prognoser, planer och tidigare mål skall gälla för förvaltningarnas planering. Det kan även t. ex. gälla den framtida servicen och utvecklingen av tätorter i olika delar av kommunen.

De gemensamma förutsättningarna för planeringen skall enligt rapporten revideras varje år och antas av kommunens styrelse och fullmäktige. Med utgångspunkt i dessa förutsättningar utarbetas andra slag av kommunala planer. Dessa planer utgörs av verksamhetsplaner och planer för speciella områden, samt resursplanering.

- *Verksamhetsplaner* upprättas regelbundet återkommande av förvaltningarna för deras olika verksamhetsområden eller för programområden. I den försöksplanering som utförts har tidsperioden varit fem år. Stor vikt har lagts vid att utforma alternativ som belyser olika service-nivåer i förhållande till den nuvarande situationen.
- *Planering för speciella områden* avser planer för t. ex. trafikförsörjning, sanering och varudistribution.
- Med *resursplanering* avses ekonomisk, fysisk och personaladministrativ planering. I den ekonomiska planeringen klargörs behovet av förändringar i skatteuttag, avgifter och upplåning under en femårsperiod.

¹ Kommunplanering, Kommunförbundet, 1974.

En total avvägning mellan olika planer bör enligt rapporten göras av kommunfullmäktige och/eller kommunstyrelse.

I de kommuner som försöksvis tillämpat modellen har man i vissa fall vidtagit aktiva åtgärder för att stimulera till debatt och medverkan. Det har t. ex. skett i form av informationsblad, möten på kommundelnivå och remiss till de politiska partierna. I regel har intresset från en större allmänhet varit litet.

8.8 Landstingens planering

Inom landstingen har planer på längre sikt och samordnade bedömningar för verksamheten fått väsentligt ökad betydelse under de senare åren. Framför allt har det gällt den långsiktiga planeringen för hälso- och sjukvården.

Den ökade planeringen har också ett samband med att synen på sjukvården har förändrats. Inriktningen på längre sikt har behövt anges. Större vikt har lagts vid öppen vård och förebyggande hälsovård. Till landstingens verksamhetsområde har också förts nya uppgifter, t. ex. den psykiatriska vården. Ett ökat behov av samordning med andra former av planering på riks nivå, regional och kommunal nivå har även gjort sig gällande.

Planeringsarbetets ökade omfattning och förändrade inriktning har inneburit att kontakterna inom och utom landstingens förvaltningar har behövt utvecklas. De förtroendevaldas möjligheter att leda planarbetet har fått ökad betydelse. I det sammanhanget har även formerna för vårdtagarnas, personalens och andra medborgargrupperns insyn och medverkan i planeringen kommit upp till diskussion.



8.8.1 Planeringens omfattning och inriktning

Tyngdpunkten i landstingens planering ligger på de verksamhetsområden där det enligt lag skall utföras någon form av planering. Det är främst hälso- och sjukvård, omsorg om psykiskt utvecklingsstörda och folkandvård.

Dessutom har landstingen i likhet med kommunerna under senare år bedrivit en kommunalekonomisk långtidsplanering (L-KELP). Den omfattar i huvudsak prognosmaterial. Men i anslutning till detta material upprättar många landsting rullande långtidsbudgetar som förutom prognosmaterialet även omfattar allmänna riktlinjer och prioriteringar.

En annan verksamhet på lång sikt är de rullande prognoser för sjukvården som utförts under senare år (RUPRO-undersökningarna). De gäller framför allt personalplaneringen.

Uppgifterna från dessa båda regelbundet återkommande undersökningar ligger till grund för landstingens ekonomiska planering och för olika former av verksamhetsplanering. De verksamheter som blir föremål för planering är t. ex. hälso- och sjukvård, omsorgsverksamhet, utbildning, tandvård och arbetsvård. I Stockholms läns landsting förekommer även andra former till följd av de mer omfattande uppgifter som detta landsting svarar för. Det gäller framför allt kollektivtrafiken och regionplaneringen. Samordnade planer för hela landstingsverksamheten förekommer endast i ett fåtal landsting.

Under de senaste åren har det pågått ett omfattande arbete i samtliga landsting med långsiktiga planer för hälso- och sjukvården. I de flesta fall har planeringen skett på tio års sikt. Omkring hälften av landets landsting hade i slutet av 1974 utarbetat långtidsplaner. Inom övriga landsting pågick fortfarande detta arbete. I de flesta fall beräknade man kunna lägga fram resultatet under år 1975. En mindre del av planerna omfattar även tandvården och i undantagsfall även omsorgsverksamhet.

Arbetet med de olika verksamheternas planer bedrivs åtskilt. Men det är vanligt att de arbetas fram samtidigt för att kunna medge en avstämning och total prioritering.

8.8.2 Landstingens långsiktiga planering

Sjukvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) har under senare år bedrivit ett utvecklingsarbete som har redovisats i en serie rapporter. I detta sammanhang bör framför allt nämnas den rapport som behandlar riktlinjer för hälso- och sjukvårdsplanering (Rapport 14/71). Rapporten har enligt uppgifter från landstingen fått stor betydelse för uppläggningsen av planeringen.

SPRI:s modell för hälso- och sjukvårdsplan består av tre huvuddelar, nämligen underlagsdel, målsättningsdel och resultatdel.

- *Underlagsdelen* utnyttjas för att målet för den framtida verksamheten skall kunna bestämmas. Den beräknade efterfrågan på vård och service översätts till behov av resurser. De beräknade behoven vägs mot den beräknade tillgången på tjänster och service.

- *Målsättningsdelen* innebär, att målet för verksamheten fastställs genom ett växelspel mellan förtroendevalda, tjänstemän och allmänhet. Diskussionen bör omfatta verksamhetens inriktning, vårdens kvalitet och kvantitet, resursernas lokalisering, prioritering mellan olika vårdinsatser etc. En avstämning görs mellan efterfrågan och tillgång.
- *Resultatdelen* redovisar alternativa planförslag. Innan de olika planförslagen föreläggs landstingsmötet för beslut bör de enligt rapporten utvärderas.

Rapporten betonar att planering i betydande grad är en fråga om att styra olika aktiviteter och därmed ofta ett uttryck för en politisk viljeyttring. Väsentliga mål och delmål för verksamheten måste därför anges. Enligt rapporten bör diskussionerna kring planeringen redovisas offentligt med vissa intervall. Medborgarna ges därigenom insyn i planeringen och möjlighet att påverka valet av mål och medel.

Planeringen fordrar i ett inledningsskede speciell uppmärksamhet och styrning. Enligt rapporten kan det därför vara nödvändigt att precisera landstingets intentioner i direktiv. Därvid bör anges de ekonomiska ramarna (alternativ) inom vilka den framtida verksamheten skall rymmas. Dessutom bör direktiven innehålla krav på att en "plan för planeringen" upprättas och underställs landstingsmötet för godkännande.

8.8.3 Planeringsprocessen i landstingen

Uppläggningsen av landstingens planeringsarbete har inte blivit föremål för några ingående studier under senare år. Det är därför svårt att urskilja generella drag när det gäller de förtroendevaldas ledning av arbetet och beslutsfattande. Det gäller även ifråga om partiernas roll och medborgarnas möjligheter till insyn och medverkan. Planeringsarbetet har ändrats väsentligt under de senaste åren men en studie från 1969 kan ge en viss uppfattning om vilka frågor som kan vara aktuella.¹

Av studien framgår att sex av åtta undersökta planeringsprojekt som gällt sjukvården genomförts under ledning av en kommitté med förtroendevalda. Kommittéerna hade i medeltal haft tre ledamöter som oftast utsetts av förvaltningsutskottet. I stor utsträckning hade förtroendevalda med en central ställning i landstinget engagerats. I vissa kommittéer hade också ingått ledamöter utan förtroendeuppdrag. De direktiv som givits för arbetet hade vanligen varit mycket allmänt hållna. Kontakter med andra samhällsorgan hade i huvudsak tagits när underlagsmaterial för planeringen samlats in och i samband med granskningen av planförslag.

I förvaltningsutskottens beredning av förslagen hade i många fall — dock inte i samtliga — ingått remissbehandling. Remissförandet hade vanligen haft begränsad omfattning. Remissinstanser inom den egna sjukvårdsförvaltningen hade som regel varit lasarettsdirektioner eller motsvarande. Sjukvårdspersonalens lokala organisationer — speciellt läkarföreningarna — hade engagerats i remissarbetet. I mindre utsträckning hade det förekommit, att planförslagen remitterats till kommuner och länsstyrelseorgan. Frågor som hade engagerat till allmän debatt var

¹ EA-rapport nr 39/69, Landstingsförbundet.

framför allt sådana som gällt lokalisering och distriktsindelning.

Av studien framgår att planeringskommittén haft en mycket betydelsefull roll. Behandlingen i förvaltningsutskott och på landstingsmöte hade som regel inte inneburit någon väsentlig förändring av planeringskommitténs förslag. I de få fall då förändringar föreslagits hade det gällt frågor om lokalisering eller administrativ indelning.

För att komplettera bilden när det gäller landstingens arbete med långsiktig hälso- och sjukvårdsplanering har en genomgång gjorts av de planer som redovisats helt eller delvis fram till november 1974. Den visar att planarbetet i flertalet fall indelats i två skeden. Arbetet redovisas i allmänhet i en underlagsdel och en resultatdel. Den målsättningsdel som ingår i den ovan refererade SPRI-modellen har oftast förts till underlagsdelen. De politiska instanserna har i ganska liten utsträckning givit fasta direktiv när arbetet påbörjats. Landstingsmötet har i stället i många fall tagit ställning till den redovisade underlagsdelen som därefter utgjort direktiv för det fortsatta arbetet.

Omkring hälften av landstingen har haft ledningsgrupper för planarbetet som enbart bestått av förtroendevalda. I många av de övriga landstingen har även tjänstemän ingått. I några få landsting har planarbetet bedrivits som rena tjänstemannauppdrag utan medverkan från förtroendevalda. I regel har planarbetet remissbehandlats två gånger, första gången när underlagsdelen utarbetats och andra gången när resultatdelen förelegat.

Utredningen utförde under hösten 1974 en enkät till samtliga landsting. Den innehöll bl. a. frågor om vilka kontakter som förekommer med organisationer och allmänhet i planeringsfrågor. När det gäller *den långsiktiga hälso- och sjukvårdsplaneringen* visade svaren att:

- Tre landsting hade upprättat en särskild informationsplan för arbetet.
- Flertalet landsting (19) hade någon gång under arbetet använt sig av referensgrupper. Antalet grupper varierade från en till elva. I något över hälften av landstingen hade en eller två grupper utsetts.

Det är vanligt att man har två typer av grupper. En medicinsk referensgrupp som består av läkare från olika specialiteter och en administrativ grupp med representanter från personalorganisationer och patientföreningar.

De medicinska referensgrupperna har fortlöpande deltagit i arbetet. I allmänhet har de sammankallats en eller två gånger i månaden. Andra grupper har i allmänhet inte sammanträtt lika ofta. I några fall har de kommit in först under arbetet med resultatdelen när det varit fråga om personalfrågor.

- Nästan alla landsting (21) uppger att de även tagit kontakt på annat sätt än genom referensgrupper med organisationer, institutioner och andra grupper under planarbetet (se tabell 8:1).

Tabell 8:1 Antal landsting som uppgett att kontakt förekommit med organisationer och grupper vid arbetet med långsiktig hälso- och sjukvårdsplanering

	Personal- organisa- tioner	Vissa personal- kategorier	Personal på vissa institutioner	Patient- grupper	Handi- kapporg.	Övriga
Antal landsting	18	14	14	7	10	11

De flesta vänder sig till personalorganisationer, men det är även vanligt att man riktar sig till vissa personalkategorier och personal på vissa institutioner. Sådana kontakter förekommer också med patientgrupper och handikapporganisationer. Ett mindre antal uppger att man riktat sig till kommuner och distriktsläkare.



Vanligen har sådana kontakter förekommit i samband med remissbehandling. I flertalet landsting har remiss förekommit i mer än ett skede av planeringsarbetet. Omfattningen av remissförfarandet varierar starkt mellan landstingen.

Andra kontaktvägar som förekommer är debattmöten (15), populärutgåva av planmaterialet (10) och studiecirkelar i samarbete med studieförbunden (2).

Även när det gäller *andra slag av planering* inom landstingen är referensgrupper vanliga.

- I 19 landsting hade sådana grupper tillsatts. Mer än hälften av dem uppger att referensgrupper deltagit i byggnadsplanering. Andra frågor där referensgrupper ofta är inkopplade är organisations-, omsorgs- och tandvårdsplanering. Ett par landsting uppger att de använder sig av referensgrupper i samband med alla utrednings- och rationaliseringsprojekt.



- Kontakter på annat sätt än genom referensgrupper förekommer i nästan samtliga landsting (20). Sådana kontakter förekommer bl. a. när det gäller byggnadsfrågor, arbetsvårdsplanering, omsorgsplanering, personalpolitiska programfrågor och i budgetarbetet.

8.9 Utredningens överväganden och förslag

8.9.1 Allmänna utgångspunkter

Vi anser att planeringsfrågorna är av central betydelse. Det är en demokratisk kärnfråga nu och i framtiden hur riktlinjer och planer kan förankras hos medborgarna.

Ansvar för planeringen ligger hos de förtroendevalda. Men att göra bedömningar för framtiden och att fatta långsiktigt verkande beslut innebär speciella svårigheter från demokratisk synpunkt. Besluten påverkar användningen av resurser för lång tid. Mer eller mindre direkt berörs också de flesta kommuninvånare av planeringen. Den påverkar viktiga frågor som bostadsmiljö, arbetsmiljö och servicetillgång. Men bedömningarna måste ofta grundas på ett underlag som är osäkert. Innebörd och verkningar av besluten kan därför inte alltid överblickas.

Medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar genom nomineringar och allmänna val är därför ofta mindre än i andra frågor. Möjligheterna att på vanligt sätt anföra besvär är i regel också begränsade när det gäller den övergripande och långsiktiga planeringen.

Vi anser därför att planarbetet skall ske med största möjliga öppenhet och att en bred debatt bör främjas kring dessa frågor. Därigenom kan olika aspekter på frågorna bli belysta och olika medborgargrupper förhållanden redovisas.

Planeringsfrågornas sammansatta karaktär innebär att det oftast inte är möjligt att på ett enkelt sätt ta ställning för eller emot. Vi anser därför att det är av särskild betydelse att de politiska partierna, andra folkrörelser och sammanslutningar med olika slag av specialintressen kan engageras. Genom ingående diskussioner bland medlemmarna kan olika aspekter bli belysta.

De långsiktiga och övergripande planformerna har speciell tyngd. I

sådana planer klarläggs begränsningar och möjliga handlingsalternativ. Kring dessa är det väsentligt att en politisk process kan utvecklas där många medborgare deltar.

Även mer detaljerade planer och mindre frågor påverkar ofta under lång tid. De berör ofta levnadsförhållanden och miljö för stora medborgargrupper och enskilda människor. Från demokratisk synpunkt är det därför betydelsefullt att medborgarna ges goda möjligheter till insyn och påverkan även i dessa frågor.

Det är ofta svårt att klarlägga hur och när människorna kan påverkas av olika lösningar. Det medför inte sällan att intresset för att delta blir mindre än vad som skulle vara önskvärt med hänsyn till beslutens betydelse. Aktiva åtgärder från kommuner och landsting behövs därför i många fall.

En ökad satsning för att förstärka medborgarinflytandet i planeringen har skett i många kommuner. Erfarenheterna bör kunna ge impulser till ytterligare initiativ. Vi anser att det är betydelsefullt att olika vägar prövas i kommuner och landsting och att erfarenheterna dokumenteras och förs vidare. Vi vill även starkt betona betydelsen av ett ökat forsknings- och utvecklingsarbete på detta område.

Våra ställningstaganden har inriktats på några särskilda aspekter som är betydelsefulla i strävandena för en mer öppen planering. De är följande:

- att sambandet med statlig planering och andra intressenter klarläggs.
- att organisation och ansvarsfördelning i planeringen ger goda förutsättningar för förtroendevalda att leda arbetet och i övrigt ger möjlighet till insyn och påverkan
- att planmaterialet utformas så att det är lätt att förstå och väcker intresse
- att planeringsarbetet indelas i skeden så att insyn och medverkan främjas. Särskilt bör uppmärksammas att:
 - de förtroendevalda ges goda arbetsmöjligheter
 - partierna bereds goda arbetsförutsättningar
 - insyn och medverkan från övriga kommuninvånare underlättas.
- För de flesta medborgare är kommunernas fysiska planering mest känd. Förhållandena skiljer sig mycket mellan olika kommuner men en allmän tendens är att ett alltmer vittförgrenat system av planer håller på att utvecklas i både kommuner och landsting. Större uppmärksamhet bör lämpligen riktas mot frågan om insyn och inflytande i den mycket viktiga planering som gäller ekonomin och olika verksamheter. Bristen på erfarenheter här gör det särskilt angeläget att ett utvecklingsarbete kommer till stånd.

Vi anser att de erfarenheter som finns framför allt från den fysiska planeringen i stor utsträckning kan vara vägledande i fråga om annan planering.

8.9.2 *Sambandet med statlig planering m. m.*

Vi anser att det spelar en stor roll för möjligheterna till en vidgad allmän debatt att förutsättningarna för kommunens åtgärder kan redovisas klart. Det bör framgå vilka alternativ som är möjliga med hänsyn till andra beslutsfattare. Det innebär att krav måste ställas på myndigheter och intressenter när det gäller redovisning av förutsättningar som kan ha betydelse. Vi anser därför att kommunernas och landstingens samarbete och samråd med andra myndigheter och intressenter bör ske i former som ger goda möjligheter till insyn.

Statliga myndigheters planering har ofta betydelse för kommunernas eget planeringsarbete. Länsplaneringen och vägplaneringen är väsentliga delar av den statliga planeringen som kan spela stor roll för en diskussion om kommunens utveckling.

Vi instämmer därför i länsberedningens förslag om att länsplaneringens resultat regelbundet skall redovisas för kommuner och landsting.

Ett system av statliga regler och anvisningar ger även ramar och andra förutsättningar för kommunernas och landstingens egen planering.

Vi anser att statliga normer och bestämmelser bör redovisas så att de i större utsträckning blir tillgängliga även för medborgare som inte är experter.

Landstingens planering har betydelse i detta sammanhang. Den innehåller ofta bedömningar som påverkar kommunernas handlande.

Vi rekommenderar därför landstingen att regelbundet sammanfatta sin pågående planering av den egna verksamheten. Materialet bör vara utformat så att det lämpar sig för allmän diskussion.

Möjligheterna till sysselsättning, arbetsresornas längd m. m. spelar en avgörande roll både för den enskilde medborgaren och för kommunen. Det informationssystem mellan företag och samhälle som håller på att prövas bör därför kunna bidra till ett bättre diskussionsunderlag. För att informationen skall kunna föras in i debatten i förtroendevalda organ och i diskussioner med medborgarna bör det vara offentligt och utformat på ett lättillgängligt sätt.

I proposition 1972:116 om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar behandlas informationsproblemet i kommuner som kraftigt domineras av ett eller ett par företag. Då sådana kommuners planering i hög grad beror av dessa företags utveckling kan en kommunal styrelserepresentation i dessa företag vara ett lämpligt komplement till andra informationssystem.

Vi rekommenderar att en försöksverksamhet inleds med kommunal styrelserepresentation i företag som är dominerande i kommunen.

8.9.3 *Organisation och ansvarsfördelning*

Förändringar i organisation och arbetsformer har framträtt i takt med att planarbetets karaktär förändrats och kretsen av medverkande vidgats.

Önskemålet om en förbättrad samordning har medfört att uppgiftsfördelningen mellan olika organ förändrats och att tillfälliga organisationsformer fått allt större spridning. Ett ökat antal tjänstemän i förvaltningarna har påverkat den praktiska arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän under beredningen.

Vi anser att demokratiska aspekter måste ges stor tyngd vid bedömningen av hur planarbetet skall organiseras. De förtroendevalda måste garanteras goda möjligheter att ange riktlinjer för arbetet, att följa processen och att fatta beslut. Det praktiska planeringsarbetet bör läggas upp så att önskemålet om insyn och en aktiv medverkan från berörda kommunala organ, partier, folkrörelser och enskilda medborgare tillgodoses.

Uppgiftsfördelningen mellan kommunala organ

I den mångfald av planbedömningar som görs i en kommun måste vissa frågor urskiljas som särskilt betydelsefulla eftersom de blir vägledande för mer detaljerade beslut. Enligt vår mening bör sådana beslut fattas av kommunens fullmäktige.

Kommunfullmäktiges uppgifter bör emellertid inte begränsas till principiella frågor. Även mindre frågor som är angelägna för den enskilda representanten att föra fram måste kunna ges plats i diskussionen. Kontakten mellan förtroendevalda och övriga medborgare gäller ofta detaljerade och vardagliga frågor. Enligt vår mening bör därför de förtroendevalda fortlöpande och även i detaljer kunna leda och följa planeringsprocessen. Den praktiska avvägningen måste dock ske i varje kommun med hänsyn till lokala förhållanden och frågornas art.

Med nuvarande organisation och ansvarsfördelning kan det emellertid finnas en praktisk gräns för hur långt en sådan fortlöpande medverkan kan gå i fråga om detaljeringsgrad. I synnerhet i fråga om den detaljerade utformningen av miljön kan en avvägning behöva göras mellan den representativa demokratins krav och önskemålet om ett direkt brukarinflytande.

Vi anser att alla frågor, även av detaljerad karaktär, som har betydelse även för andra än de direkt berörda brukarna, bör avgöras av förtroendevalda organ. Det utesluter emellertid inte att det kan finnas planfrågor av begränsad räckvidd där de direkt berörda eller deras organisationer kan ges ett avsevärt inflytande över utformningen.

En annan avvägningsfråga är vilken roll bostadsföretagen skall spela när det gäller kontakten med brukarna i fråga om den detaljerade miljöutformningen. Det finns exempel på bostads- och byggnadsföretag som gått relativt långt i detta avseende (se även kapitel 9).

Enligt vår mening kan den praktiska ansvarsfördelningen mellan kommunala organ och bostadsföretag göras på olika sätt. Men en klart angiven ansvarsfördelning behövs för att medborgarna skall veta vart de kan vända sig.

Nämndorganisation eller projektorganisation

Den vanliga nämndorganisationen har fördelar genom att formell redovisning sker för hela nämnden. Nämnden har möjlighet att följa hela processen genom att begära redovisningar under arbetets olika skeden. Ansvarsförhållandena är klara genom att hela nämnden är ansvarig.

En nackdel är att nämnden i praktiken kan ha svårt att i detalj följa arbetet. Det kan vara fallet om många projekt löper jämsides eller om det är fråga om stora och sammansatta projekt i vilka många kommunala organ, experter och intressenter skall kontaktas. För att undvika de nackdelar som den kommunala förvaltningens indelning efter ämnesområden kan innebära har tillfällig organisation med avgränsade arbetsuppgifter (projektorganisation) blivit allt vanligare (se även kapitel 4).

Detta kan i vissa fall ha fördelar. Principiellt viktiga beslut som gäller arbetets uppläggning och inriktning fattas av en ledningsgrupp. Gruppen har möjlighet att följa arbetet hela tiden. Företrädare för olika kunskapsområden kan delta direkt i arbetet i projektgrupper och referensgrupper. Men genom att den ordinarie organisationen ställs åt sidan kräver detta nya former för information till övriga förtroendevalda och till allmänheten.

Vid arbete i projektorganisation är kommunstyrelsen i regel ansvarig. Tillsättning av en ledningsgrupp kan ses som ett sätt för det ansvariga förtroendevalda organet att delegera vissa uppgifter.

Vi rekommenderar därför, vid användning av projektorganisation, att en ledningsgrupp utses som består av enbart förtroendevalda.

En annan fråga är om ansvaret för insyn och information i det löpande arbetet skall ligga på kommunstyrelsen eller inom projektorganisationen. Vi anser att ansvaret för informationen i princip bör ligga på kommunstyrelsen eller annat ansvarigt kommunalt organ. Gruppen bör redovisa sitt arbete till detta organ som sedan svarar för att lämpliga informationsåtgärder vidtas.

Referensgrupper kan spela en viktig roll i projektorganisationen. Grupperna kan tillföra planeringsarbetet nya erfarenheter och underlätta information och kontakt med folkrörelser och andra grupper av kommunmedlemmar.

8.9.4 Planmaterialet

En vidgad medverkan förutsätter att planeringsproblemen kan presenteras så att de väcker intresse, blir möjliga att överblicka och kan förstås även av dem som inte är fackmän. Några frågeställningar i anslutning till detta är:

- Hur skall program och förslag kunna redovisas så att innebörd och verkningar framgår på ett klarare sätt?
 - Hur skall de sociala verkningarna kunna redovisas?
 - Vilka möjligheter har olika medborgargrupper att anknyta plane-

ringsproblemen till sin egen vardagliga situation och egna upplevelser?

- Hur kan möjligheterna till information och medverkan förbättras för de resurssvaga grupperna i samhället?
- Hur skall planmaterialet utformas från språklig synpunkt?
- Vilka möjligheter finns att göra planmaterial åskådligt med hjälp av bilder, modeller, film etc.

Tonvikten har tidigare lagts vid att planerna skall fungera som juridiska instrument. I framtiden måste planer och underlag i högre grad även utformas som diskussionsunderlag. Det innebär att nya sätt att redovisa planmaterialet behöver utvecklas. Det gäller t. ex. redovisningen av långsiktiga bedömningar och sociala verkningar.

En kärnfråga är hur de förtroendevaldas arbetsförhållanden i det löpande arbetet skall kunna förbättras. Rutiner behöver skapas för en redovisning och presentation som medger överblick och klara problemställningar i olika skeden av planeringsprocessen.

Det gäller också större grupper av medborgare med begränsad tidigare erfarenhet av kommunal planering. Det är då fråga om politiska partier, föreningar, skolor och grupper av olika slag. I många fall är redovisningen alltför splittrad för att personer utan fackkunskaper skall kunna sätta sig in i vad utkast eller förslag innebär. Större krav ställs också på att graden av osäkerhet redovisas.

Underlaget

Planmaterialets inriktning kan inte i första hand styras av redovisningstekniska skäl. Men det är ofta motiverat att redan tidigt överväga hur planmaterialet skall användas. Därigenom kan behovet av kostnads- och tidskrävande omarbetningar och sammanfattningar begränsas.

En mer systematisk insamling av erfarenheter av social karaktär är en tänkbar väg för att förbättra beslutsunderlaget och stimulera debatten. En regelmässig uppföljning av tidigare planering kan vara till stor hjälp både för den egna kommunen och för andra kommuner med likartade planfrågor. För att samla erfarenheter till ledning för kommunernas planering skulle sådana åtgärder kunna initieras och samordnas för hela landet.

En sådan återföring av erfarenheter behöver inte enbart gälla statistiska uppgifter och liknande fakta. Under senare år har det framförts förslag om att människors upplevelser av befintliga eller tänkta miljöer skulle kunna tas in i underlaget för planeringen. Det skulle då kunna utgöra en motvikt till det ofta dominerande kvantitativa materialet.

Framför allt vid förändringar i befintlig miljö behövs redovisning av sociala förhållanden och konsekvenser. Underlaget kan förbättras genom direkta kontakter med dem som bor eller är verksamma i området. Fakta och synpunkter som kommer fram vid sådan uppsökande verksamhet kan bli en konkret del av de förtroendevaldas beslutsunderlag. De kan också bilda utgångspunkt för diskussion med de berörda kring alternativa förslag.

- Vi anser att kontakter regelmässigt bör tas med dem som berörs av planering i förnyelse- och saneringsområden.

Beskrivningar

Planmaterial presenteras ofta så att förslagen framstår som okontroversiella. De olika intressen och uppfattningar som alltid ligger bakom ett planförslag kommer inte fram. Vi anser därför att det kan vara till fördel om planmaterialet ges en mer varierad utformning. Beskrivningar av förutsättningar och konsekvenser som utgår från olika medborgargrupper vardagliga situation kan vara en möjlig väg.

Det kan t. ex. gälla hur lång tid det tar att gå till affären för att handla, vilka kommunikationer som kommer att finnas och vilka möjligheter till en variationsrik arbets- och hemmiljö som program- eller planförslag kan innebära. Men det gäller också att mer ingående beskriva vad förändringarna kan innebära för olika verksamheter som behövs. Exempel på det är industrier, skolor eller barnstugor. I ett vidare perspektiv gäller det verkningarna i stort för kommun och samhälle på både kort och lång sikt.

Sådana beskrivningar kan ge ett mer intresseväckande underlag för diskussionen i de kommunala organen. För information och samråd med berörda och andra intresserade medborgare kan det underlätta en mer inträngande problemdiskussion. I en särskild rapport (SOU 1975:46) redovisas exempel på hur en konkret beskrivning kan göras.

- Vi rekommenderar därför kommunerna att i större utsträckning än för närvarande utarbeta planbeskrivningar som utgår från olika medborgargrupper och kommundelars förhållanden.

Tillgång till material för beskrivningar i olika planeringssituationer skulle enligt vår mening kunna utgöra värdefulla hjälpmedel för kommunerna.

- Vi föreslår därför att beskrivningsunderlag för olika planeringssituationer utarbetas och sammanställs av statens planverk för att underlätta kommunernas arbete.

Språket

Frågan om den språkliga utformningen behandlas allmänt i kapitel 6. En bred diskussion kring planfrågor förutsätter att språket kan förstås även av dem som inte har fackkunskaper. I det avseendet finns det knappast någon anledning att skilja på material som skall användas i förtroendevalda organ och bland en större allmänhet.

Men svårigheterna är också tydliga. Sammansatta problem kräver ofta en viss uppsättning begrepp för att bli hanterliga i en diskussion.

I vissa fall kan speciella bearbetningar behöva göras t. ex. för förtroendevalda organ som inte direkt sysslar med planfrågor. Men för att undvika extra kostnader och tidsåtgång bör enligt vår uppfattning tyngdpunkten läggas vid att redan från början utforma ett lättillgängligt

material.

En grundläggande åtgärd är att planeringsansvariga organ eller fullmäktige ställer krav på ett lättillgängligt språk. Föreskrifter om den språkliga utformningen kan också tas in i arbetsordningar eller motsvarande kommunala regelsamlingar. Planeringsfrågor berör många olika fackområden. Det är därför ofta svårt att omedelbart finna lämpliga uttryck. Vi anser därför att det bör utarbetas en handledning för hur fackuttryck inom planeringen lämpligen bör översättas till lättare språk.

En vanlig erfarenhet är att beteckningar på plankartor, fastighetsbeteckningar och andra begrepp som förekommer i planeringen är svåra att förstå.

- Vi föreslår därför att det utarbetas anvisningar för kartbeteckningar som är lättare att förstå.

Att åskådliggöra

Vi anser att olika metoder för att åskådliggöra planmaterialet bör användas mer systematiskt för att stimulera till debatt. Bilder kan ofta göra frågorna mer intressanta och ge ett konkret underlag för diskussion.

I det löpande planeringsarbetet är det oftast inte möjligt att anlita utomstående experter enbart för sådana uppgifter. Detta talar för att metoder som är enkla att använda och mindre resurskrävande är att föredra. Exempel på sådana metoder är:

- naturtroga kartor
- flygfoton
- bildpar som visar både nuvarande förhållanden och efter förändring
- bilder från liknande planeringssituationer och anläggningar
- bildband och
- modeller.

Några sådana metoder redovisas mer utförligt i SOU 1975:46.

Ett alternativ är ofta *studiebesök* på platser där planeringssituationen varit likartad den som skall diskuteras.

Videoteknik har hittills framför allt använts inom undervisning. En mer allmän spridning kan emellertid väntas. Enligt vår mening skulle tekniken kunna användas även i samband med redovisning och studieverksamhet kring lokala planeringsfrågor.

Intervjuer, miljöbilder m. m. kan lätt varvas med siffermaterial och kartmaterial. Kopior kan lätt tas fram för användning i samband med diskussioner i partier, föreningar m. m. Vid studier och diskussioner i grupp är det lätt att gå tillbaka i filmen för att ta upp diskussion kring speciella frågor.

Tillgången till färdiginspelat material som kan användas som discussionsunderlag och undervisningsmaterial kring olika slag av planering är nu mycket begränsad.

- Vi anser det därför önskvärt med en ökad central satsning på produktion av filmmaterial som kan användas för detta ändamål. Det

skulle enligt vår uppfattning kunna innebära ett värdefullt stöd i kommunernas ansträngningar att bredda debatten.

Brist på andra slag av lämpligt material för att åskådliggöra planeringsfrågor kan i dag utgöra ett hinder för många kommuner. Kostnaderna kan även utgöra en svårighet.

- Det bör därför övervägas om en utbyggd service skulle kunna ges åt kommunerna på detta område på läns- eller riksnivå t. ex. genom att länsstyrelserna i någon form ges i uppdrag att biträda kommunerna med rådgivning och ev. möjligheter att låna lämpligt material.

Det senare kan vara aktuellt i fråga om material som lämpar sig för olika stadier av planeringsprocessen, t. ex. referensmaterial från jämförbar planering i andra kommuner.

- Enligt vår uppfattning är det även angeläget att erfarenheter av olika metoder för att redovisa och åskådliggöra planeringsproblem redovisas på något lättillgängligt och samlat sätt.
- Vi anser även att det finns behov av ett fortsatt utvecklingsarbete kring lämpliga sätt att redovisa planfrågor. Det kan bl. a. gälla åtgärder för redovisning i olika planeringssituationer och för olika medborgargrupper.

8.9.5 *Planeringsprocessen*

En demokratisk beslutsprocess förutsätter att beslutsunderlag och värderingar klart kan redovisas för medborgarna. Olika intressen gör sig gällande i planeringsprocessen. De behöver ställas mot varandra. Vi anser därför att det är nödvändigt att planeringsprocessen präglas av öppenhet. Även om planeringsarbetet enligt vår mening bör bedrivas öppet hela tiden med möjlighet till meningsutbyte med berörda och intresserade behövs i vissa fall särskilda insatser.

Erfarenheterna visar att stor vikt måste läggas vid att välja åtgärder som är anpassade till situationen. Enligt vår mening är det därför inte möjligt att ge några entydiga anvisningar för hur planeringsarbetet bör bedrivas för att bäst tillgodose demokratikraven. Former och förutsättningar för kommunernas planering ändras fortlöpande. Även av det skälet bör det finnas stora möjligheter att anpassa processen.

Inriktningen av kommunernas aktiva insatser för information bör avgöras mot bakgrund av att det inte sällan är relativt begränsade frågor som väcker ett spontant intresse. De medborgargrupper som är aktiva är ibland små. Enstaka frågor bör sättas in i ett större sammanhang. Särskilt aktiva gruppers intressen bör klargöras och balanseras mot andra synpunkter som inte lika lätt kan göra sig hörda.

En avvägning måste göras mellan demokratikravet och önskemålet om effektivitet i den kommunala förvaltningen. Vi anser att varje kommun bör pröva sig fram och på grund av egna erfarenheter komma fram till en lämplig avvägning.

När det gäller översiktlig planering är det lämpligt att i första hand

inrikta åtgärderna på förtroendevalda, partier, andra organisationer och medborgare med specialintressen. I fråga om den mer detaljerade planeringen bör insatser för information och samråd i större utsträckning riktas direkt till dem som berörs av besluten. Särskilt gäller detta vid planering som syftar till förändringar i befintlig miljö.

Vi anser att varje kommun bör införa vissa fasta samrådsrutiner, exempelvis vidgat remissförfarande, referensgrupper eller informationsmöten. Vilka åtgärder som därutöver är lämpliga bör bedömas från fall till fall.

Vi har övervägt om några fastare riktlinjer för planeringsprocessen skulle kunna vara till fördel. Flera skäl talar emellertid mot en lagstiftning på detta område. Det främsta är att en sådan lag skulle vara svår att tillämpa generellt med hänsyn till de många olika slag av planering som förekommer.

Vi har därför stannat för att ange några riktlinjer som vi anser väsentliga från demokratisk synpunkt.

Behovet av överblick

Enligt vår uppfattning bör följande krav ställas på planeringsprocessen från demokratisk synpunkt:

- att sådana beslutssituationer skapas så att de förtroendevalda i kommunen kan leda planeringen
- att medborgarna ges möjlighet till insyn, information och medverkan vid tidpunkter då arbetet kan påverkas.

Det kräver en uppläggnings av planeringsprocessen så att den kan överblickas. Förtroendevalda organ bör därför så tidigt som möjligt ange när viktiga beslut skall fattas genom att indela planeringsarbetet i skeden. Därigenom markeras vilka avgöranden som betraktas som särskilt viktiga att ta ställning till i de förtroendevalda organen. En formell skedesindelning kan även ge en klarare avgränsning mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens uppgifter.

Till olika skeden kan särskilda åtgärder knytas för att informera förtroendevalda organ och andra medborgare. Förtroendevalda och partier kan därigenom förbereda ställningstaganden, ta kontakter och informera. Det innebär också att press, organisationer och enskilda får tid att skaffa information, förbereda kontakter med förtroendevalda och kommunala förvaltningar. Ett särskilt diskussionsunderlag kan behöva sammanställas. Möten kanske måste planeras inom politiska organisationer, föreningar eller bland andra intresserade och berörda som vill framföra sina synpunkter.

- Vi rekommenderar därför att en *arbetsplan* utarbetas redan i samband med att planarbetet börjar. Den bör ange arbetets syfte, omfattning och inriktning samt en skedesindelning som redovisar vilka åtgärder som skall vidtas för att informera och ge möjlighet för medborgarna att framföra synpunkter. Beslut om arbetsplanen bör fattas av fullmäktige.

När det gäller mindre projekt kan det vara lämpligt att sådana arbetsplaner regelbundet sammanställs och föreläggs fullmäktige.

Vid planeringsprojekt av större omfattning eller allmänt intresse bör information om arbetsplanen ges till i första hand förtroendevalda organ i kommunen, partier, intresserade organisationer och lokala massmedier.

Om vissa områden eller medborgargrupper kan bli direkt berörda av planeringsåtgärderna bör särskilda åtgärder vidtas för att ge dem kännedom om arbetet.



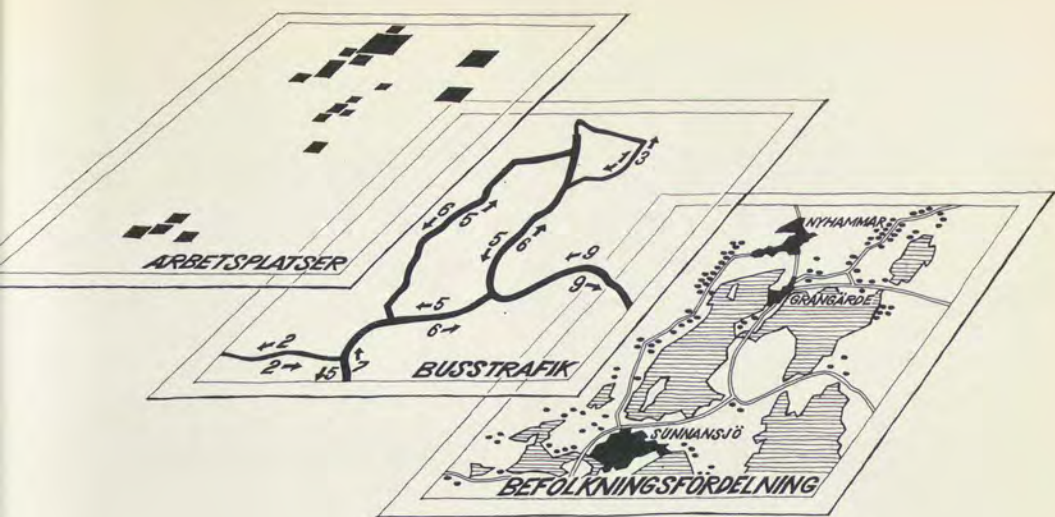
Skedesindelningen kan göras på olika sätt beroende på den aktuella situationen. Med utgångspunkt i demokratikraven anser vi att följande skeden bör uppmärksammas:

- Program
- Alternativa preliminära förslag
- Förslag
- Projektering (i detaljerad planering)
- Uppföljning.

Program

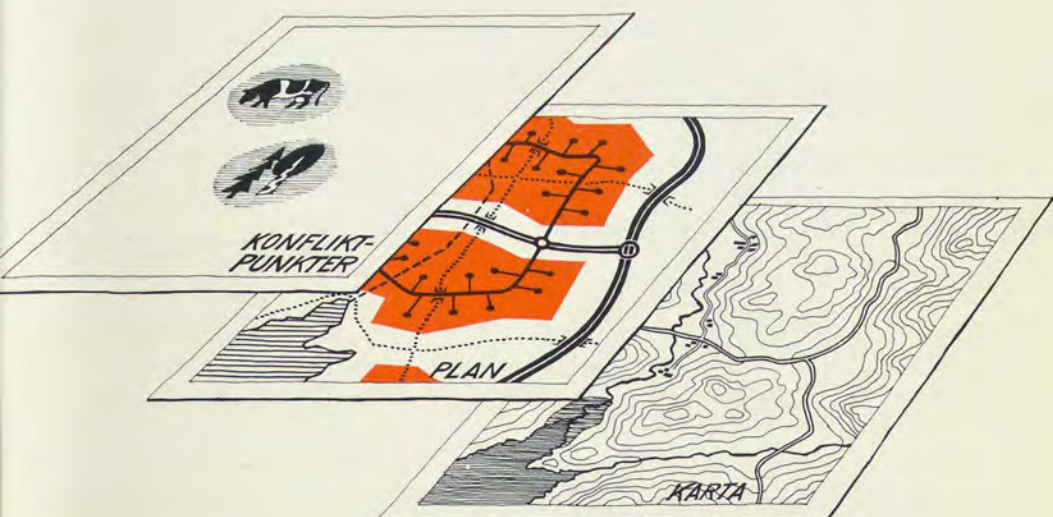
En skedesindelning bör särskilt markera behovet av politisk ledning och debatt kring riktlinjerna för arbetet. Med hänsyn till att successiva läsningar i regel uppstår under planarbetets gång är det av största betydelse att sådana möjligheter ges tidigt i planarbetet. Därigenom kan riskerna minskas för att enstaka tekniska eller ekonomiska bedömningar som ofta är behäftade med osäkerhet blir styrande för det fortsatta arbetet utan diskussion. Förändringskrav som kommer sent kan vara svåra att ta hänsyn till oberoende av hur berättigade eller betydelsefulla de är, eftersom de kan innebära stora merkostnader och tidsförluster.

Enligt vår mening finns det därför skäl att skilja ut ett särskilt *programskede*. Ett program bör vara en redogörelse för mål och ledande principer för planeringsarbetet. Ett programarbete kan ha flera syften:



En enkel metod att öka åskådligheten vid planredovisningen är att ställa samman kunskaper om olika förhållanden till bilder som beskriver samband. På detta sätt kan problem och bristsituationer upptäckas och redovisas i ett tidigt planeringskede.

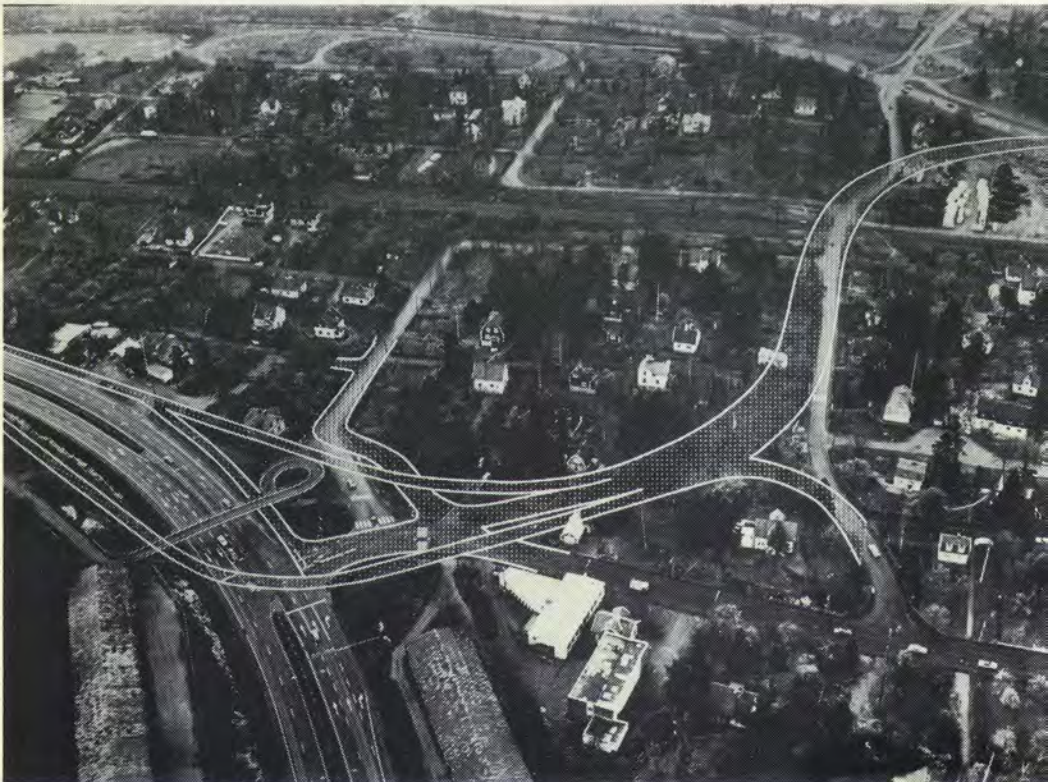
Förslag till markanvändning brukar redovisas i schematiska och konfliktfria bilder. Detta innebär att det är svårt att utläsa vilka konfliktpunkter som döljs under planmönstret. Vid redovisning av planförslag bör tydligt redovisas vilka nya konfliktpunkter som kan uppstå.





Den svårtolkade kartan visar en planerad vägdragnings genom ett villaområde. Den 100 meter breda vägen har ritats in på en flygfotografi taget i lågt fågelperspektiv. Fotomontaget ger möjlighet att utläsa den planerade förändringen.

Bilderna är hämtade från forskningsprojektet "Åskådlighet och kommunikation vid redovisning i stadsplanering", Örjan Wikfors, Formlära, Tekniska Högskolan i Stockholm. I arbetet har Mats Ericson och Jan Jansson medverkat. I särskild rapport (SOU 1975:4) behandlas olika metoder för åskådlig planredovisning.

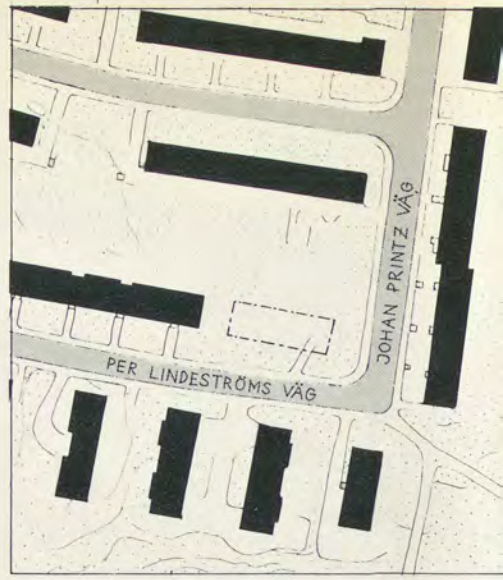
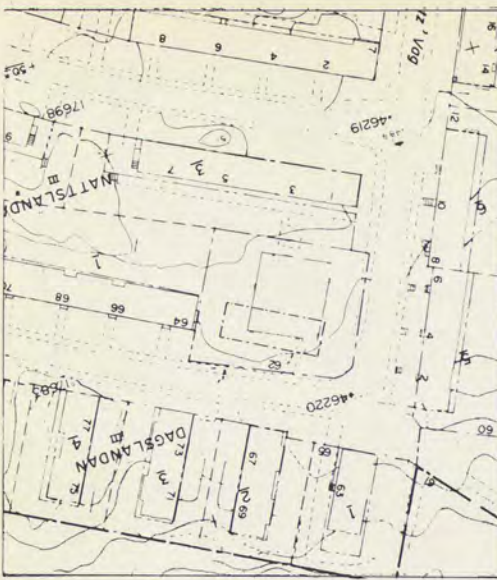




En fotografisk inventering av ett område ger ett bättre underlag för planering än enbart kart- och siffermaterial. Bilden visar en tomt som eventuellt ska bebyggas.

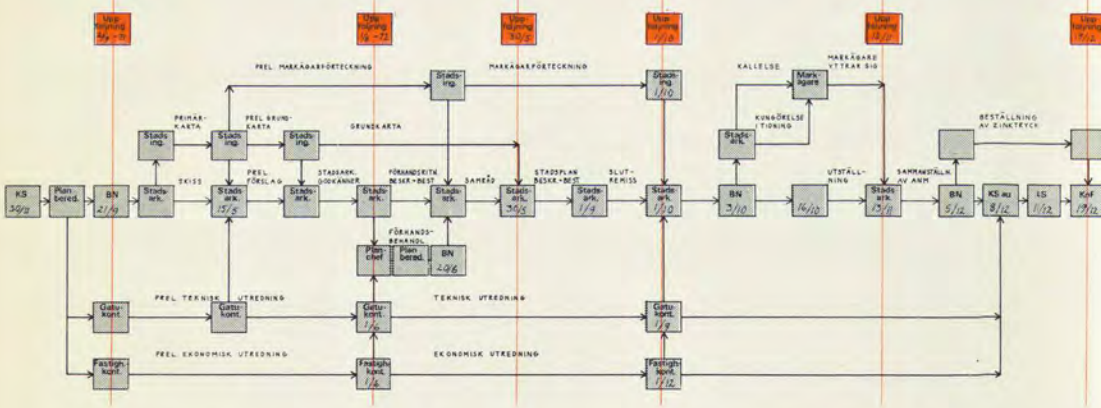
Fotomontage kan användas för att ge mycket realistiska redovisningar av planerade förändringar. Här har ett modellfoto monterats in i inventeringsbilden. Bildparet visar området före och efter en ev. förändring.





De kartor och planer som används i planering är ofta svåra att tolka för en ovan läsare. Genom enkla åtgärder kan de förtydligas. Här har byggnader, gator och parkmark lyfts fram ur plankartans teckengyter. Istället för kvartersnamn har gatunamn använts.

Flygfoto grafiet visar samma utsnitt som plankartan. Konturerna av den planerade byggnaden har ritats in på fotografiet.



Möjligheten att tränga in i ett planerande underlättas om det finns bilder som beskriver hur planen arbetas fram. Bilden visar ett exempel på ett handläggningsschema för ett

detaljplanerande. Schemat utgör en bearbetad och starkt förminskad version av ett schema som rutinemässigt används i Lidingö kommun.

- Det kan förstärka planeringens politiska innehåll och motverka att kärnan i beslutsprocessen blir en serie av administrativa beslut som tagits under hand.
- Det kan utgöra diskussionsunderlag.
- Det kan tjäna som redovisning av värderingar för den personal som handlägger planeringen.
- Det ger större möjlighet att i efterhand utvärdera resultatet.

Ett program baseras på inventeringar och prognoser. När det gäller fysisk planering kan det t. ex. vara fråga om att ange vilka delar av området som är möjliga att bebygga, inom vilka gränser trafikmängder kommer att ligga och vad som är värdefullt att bevara och utveckla i området.

Hur detaljerat programmet skall vara måste avgöras i varje enskilt fall. Flera avvägningsproblem kan urskiljas.

Ett består i att utforma programmet så att det blir styrande men ändå inte behövs preciseras i detalj till mängd och kvalitet. Samtidigt bör inventeringar och mål vara så konkreta att de lämpar sig för en bred diskussion. Det bör vidare kunna urskiljas vad olika krav och mål betyder för mer detaljerade planer och beslut.

Tidiga ställningstaganden kan även medföra problem av ett annat slag. Under planeringsprocessen som normalt sträcker sig över flera år hinner förutsättningar, värderingar och synsätt ofta att förändras. Exempel på det kan vara förändrade önskemål i fråga om skolstorlek, trafiksystemets utformning eller butiksservice.

Programmet utgör emellertid inte riktlinjer för det efterföljande planarbetet förrän det är förankrat hos de förtroendevalda organ som skall besluta.

- Vi anser att program bör utarbetas för alla planeringsarbeten av någon betydelse. Program bör utarbetas av förtroendevalda organ i samråd med medborgarna i en öppen debatt. Härvid bör särskilt utrymme ges för partiernas verksamhet.

PROGRAMFÖRSLAG UTARBETAS



I större frågor rekommenderar vi att vidgat remissförfarande tillämpas. Vi vill även fästa uppmärksamheten på de fördelar det kan innebära att anordna studiecirklar i samarbete med studieförbunden. Samrådsgrupper, intervjuer eller enkäter kan i andra fall vara lämpliga.

Vid planering för sanering och andra förändringar i befintlig miljö bör kontakt tas med lokala föreningar och dem som bor eller är verksamma i området. Särskilt avseende bör fästas vid att beskriva sociala förhållanden och verkningar av förändringar.



REMISSARBETE

Tiden för information och medverkan bör tillmätas så att förutsättningar ges för partier och folkrörelser att bedriva opinionsbildning och debattera frågorna innan yttranden avlämnas.

Program skall antas av kommunfullmäktige. Om alternativa förslag skall utarbetas bör detta anges i programmet samt vilken huvudsaklig inriktning alternativen skall ha.

FULLMÄKTIGE ANTAR PROGRAM



Alternativa förslag

I många fall kan det vara lämpligt att urskilja ett skede som består av utarbetande av *alternativa förslag*.

Genom att utarbeta alternativa lösningar för hela planområdet eller delar av det kan en diskussion lättare föras i de förtroendevalda organen och bland andra kommuninvånare. Antalet alternativ och graden av utförlighet och precision måste emellertid vägas mot de ökade kostnader och den större tidsåtgång som kan uppstå.



ALTERNATIV

I detta skede kan det i fråga om översiktliga planer gälla utformningen av kommunikationssystem eller lokaliseringen av industrier. Det kan även gälla möjligheterna att bevara områden som bedöms som värdefulla från natursynpunkt eller av kulturhistoriska skäl eller lämplig täthet i bebyggelsen. I mer detaljerad planering är det t. ex. fråga om utformningen av bostäder, serviceanläggningar och trafikförhållanden.

I detta skede blir konsekvenserna av olika lösningar lättare att värdera än i programskedet. På samma sätt blir det enklare att urskilja vilka grupper av kommuninvånarna som kommer att beröras. Vidare har man då kommit ett steg närmare i tiden för åtgärder vilket kan ha minskat osäkerheten i bedömningarna. Planarbetet har fått större fasthet. Det blir därigenom lättare att diskutera med intresserade och berörda. Men samtidigt innebär det ofta att bindningar som skett redan i programskedet måste beaktas.

Sättet att utarbeta alternativ måste kunna varieras med hänsyn till planeringssituationen. I detaljerade frågor kanske alternativen måste arbetas fram långt för att det skall bli möjligt att jämföra tekniska, ekonomiska och sociala verkningar. I andra fall kan det vara tillräckligt att ange vilka alternativa möjligheter som finns och deras huvudsakliga för- och nackdelar. I sådana fall kan också fler alternativ utarbetas eftersom kraven på exakthet och analys inte behöver bli lika kostnads- och tidskrävande.

- Vi anser att alternativa förslag bör utarbetas. En bred debatt i förtroendevalda organ och bland allmänheten bör eftersträvas innan slutligt förslag utarbetas. Information om alternativen bör ges till parti-grupper, press och dem som tidigare deltagit som remissinstanser eller referensgrupper. Möjlighet bör ges att inkomma med synpunkter.

I frågor som gäller sanering eller ingrepp i befintlig miljö bör samråd ske med de berörda brukarna och deras organisationer samt med berörda kommunala nämnder. Kommunstyrelsen tar ställning till vilket alternativ som bör förordas.

Förslag

I *förslagsskedet* görs slutliga och formella ställningstaganden till planen i de kommunala organen. Möjligheterna att göra omfattande ändringar är ofta begränsade i detta skede. Det är enligt vår mening betydelsefullt att förslagens verkningar kunnat klargöras redan i tidigare skeden.

- I förslagsskedet anser vi att information bör ges framför allt till dem som direkt berörs av förslagen. Möjligheter att framföra synpunkter bör finnas innan beslut fattas. Vi anser att kommunfullmäktige skall anta förslaget.

Förslag som avser sanering eller andra åtgärder i befintlig miljö bör utarbetas i samråd med brukarna, deras organisationer samt berörda kommunala organ – i första hand de sociala nämnderna.

FULLMÄKTIGE ANTAR FÖRSLAGET



Projektering

När det gäller detaljplanefrågor kan det även vara motiverat att urskilja ett *projekteringskede*. Även om detaljplanen oftast relativt noga anger

markanvändning och bebyggelse inom planområdet finns det i de flesta fall ett visst utrymme för variationer när det gäller närmiljöns utformning. Exempel på det är utformningen av gemensam parkmark, friytor, planteringar och utformning av bebyggelse. Till detta skede hör även att avgöra byggnadernas färgsättning och inre utformning.

Frågorna är i detta skede mycket konkreta. Valet av lösningar på olika problem kommer att påverka det dagliga livet i hög grad för dem som bor eller är verksamma i området. Detta kan å ena sidan ge goda förutsättningar för ett ökat samarbete med brukarna. Men å andra sidan begränsar tidigare planeringsbeslut valmöjligheterna vid detaljutformningen. Lagbestämmelser, normer och lånevillkor som reglerar byggandet får också en sådan inverkan. Dessutom innebär besluten i detta skede till stor del tekniska avvägningar där expertkunskaper måste få fälla utslaget. En annan svårighet är att man ofta ännu inte vet vem som kommer att bruka bostaden och dess omgivning.

- Vi anser att goda möjligheter till aktiv medverkan från dem som är direkt berörda bör finnas i projekteringskedet.

Uppföljning

Vi anser att ett särskilt skede för *uppföljning* av planerna bör urskiljas. Detta kan tillföra framtida planering ytterligare underlag. Brukare och andra berörda kan därigenom få möjlighet att föreslå förbättringar i det som den tidigare planeringen resulterat i.

När det gäller översiktlig och långsiktig planering sker uppföljning i allmänhet med regelbundet tidsintervall. Vi rekommenderar även att planering som utförts i samband med nyexploatering och sanering systematiskt följs upp efter en tid t. ex. fem år. Det är särskilt angeläget i bostadsområden där den bör ske i samverkan med sociala nämnder och brukarnas organisationer.

- Vi anser att uppföljning av utförd planering bör ske regelmässigt.

I bostads- och arbetsområden som varit i bruk i några år behöver i regel kompletteringar göras till följd av förslitning och genom att nya behov uppstått. Förhållandena är ofta väl kända i detalj hos invånarna och det finns förutsättningar för att förslag och synpunkter skall ha mognat fram under lång tid.

När det gäller befintliga bostadsmiljöer är regelbundna kontakter med partiernas lokala organisationer, hyresgästorganisationer och villaägareföreningar en naturlig form för sådan uppföljning. Som komplement kan det i vissa fall vara lämpligt att kommun eller bostadsföretag tar initiativ till att bilda särskilda samrådsgrupper.

Åtgärder som alltid bör vidtas

Förhållandena varierar starkt mellan olika kommuner. Olika planeringssituationer erbjuder även mycket skilda förutsättningar. *Vi anser därför*

att det förfarande som beskrivits ovan i vissa fall kan förenklas. Främst gäller det vid mindre omfattande planeringsåtgärder där möjligheterna att påverka och förändra även i senare skeden av planarbetet är större.

- Enligt vår uppfattning bör emellertid vissa åtgärder med få undantag kunna vidtas. Vi rekommenderar kommunerna:
 - att tillkännage när planarbete kommer att påbörjas, dess syfte och omfattning. Därvid bör även anges att tillfälle att framföra synpunkter kommer att ges innan beslut fattas.
 - att upprätta program. Programmet bör behandlas av kommunfullmäktige.
 - att informera och bereda möjlighet att ge synpunkter i förslagsskedet i god tid innan beslut fattas.
- Som allmänna riktlinjer rekommenderar vi kommunerna:
 - att göra skedesindelningen så att partierna ges tillräckliga möjligheter till debatt och information.
 - att rutinemässigt informera massmedier samt alla organisationer och enskilda som anmält intresse för en viss typ av frågor.

Det kan ske genom att de får en kort skriftlig information om planeringen i de ovan angivna skedena, uppgift om material som finns tillgängligt samt namnet på någon person som kan kontaktas för ytterligare upplysningar. I meddelandet bör även anges inom vilken tid eventuella synpunkter skall ha lämnats.

- att ge de sociala nämnderna i kommunen möjlighet att yttra sig i alla planfrågor som har betydelse för medborgarnas sociala situation
- att inkomna synpunkter alltid sammanställs och redovisas för de förtroendevalda organ som skall fatta beslut.

Vid detaljplanering och projektering rekommenderar vi en nära samverkan med brukarnas organisationer. I frågor som gäller bostadsmiljöns utformning är bostadsrättsföreningar och hyresgästorganisationer naturliga kontaktpunkter. När det gäller frågor som har betydelse för arbetsmiljön har fackliga organisationer ett stort intresse av att medverka. Vid sanering och andra förändringar bör sådana organisationers möjligheter att utföra inventeringar och att framföra förslag till förändringar övervägas.

8.9.6 *Ekonomiska planer, sektorsplaner, verksamhetsplaner och samordnad kommunal planering*

Vi anser att allmänna principer som öppenhet, överblick och riktlinjer från förtroendevalda organ bör tillämpas i fråga om alla former av kommunal planering. I vissa avseenden finns det emellertid skäl att särskilt uppmärksamma kommunernas ekonomiska planering, bostadsbyggnadsprogram och verksamhetsplanering. Planering i dessa former har ökat snabbt under senare år och en ytterligare utveckling kan väntas.

Sambandet är starkt mellan de olika slagen av planering. Investeringar och drift av verksamheter som planeras i den fysiska planeringen, i bostadsbyggnadsprogram eller facknämndernas verksamhetsplaner måste samordnas med den ekonomiska planeringen i kommunen.

Dessa frågor bör enligt vår uppfattning diskuteras ingående i de kommunala organen. Särskild vikt bör enligt vår mening läggas vid att engagera partierna. Men insatser bör även göras för att intressera större medborgargrupper. Svårigheterna att väcka intresse för dessa frågor är emellertid stora. Utredningsmaterialet är sällan utformat så att det är möjligt att tränga in i för en större allmänhet. Större insatser behöver enligt vår mening göras i kommunerna för att utarbeta ett intresseväckande diskussionsunderlag. Framför allt kan det underlätta för förtroendevalda och partier att föra ut dessa frågor till debatt.

När det gäller ekonomisk planering, bostadsbyggnadsprogram och verksamhetsplanering bör enligt vår mening möjligheten till samarbete med studieorganisationer och skolor särskilt uppmärksammas.



Den *kommunalekonomiska långtidsplaneringen* – KELP – har i många kommuner blivit ett betydelsefullt hjälpmedel för den ekonomiska prioriteringen på längre sikt. Även om denna planering inte formellt fastläggs har den i många fall stor betydelse för de ekonomiska bedömningar som måste göras inom andra former av kommunal planering.

De kommunala *bostadsbyggnadsprogrammen* har under senare år fått starkt ökad betydelse som handlingsprogram när det gäller miljöutformning och service. Frågor som behandlas är exempelvis utrymmesstandard, fördelning av byggandet på hustyper och upplåtelseformer. Många förutsättningar för annan planering som gäller bostadsförsörjningen klarläggs i programmen.

Många kommuner har påbörjat arbete med bostadssaneringsprogram. Avsikten är att dessa program i framtiden även i detalj skall ange åtgärder för att förbättra bostadsförhållandena i äldre fastigheter. De kommer i sådana fall att vara av mycket stort intresse för dem som direkt berörs.

- Vi rekommenderar att riktlinjer för arbetet med bostadsbyggnadsprogram och KELP ges av kommunfullmäktige. Vi anser det även naturligt att dessa båda planeringsformer regelmässigt blir föremål för behandling och antagande i kommunfullmäktige. Detta sker redan i dag i många kommuner.
- Bostadssaneringsprogram bör enligt vår mening utformas så att de som berörs av planerade åtgärder med lätthet kan utläsa hur de kommer att påverkas. Vi rekommenderar även kommunerna att särskilt informera de berörda t. ex. genom anslag i berörda fastigheter eller genom annonsering i lokalpressen.

Nämndernas planering av sin verksamhet är ofta av stort intresse för partier, folkrörelser och enskilda medborgare. Frågor som i ökad utsträckning blir föremål för långsiktig planering inom de olika nämndernas förvaltningar är exempelvis planer för fritidsaktiviteter och barntillsyn.

Varje förvaltning som ägnar sig åt någon form av långsiktig planering bör minst en gång om året sammanfatta innehållet i sin planering. Sammanfattningen som kan ges en mycket enkel utformning bör även ange större projekt och väsentliga förändringar i verksamheten under de närmaste åren. Sådana sammanfattningar bör spridas till förtroendevalda och partier samt till organisationer och enskilda som anmält intresse. De bör även kunna utgöra ett väsentligt underlag om särskilt studiematerial utarbetas.

- Vi anser att förvaltningar med långsiktig planering av sin verksamhet årligen bör utarbeta en sammanfattning av planerna och särskilt ange väsentliga förändringar i verksamheten.



Under de senaste åren har en modell prövats för *samordnad kommunplanering*. Den består av två delar. Den innebär dels att ett gemensamt underlag skall fastläggas för all planering i kommunen, som består av fakta och prognosmaterial, dels att riktlinjer och mål för den kommunala verk-

samheten skall anges.

Genom en större samordning av olika slags planer kan bättre förutsättningar skapas för överblick av skilda delar av den kommunala planeringen och för att de sociala aspekterna skall kunna ges en mer framträdande plats. Därmed ökar även möjligheterna att väcka ett större intresse och debatt.

I den samordnade planeringen vill vi särskilt understryka betydelsen av att fullmäktige svarar för den slutliga avvägningen mellan olika kommunala planer.

Vi anser även att tillräckligt lång tid måste avsättas för att frågan skall kunna föras ut i många förtroendevalda organ och i partierna. Även organisationer, press och andra medborgare måste ges goda möjligheter att sätta sig in i frågorna.

Särskild uppmärksamhet bör därför ägnas åt att fastlägga en planeringsperiod som tillgodoser behovet av tid för att föra ut frågorna till debatt.

- Vi anser att kommunernas planeringsarbete bör vara långsiktigt och bedrivs så att det ges utrymme för en starkare politisk styrning. Vi anser också att planeringen skall vara så flexibel att en ändrad planeringsinriktning, som förändringar i kommunens politiska ledning kan motivera, ej försvåras.

8.9.7 Landstingens planering

I huvudsak anser vi att de ovan angivna riktlinjerna även bör kunna tillämpas i fråga om landstingens planering. I vissa avseenden är emellertid förutsättningarna olika dem som råder i kommunerna.

Landstingen har ett betydligt större geografiskt verksamhetsområde än kommunerna. Verksamheten är också i huvudsak inriktad på en sektor. Landstingens arbetsformer uppvisar likaså stora olikheter i jämförelse med kommunerna.

Behovet av en lättillgänglig redovisning av planmaterialet är kanske ännu större när det gäller landstingen än vad som är fallet i fråga om



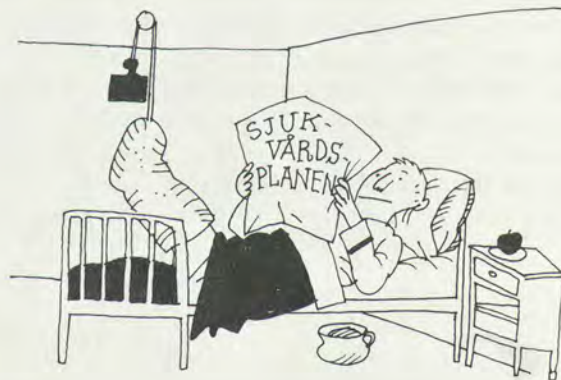
kommunerna. Den stora gruppen av förtroendevalda har i allmänhet begränsade möjligheter att tränga in i detaljerat material som gäller hela landstingsområdet.

Det är av särskild vikt att landstingen utarbetar och ger spridning åt en arbetsplan redan då planeringsarbetet inleds. Förtroendevalda organ, partier och enskilda kan därigenom i god tid förbereda olika former av aktiviteter. Det kan t. ex. underlätta för studieförbund, organisationer m. fl. att förbereda studiematerial.

Särskilt bör de förtroendevaldas möjligheter att delta i planarbets tidiga skeden uppmärksammas. Den låga sammanträdesfrekvensen i många landsting f. n. kan innebära att särskild hänsyn behöver tas till tidpunkterna för landstingsmötena. Vi föreslår i kapitel 3 ett ökat antal landstingsmöten. Detta kan skapa förutsättningar för ett ökat deltagande av de förtroendevalda även i planeringen.

Ett aktivt deltagande i planeringsarbetet från många förtroendevalda och en löpande information om arbetet är enligt vår uppfattning också en förutsättning för att partierna skall kunna spela en mer framträdande roll i landstingens planering. Om frågorna med lämpliga intervall förs ut till diskussion i de lokala partiorganisationerna kan de förtroendevaldas ställning i planeringsarbetet stärkas och besluten kan få en bättre lokal förankring.

Vi vill även understryka värdet av utbyggda kontakter med övriga medborgare. För vårdtagare, personal och andra som på olika sätt har direkt anknytning till landstingets verksamhet har planbedömningarna ofta betydelse för deras vardagliga situation.



Vi rekommenderar:

- att stor vikt läggs vid kontakter med dem som har särskilda behov av landstingets tjänster och deras organisationer samt de anställda inom landstinget.

Vi anser att en vidgad användning av referensgrupper och remissförfarande med deltagande från patientföreningar, handikapporganisationer,

personalföreningar m. fl. är lämpliga former för att bredda diskussionen.

Lokala möten i landstingens regi har fördelen att de ger personlig kontakt. Vi rekommenderar:

- att lokala offentliga informationsmöten anordnas kring planeringsfrågorna.

Genom de lokala partiorganisationerna finns stora möjligheter att ge information och bredda debatten. Vi rekommenderar:

- att särskild uppmärksamhet ägnas åt att ge partierna tillräcklig tid till information och debatt i planeringsfrågor.

8.10 Sammanfattning

Från demokratisk synpunkt är planeringsfrågorna centrala. Vi anser att speciella krav på öppenhet och information måste ställas bl. a. med hänsyn till att beslutens verkningar ofta är svåra att överblicka.

Medborgarna måste därför ges tillfälle att i en öppen debatt påverka besluten. Förtroendevalda i de många kommunala organ som berörs måste ha möjlighet att leda och följa det arbete som de tar ansvar för inför väljarna.

Vi utgår i första hand från de förhållanden som gäller för fysisk planering i kommunerna. Vi vill emellertid understryka betydelsen av att andra planeringsformer blir föremål för debatt i större utsträckning än för närvarande. De principer av allmän karaktär som anges bör därför i huvudsak även gälla andra former av planering i kommuner och landsting.

De skilda förhållandena i olika kommuner och i olika planeringssituationer medför att det knappast är möjligt att formulera generella anvisningar om lämpliga åtgärder. Vi anser att kommuner och landsting bör ha frihet att själva finna de lämpligaste arbetsformerna.

- Kommunerna ansvarar för sin planering men den påverkas ofta av andra myndigheters och intressenters åtgärder. Bl. a. har olika former av statlig planering under senare år fått större betydelse.

Vi ansluter oss till länsberedningens förslag om att länsstyrelsen regelbundet skall sammanfatta och redovisa den statliga planeringen i länet.

Vidare rekommenderar vi att landstingen regelbundet sammanfattar och redovisar pågående planering av sin egen verksamhet. Materialet bör utformas så att det lämpar sig för allmän debatt i kommunerna.

Vi anser att de uppgifter som för närvarande samlas in inom ramen för informationssystemet företag-samhälle så långt möjligt bör redovisas för medborgarna.

Vi rekommenderar att en försöksverksamhet inleds med kommunal styrelserepresentation i företaget som är dominerande i kommunen.

- De demokratiska aspekterna bör övervägas även när det gäller sättet att organisera planarbetet.

Vi rekommenderar därför

– att ledningsgruppen vid projektorganisation alltid bör bestå enbart

- av förtroendevalda. Informationsansvaret bör ligga på kommunstyrelsen eller annan ansvarig kommunal nämnd.
- En förutsättning för en bred diskussion är att frågorna kan läggas fram på ett sätt som väcker intresse.
 - Vi rekommenderar därför
 - att kommunerna i större utsträckning utarbetar planbeskrivningar som utgår från olika medborgargrupper och kommundelars förhållanden.
 - Kommunernas möjligheter att utarbeta ett mer tillgängligt material kan förbättras på olika sätt.
 - Vi föreslår
 - att beskrivningsunderlag för olika planeringssituationer utarbetas och sammanställs av statens planverk
 - att det övervägs om en utbyggd service på riks- eller regional nivå kan ges åt kommunerna när det gäller material för presentation och redovisning
 - att en ökad central satsning görs på produktion av filmmaterial som kan användas i kommunerna som diskussionsunderlag
 - att en sammanställning av erfarenheter görs i fråga om olika sätt att redovisa och åskådliggöra planeringsproblem
 - att ett fortsatt utvecklingsarbete kommer till stånd kring lämpliga sätt att redovisa planfrågor.
 - Öppenhet, överblick och riktlinjer för planarbetet från förtroendevalda organ är enligt vår uppfattning centrala begrepp i planeringsarbetet. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Men vissa centrala skeden och åtgärder kan enligt vår mening urskiljas.

Vi anser därför att en *arbetsplan* lämpligen bör utarbetas redan i samband med att planarbetet börjar. Den bör ange arbetets syfte, omfattning och inriktning. En central del av arbetsplanen är skedesindelningen. Den bör bl. a. redovisa vilka åtgärder som under arbetets gång skall vidtas för att informera och ge möjlighet för medborgarna att framföra synpunkter. En första information bör lämnas redan då planarbetet påbörjas.

Genom att *program* utarbetas understryks planeringens politiska innehåll. Program bör utarbetas av förtroendevalda organ i samråd med partiorganisationer och andra medborgare i en öppen debatt. Information och möjlighet att framföra synpunkter bör ges när programförslag har utarbetats.

Alternativa förslag bör utarbetas. En bred debatt i förtroendevalda organ och bland allmänheten skall eftersträvas innan slutligt förslag utarbetas.

I *förslagsskedet* bör i första hand de som direkt berörs av förslagen informeras. Möjligheter att framföra synpunkter bör finnas innan beslut fattas.

Även i projekteringsskedet bör möjlighet skapas till aktiv medverkan från dem som är direkt berörda.

En *uppföljning* av utförd planering bör ske regelmässigt. Detta bör ske i samverkan mellan berörda kommunala organ och medborgare.

- Förhållandena är mycket skilda i olika kommuner och i olika planeringssituationer. Vi har därför övervägt ett antal åtgärder som med få undantag bör kunna vidtas.

Vi rekommenderar:

- att kommunerna tillkännager när planarbetet kommer att påbörjas, dess syfte och omfattning samt att tillfälle att framföra synpunkter kommer att ges innan beslut fattas.
- att kommunerna upprättar program för planarbetet. Programmet bör behandlas av kommunfullmäktige.
- att kommunerna informerar och bereder möjlighet att ge synpunkter i förslagsskedet i god tid innan beslut fattas.

Vi rekommenderar vidare:

- att skedesindelningen görs så att partierna ges tillräcklig tid till debatt och information.
- att massmedier och alla organisationer och enskilda som anmält intresse för en viss fråga eller viss typ av frågor rutinmässigt informeras och ges möjlighet att framföra synpunkter.
- att de sociala nämnderna i kommunen ges möjlighet att yttra sig i alla planfrågor som har betydelse för medborgarnas sociala situation och
- att inkomna synpunkter alltid sammanställs och redovisas för de förtroendevalda organ som skall fatta beslut.

- Ekonomisk planering, sektorsplanering och verksamhetsplanering motiverar särskild uppmärksamhet. Det gäller även den samordnade kommunplanering som i framtiden sannolikt kommer att få en större roll.

Vi rekommenderar

- att riktlinjer för arbetet med bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) ges av kommunfullmäktige. De bör även regelmässigt bli föremål för behandling och antagande i kommunfullmäktige.
- att bostadssaneringsprogram utformas så att de som berörs av planerade åtgärder med lätthet kan utläsa hur de kommer att påverkas. Kommunerna bör även särskilt informera de berörda, t. ex. genom anslag i berörda fastigheter eller genom annonsering i lokalpressen.
- att förvaltningar med långsiktig verksamhetsplanering årligen utarbetar en sammanfattning av sina planer. Särskilt bör väsentliga förändringar i verksamheten anges.

- Öppenhet, överblick och debatt kring program bör enligt vår mening även karaktärisera landstingens planering.

Vi rekommenderar

- att stor vikt läggs vid kontakter med dem som har särskilda behov av landstingets tjänster och deras organisationer samt de anställda inom landstinget.
- att lokala offentliga informationsmöten anordnas.
- att partierna ges tillräcklig tid till information och debatt i planeringsfrågor.

9 Insyn och inflytande i kommunägda företag

9.1 Inledning

För vissa slag av verksamheter kan kommuner och landsting bilda särskilda företag som utgår från annan lagstiftning än kommunallagarna. Framför allt har det ansetts innebära fördelar när det gäller bostadsförsörjning, fastighetsförvaltning och vissa slag av allmän service. Sammanlagt finns omkring 1 300 företag i landet som helt eller till övervägande delen ägs av kommuner eller landsting. Därav ägs ca 40 av landsting.

Verksamhet i form av särskilda företag innebär bl. a. att reglerna för medborgarnas insyn är mer begränsade än när det gäller vanlig kommunal verksamhet. En speciell fråga som gäller den kommunala demokratin är därför frågan om insyn och inflytande i kommunägda företag.

Detta kapitel inleds med en bakgrund som främst behandlar gällande lagstiftning, erfarenheter från tidigare utredningsarbete samt utvecklingen i fråga om kommunal verksamhet i företagsform under senare år.

Tyngdpunkten i beskrivningen läggs därefter vid att redogöra för de kommunägda företagens nuvarande karaktär och vilka former för insyn och inflytande i företagen som finns. För att få ett aktuellt underlag har utredningen genomfört en enkätundersökning om de kommunägda företagen i samarbete med Svenska kommunförbundet. Uppgifterna avser förhållandena i samtliga kommuner den 1 juni 1974. När det gäller de relativt fåtaliga landstingsföretagen har uppgifter om omsättning, verksamhetsinriktning m. m. inhämtats genom Landstingsförbundet. Däremot har insynsfrågorna inte undersökts i landstingsföretagen.

Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag. En fråga är vilka åtgärder som kan vidtas inom ramen för gällande lagstiftning för att förbättra möjligheterna till insyn och inflytande för förtroendevalda och andra medborgare. Vidare behandlas möjligheterna att genom vissa lagstiftningsåtgärder öka överensstämmelsen mellan kommunägda företag och annan kommunal verksamhet utan att ändra företagsformen som sådan.

9.2 Allmän bakgrund

De första kommunägda företagen tillkom redan under senare hälften av 1800-talet. Industrialismens genombrott innebar snabba samhällsföränd-

ringar. Många kommuner ansåg det lämpligt att engagera sig i affärsdrivande verksamhet som tidigare varit förbehållen privata företag.

För att slå vakt om kommuninvånarnas behov gick kommunerna till en början in som delägare i t. ex. privata järnvägsbolag, badanläggningar, teatrar och företag för leverans av gas, vatten och elektricitet.

Efter hand startade kommunerna egna elverk, spårvägar m. m. I allmänhet drevs dessa verksamheter i kommunalrättslig form (verksform). Men i de många fall då kommunerna övertog privata företag fortsattes driften ofta i form av *aktiebolag*. På det sättet infördes bolagsformen i den kommunala verksamheten.

I mitten av 1930-talet tillkom författningar som hade stor betydelse för bostadsförsörjningen. För att statliga medel skulle kunna utgå skulle byggandet ske i kommunal regi eller av allmännyttiga företag. Som allmännyttiga kunde erkännas bolag, föreningar och stiftelser med bestämmelser om begränsning av vinstutdelning m. m.

Kommunerna hade tidigare ofta utövat tillsyn över privata donationer för bostadsproduktion. Stiftelseformen hade därigenom börjat tillämpas i bostadsbyggandet. *Stiftelser* blev den dominerande kommunala företagsformen i fråga om bostadsförsörjningen.

Kommunerna har efter hand uppfordrats av riksdagen att ta sig an nya uppgifter. Önskemål och krav från medborgarna har även inneburit att den kommunala verksamheten ökats och vidgats till nya områden. I många fall har det inneburit att verksamheter som drivits i privat regi har övertagits av kommunerna.

På många områden har det varit självklart att verksamheten skulle bedrivas direkt inom den kommunala organisationen. Det gäller exempelvis skolor, socialvård, sjukvård m. m.

På andra områden där verksamheten haft starka inslag av affärsverksamhet har särskilda företag däremot kunnat innebära fördelar. Det har framför allt gällt bostadsförsörjning, fastighetsförvaltning, kollektivtrafik och annan allmän service.

De kommunägda företagen är inte reglerade i gällande kommunallagar. Detta beror på att de från strikt formell synpunkt kan betraktas som enskilda. Kommunalrättsliga synpunkter kan inte läggas på den interna företagsdriften. Men under de senaste åren har det ansetts naturligt att det sker i fråga om förhållandet mellan ägarekommunen och det kommunägda företaget. Detta gäller inte minst i fråga om de kommunalt förtroendevaldas, de anställdas och kommuninvånarnas möjligheter till insyn och inflytande i företagen.

Kommunernas möjlighet att driva verksamhet genom särskilda företag är emellertid inte obegränsad. Ändamålet med företaget måste rymmas inom gränserna för den kommunala kompetensen. Om så inte är fallet kan kommunfullmäktiges beslut att anslå medel för inköp eller teckning av t. ex. aktier i bolag med framgång överklagas av kommunmedlem genom kommunalbesvär. Förvaltning genom kommunägda företag kan inte heller utsträckas obegränsat. Områden av den kommunala verksamheten som avser s. k. myndighetsutövning eller hela eller väsentliga delar av områden inom reglerad förvaltning kan inte komma ifråga.

Det finns olika skäl till att kommunerna väljer att driva verksamhet inom särskilda företag. Några motiv som brukar anges är följande:

- Företagens upplåning är inte bunden av kommunallagarnas bestämmelser. Det innebär att företagen friare kan utnyttja kapitalmarknaden. Fast egendom kan utnyttjas som säkerhet för lån.
- Företagen är inte heller bundna av kommunallagarnas regler för fondering.
- Särskilda företag kan ge en snabbare och smidigare beslutsgång än om verksamheten drivs direkt i kommunal regi.
- Företagens beslut kan inte överklagas enligt reglerna i kommunallagen. Det gör det i vissa fall möjligt att verkställa besluten snabbare.
- Företagen är inte formellt bundna av självkostnads- och likställighetsprinciperna som gäller för kommunerna.
- Företagsformen erbjuder möjligheter till samverkan mellan flera kommuner och/eller landsting. Även andra intressenter kan delta som huvudmän i företaget.

Det har emellertid ofta anmälts tveksamhet mot kommunal verksamhet i företagsform. Som motiv har anförts att medborgarnas insynsmöjligheter är mindre än om verksamheten drivs i direkt kommunal regi. Detta grundar sig främst på följande:

- Företagsformen medför att fullmäktiges direkta inflytande över verksamheten är mindre än om den bedrivs inom ramen för kommunal förvaltning. Bestämmanderätten utövas av kommunens representanter i företagets styrelse och i aktiebolag av kommunens ombud på bolagsstämman.
- Företagens handlingar är inte underkastade offentlighetsprincipen. Då en verksamhet bedrivs inom den kommunala förvaltningen gäller att handlingar är tillgängliga för allmänheten. Från offentlighet undantas endast sådana handlingar som berör intressen som uppräknas i sekretesslagen. Till detta kommer att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Men när det gäller kommunägda företag begränsas offentligheten till handlingar som tillställts kommunen från företaget. I fråga om aktiebolag skall viss årlig redovisning ske som är offentlig.



- Företagens styrelseledamöter och tjänstemän har inget straffrättsligt ämbetsansvar. De står därför inte heller under tillsyn av JO och JK.

Kravet på insyn i de kommunala företagen har medfört att många kommuner genom olika åtgärder försökt utvidga insynen. Detta redovisas i avsnitt 9.7. Det bör emellertid påpekas att åtgärder för att öka insynen inte innebär någon förändring av beslutsfunktionerna.

9.3 Gällande lagstiftning

De vanligaste formerna för kommunägda företag är *aktiebolag* och *stiftelser*. Ett mindre antal företag drivs som *ekonomisk förening*. I undantagsfall förekommer även verksamhet i form av *handelsbolag*. Gemensamt för alla dessa former är att de är obundna av kommunalrättsliga och förvaltningsrättsliga regler. I övrigt är skillnaderna stora när det gäller hur ingående olika företagsformer regleras. I detta avsnitt behandlas främst de skilda regler som gäller för aktiebolag och stiftelser.

9.3.1 *Aktiebolag*

Aktiebolaget är en särskild juridisk person. Det som sker inom bolaget följer därför privaträttsliga regler. Aktiebolagslagen (SFS 1944:705) anger tämligen detaljerade regler för redovisning, revision, ägarinflytande samt fördelning av ansvar mellan styrelse och verkställande direktör. Det kommunala aktiebolaget har ingen särställning om man jämför det med ett privatägt bolag. Alla aktiebolag är skyldiga att följa de regler som uppställs i aktiebolagslagen.

Bolagsformen innebär att ägarna kan begränsa sitt ekonomiska ansvar till det inbetalda aktiekapitalet. En annan utgångspunkt är att all beslutanderätt i företaget skall förbehållas ägarna. Lagen reglerar därför i första hand mellanhavanden inom ägargruppen, samt mellan denna grupp och bolaget.

För aktiebolag skall enligt aktiebolagslagen finnas *bolagsordning*. Den skall bl. a. innehålla uppgifter om verksamhetens ändamål.

Bolagsstämman är aktiebolagets beslutande organ. Bolagsstämman utser bl. a. enligt huvudregeln styrelse och revisorer. Den fastställer årsredovisningen och beslutar om fondering och vinstutdelning. Stämman beslutar också om ansvarsfrihet för styrelse och verkställande direktör.

Lagen medger endast en röst för varje aktieinnehavare. I ett helägt kommunalt bolag utgörs bolagsstämman därför i praktiken av endast en person, nämligen det ombud som utsetts att företräda kommunens intressen. Men stämman kan besluta att även ge andra personer, som inte är aktieägare eller ombud för aktieägare, rätt att närvara vid bolagsstämman. Det är även möjligt att utse en utomstående till ordförande.

Stämman väljer enligt huvudregeln *bolagsstyrelse* med enkel majoritet. Den ägare eller ägargrupp, som innehar majoriteten av rösterna kan tillsätta alla platser i styrelsen. Lagen kan emellertid sättas ur spel i det avseendet. Det kan ske genom att man i bolagsordningen anger att valet av styrelse skall ske proportionellt i förhållande till olika ägares röstandel.

Samtliga ledamöter i styrelsen behöver inte utses av bolagsstämman. En eller flera ledamöter kan utses av offentlig myndighet eller enskild institution. Det förutsätter att bestämmelser av den innebörden tagits in i bolagsordningen. Det kan ske på grund av särskild lag eller författning eller med särskilt tillstånd av kommerskollegium. Minst en ledamot måste emellertid utses av bolagsstämman.

Antalet styrelseledamöter regleras likaså i bolagsordningen. Minst tre styrelseledamöter måste finnas om aktiekapitalet överstiger 500 000 kronor. En ledamot utses till *styrelseordförande* antingen av bolagsstämman eller av styrelsen inom sig. *Styrelseledamot* anses skyldig att iaktta tystnad om förhållanden som kan leda till skada för bolaget om de yppas. Styrelseledamöterna är vidare underkastade omfattande skadeståndsrättsligt och straffrättsligt ansvar. Om styrelsen i ett bolag består av minst tre ledamöter skall *verkställande direktör* utses av styrelsen. Denne har regelmässigt en självständig ställning och omfattande befogenheter när det gäller den löpande förvaltningen.

En eller flera *revisorer* skall finnas för granskning av styrelsens och verkställande direktörens förvaltning samt bolagets räkenskaper. Antalet revisorer skall anges i bolagsordningen. De väljs av bolagsstämman. I bolagsordningen kan emellertid anges att revisor skall utses av utomstående, exempelvis av kommun eller stat.

Revisorerna redogör för sin granskning i en revisionsberättelse, som är en offentlig handling. För bolagsrevisor gäller straffsanktionerad tystnadsplikt. Det innebär att vederbörande inte får yppa något som kommit till hans kännedom vid granskningen om det inte är nödvändigt för att fullgöra uppdraget.

I detta sammanhang bör även lagen om styrelserepresentation för anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar (SFS 1972:829) uppmärksammas. Lagens syfte är att ge de anställda bättre möjligheter till insyn och inflytande i företagen. En försöksverksamhet skall bedrivas under tre år i företag som i genomsnitt har minst ett hundra anställda. Lagen medger i vissa fall undantag. Ett sådant fall är om representationen berör styrkeförhållandena i en politiskt sammansatt styrelse. Enligt beslut i en särskild dispensnämnd har de anställda i vissa kommunala bolag fått närvaro- och yttranderätt m. m. men inte beslutanderätt. Som framgått av förordet till detta betänkande skall frågan om de anställdas inflytande inom den kommunala sektorn övervägas av utredningen i nästa etapp.

9.3.2 Stiftelse

Till skillnad från aktiebolagen saknar stiftelseformen närmare lagreglering. Stiftelsen är från början skapad för att förvalta egendom som avsatts för ett angivet ändamål. Det finns en lag från 1929 om tillsyn av stiftelser (SFS 1929:116). Men dessa regler har ingen större betydelse när det gäller kommunala stiftelser som bedriver någon form av rörelse. Det beror på lagens knapphändiga innehåll. Vidare utnyttjas regelmässigt den

möjlighet som finns att undanta stiftelsen från tillsyn av länsstyrelsen.

Bestämda regler saknas för hur en stiftelse skall bildas och under vilka former verksamheten skall bedrivas. Kommunerna får därför själva på lämpligt sätt lösa denna fråga genom *stiftelsestadgarnas* utformning.

För s. k. allmännyttiga bostadsföretag som drivs i form av stiftelse finns det särskilda regler. För att de skall få bostadslån krävs stadgar som har godkänts av länsbostadsnämnden. Vidare gäller att sådana företag måste ha en viss grundfond (grundkapital). Bostadsstyrelsen har utarbetat s. k. normalstadgar som tillgodoser dessa krav. Övriga stiftelser behöver inte ha någon fond. Men det förekommer i praktiken att kommunerna frivilligt tar in bestämmelser om grundfond i stadgarna.

I stiftelser förekommer normalt inte någon motsvarighet till bolagsstämma. Till skillnad från bolagen är det regelmässigt kommunala organ som väljer styrelser och revisorer i stiftelsen. I vissa stiftelser utses en person i styrelsen till verkställande ledamot eller funktionär som skall ansvara för företagets löpande förvaltning. Ansvarsfrihet för styrelsen beviljas av kommunalt organ.

Genom att detaljerad lagreglering saknas för stiftelser är det möjligt att närma stiftelseformen till den kommunala verksamhetsformen. Det finns inte något som hindrar att kommunen t. ex. anknäver stiftelsens redovisning och revision till kommunallagens regler.

En statlig utredning (Ju 1975:01) har nyligen tillsatts med uppdrag att överbäga stiftelser som företagsform.

9.3.3 *Ekonomisk förening*

Ekonomisk förening regleras genom 1951 års lag om ekonomiska föreningar (SFS 1951:308). Företagsformen har vissa likheter med aktiebolag. Men lagen har en enklare uppbyggnad än aktiebolagslagen.

För att en ekonomisk förening skall kunna registreras krävs i princip att det finns minst fem medlemmar. I undantagsfall kan de vara tre eller fyra. En annan förutsättning är att ändamålet med föreningen är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Medlemmarna skall delta i föreningens verksamhet. Det kan ske som avnämare eller leverantörer, genom att de ställer upp med egen arbetsinsats eller begagnar föreningens tjänster.

Den ekonomiska föreningen måste ha *stadgar*. Stadgarna skall t. ex. ange ändamålet med föreningens verksamhet, insatsernas storlek, hur insatserna skall tillskjutas, samt antalet styrelseledamöter. Föreningens styrelse skall bestå av minst tre ledamöter. Den utses av *föreningsstämman*, som i princip har samma funktioner som bolagsstämman i aktiebolag.

9.3.4 *Handelsbolag*

Handelsbolag är en sällsynt företagsform på det kommunala området. Men den har ibland framförts i den allmänna debatten som ett alternativ

till de ovan nämnda företagsformerna.

Ett handelsbolag bildas genom att två eller flera rättssubjekt, t. ex. en kommun och ett privatägt aktiebolag, kommer överens om att under gemensamt namn bedriva verksamhet.

Bolagets rättsliga uppbyggnad är reglerad i 1895 års lag om handelsbolag och enkla bolag. Handelsbolag med kommun som bolagsman innebär att kommunen har ett obegränsat ansvar för bolagets förbindelser. En kommun som blir delägare i ett handelsbolag kan åtminstone rent teoretiskt sägas ge fullmakt åt en juridisk person att förfoga över kommunens tillgångar. De organ som enligt kommunallagen skall besluta om kommunens ekonomi blir därigenom åsidosatta.

Konstruktionen med kommun som delägare i handelsbolag kommer även i konflikt med det regelsystem som begränsar den kommunala upplåningsrätten. Varje åtagande av handelsbolaget medför nämligen ett åtagande för kommunen.

9.4 Tidigare förslag till lagreglering m. m.

Frågan om de kommunägda företagens ställning och möjligheterna till insyn i sådan verksamhet har tagits upp i flera sammanhang. Kommunalrättskommittén övervägde denna fråga i mitten på 1960-talet. Enligt kommunaldemokratiutredningens direktiv skall kommunalrättskommitténs arbete och de erfarenheter som vunnits sedan dess tjäna som utgångspunkt för nya överväganden. Under senare år har bl. a. byggkonkurrensutredningen och boendeutredningen tagit upp vissa aspekter på kommunägda företag.

Frågan här vidare tagits upp i ett stort antal riksdagsmotioner. Åtskilliga kommuner har även gjort egna utredningar om de förtroendevaldas, de anställdas och allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan. En översiktlig redogörelse ges därför av omfattningen och inriktningen av dessa initiativ.

9.4.1 Kommunalrättskommittén

Kommunalrättskommittén hade bl. a. i uppdrag att kartlägga problem i samband med kommunal företagsdrift. Den skulle ge en allmän överblick över de olika företagsformer som kommit till användning. Vidare skulle den klargöra vilka slag av kommunala uppgifter som överförts till sådana rättssubjekt. Kommittén hade dessutom i uppdrag att undersöka, om de gällande reglerna i aktiebolagslagen kunde jämkas för att bättre passa kommunal verksamhet. En annan möjlighet som skulle prövas var om någon ny företagsform, enbart för kommunal verksamhet, borde skapas.

Kommunalrättskommittén redovisade sina överväganden i betänkandet "Kommunala bolag" (SOU 1965:40). Kommittén ansåg i betänkandet att den omfattande kommunala verksamheten i bolags- och stiftelseform var betänklig från principiell synpunkt. Den var spridd till många verksamhetsområden och tenderade att öka.

Detta ansågs i viss mån kunna undergräva den ordning som anvisats och ansetts lämplig för skötseln av allmänna angelägenheter. Enligt kommittén framstod det därför som önskvärt att tendenserna till ökad användning av särskilda företag kunde dämpas något. Kommittén betonade dock, att särskild hänsyn samtidigt måste tas till den affärsinriktade verksamhetens behov av lämpliga företagsformer.

Som en allmän rekommendation uttalade kommittén att kommunerna skulle begränsa användningen av privaträttsliga former till fall, då de hade mer framträdande fördelar framför andra former. Det borde då röra sig om mer omfattande verksamhet med inriktning på självfinansiering. De skulle också kunna ha särskilt berättigande vid samarbete med andra kommuner och enskilda intressenter. I kommitténs betänkande behandlades tre möjliga reformvägar:

- Kommunalrättslig reformväg.

Enligt denna reformväg föreslog kommittén vissa ändringar i kommunallagen. De gällde bestämmelser om förmögenhetsskydd, budget och anslag, lån och fonder, samt regler för affärsbetonad kommunal verksamhet. Syftet var att skapa en motsvarighet till de statliga affärsverken på det kommunala området, med längre gående befogenheter än annan kommunal förvaltning.

- Bolagsrättslig reformväg

Kommittén diskuterade även möjligheterna att i anslutning till den privaträttsliga lagstiftningen ge särskilda regler avsedda enbart för kommunägda företag. Kommittén bedömde emellertid att möjligheterna var begränsade. Direkta reformer föreslogs endast i några få speciella avseenden, t. ex. i fråga om valbarhetsvillkor och jävsregler för den som leder verksamheten i ett kommunägt företag. Kommittén förordade bl. a. att den som leder förvaltningen av bolag, stiftelse eller förening där kommunen har ett väsentligt inflytande skulle vara förhindrad att som ledamot i nämnd delta i beslut om verksamheten.

- Ny företagsform

Slutligen introducerade kommittén en helt ny företagsform för kommunal affärsdrivande verksamhet, s. k. kommunalföretag. Företagsformen karakteriserades av såväl privaträttsliga som offentligrättsliga inslag. Företagen föreslogs bli självständiga fristående rättssubjekt med egen förmögenhet och förvaltning. De offentligrättsliga inslagen bestod i att viktiga beslutsfunktioner skulle läggas direkt i kommunala organs händer. Avsikten var, att fullmäktige i kommunalrättslig ordning skulle avgöra bl. a. frågor om val av styrelse och revisorer, fastställande av balansräkning och beviljande av ansvarsfrihet. Vidare var det kommitténs avsikt att offentlighetsprincipen skulle gälla även för kommunalföretagets verksamhet.

Kommunalrättskommitténs förslag har remissbehandlats. Det övervägande antalet remissinstanser instämde i eller lämnade utan erinran kommitténs allmänna uttalanden om behovet av reformer för att dämpa

användningen av särskilda företag för kommunal verksamhet. I flera utlåtanden underströks de risker, som kunde vara förenade med utvecklingen.

Av de remissinstanser som i princip tillstyrkte kommitténs förslag framhöll några, att riskerna med att använda särskilda rättssubjekt inte borde överdrivas. I ett fåtal yttranden framträdde uppfattningen att något större reformbehov inte fanns på området. Man menade att bolagsformens större effektivitet innebar stora fördelar som kom kommunmedlemmarna till godo. De olägenheter av bolagsformen som påtalats skulle kunna minskas genom att bestämmelser infördes i bolagsordningen.

Kommitténs förslag till *kommunalrättslig reformväg* vann så gott som fullständig anslutning hos remissinstanserna. Det framhölls också allmänt att bestämmelserna om affärsverk kunde minska behovet av särskilda rättssubjekt. Ett fåtal remissinstanser hade emellertid uppfattningen att de åtgärder som föreslagits av kommittén inte var tillräckliga för sitt syfte.

När det gäller allmänna riktlinjer för *bolagsrättslig reformväg* uttalade några remissinstanser att det var angeläget med en minskning av nackdelarna med verksamhet genom särskilda rättssubjekt. Men inte någon av remissinstanserna uttalade sig för ändring av t. ex. aktiebolagslagen. I fråga om kommitténs förslag om ändrade jävsregler visade remissyttrandena en splittrad bild. Flertalet av remissinstanserna godtog dock kommitténs förslag. De flesta remissinstanserna stödde även kommitténs förslag om rekommendationer för frivillig efterföljd. Det gällde exempelvis möjligheten att genom bolagsordningar och avtal reglera förhållandet mellan kommun och företag på ett tillfredsställande sätt.

Frågan om en *ny företagsform* för kommunal affärsverksamhet berördes direkt av omkring 130 remissinstanser. Av dessa ställde sig ett 40-tal avvisande till förslaget. Ett 80-tal uttalade sig tillstyrkande. De återstående ifrågasatte om det fanns något större behov av denna företagsform. Vissa av dem ansåg den inte vara förenad med större fördelar. Men de ville ändå inte motsätta sig att en sådan företagsform prövades i praktiken.

Sammantaget bedömdes remissbilden som splittrad på väsentliga punkter. Kommunalrättskommitténs förslag föranledde därför inte någon åtgärd från Kungl. Maj:t.

9.4.2 Byggkonkurrensutredningen

Byggkonkurrensutredningen hade bl. a. till uppgift att pröva villkoren för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag. I betänkandet "Konkurrens i bostadsbyggandet" (SOU 1972:40) utvecklade utredningen sin syn på bostadsföretag som inte är helkommunala samt på frågan om företagsform.

Utredningen föreslog att reglerna för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga skulle ändras. Endast helkommunala företag skulle godkännas som allmännyttiga när det gällde bostadslån. Som motiv för

detta anfördes bl. a. följande:

- Kommunerna hade fått en sådan ställning inom bostadsförsörjningen att det inte förelåg något behov av att organisationer och företag gick in som delägare eller tillförsäkrades representation i allmännyttiga företags styrelser.
- Starka principiella skäl talade för att allmännyttiga företag skulle vara helkommunala. De allmännyttiga företagen hade tillkommit som samhällsorgan med uppgift att motverka spekulativa intressen i bostadsbyggande och -förvaltning. Kommunerna borde därför ta hela ansvaret för verksamheten. Detta förutsatte att kommunens beslutande organ exklusivt bestämmer vilka som skall leda företaget. Det allmännyttiga företaget var att se som en del av kommunernas verkställande organisation. Styrelsen borde därför enligt utredningen utses på samma sätt som kommunala nämnder.
- Ytterligare ett motiv för att bostadsföretagen borde vara helkommunala var att det skulle bidra till att stärka förtroendet för företagen som upphandlare.

Enligt byggkonkurrensutredningen var aktiebolagsformen att föredra för allmännyttiga bostadsföretag. På grund av aktiebolagslagens bestämmelser får företagets verksamhet större stadga om det bedrivs som bolag än som stiftelse. Utredningen åsyftade i första hand reglerna om redovisning och revision men också ansvarsfördelningen i bolag mellan verkställande direktör, styrelse och bolagsstämma. Även om det var möjligt att i en stiftelses stadgar införa regler som motsvarar aktiebolagslagens krav ansåg utredningen att det var en omotiverad omväg. Detta särskilt som stiftelseformen enligt utredningens bedömning inte kunde erbjuda några egentliga fördelar som företagsform för allmännyttiga bostadsföretag.

Byggkonkurrensutredningens förslag om att alla allmännyttiga bostadsföretag i princip skall vara helkommunala har föranlett lagändring från 1 januari 1975. För godkännande av allmännyttigt företag gäller numera som villkor att kommuner tillskjutit hela grundkapitalet och utsett hela styrelsen. För företag som bildats före lagändringen gäller emellertid de tidigare reglerna (SFS 1974:946).

9.4.3 *Boendeutredningen*

Boendeutredningen (In 1970:36) har bl. a. till uppgift att behandla frågan om de boendes insyn och inflytande. Detta gäller även kommunägda bostadsföretag. Frågan har tagits upp i betänkandet "Solidarisk bostadspolitik" (SOU 1974:17). Boendeutredningen har för avsikt att återkomma till frågan i ett senare betänkande.

9.4.4 *Riksdagsmotioner*

I riksdagen har under senare år ett flertal motioner väckts angående möjligheterna till insyn och inflytande i de kommunägda företagen.

Förslag har framförts om olika former för ökad offentlighet och fullständigare redovisning av de kommunägda företagens verksamhet.

Det har exempelvis gällt, att val till styrelse skall ske enligt proportionell metod, att styrelsen skall väljas av kommunfullmäktige, att fullmäktiges ledamöter skall ges rätt att närvara och ställa frågor vid bolagsstämma och att regler om offentlighet skall införas i bolagsordning eller motsvarande.

I vissa fall har motionärerna även föreslagit åtgärder som skulle kräva lagstiftningsåtgärder. De har bl. a. pekat på att företagets interna verksamhet inte kan bli föremål för interpellation enligt gällande rätt. Önskemål har även framförts om att offentlighetsprincipen skall gälla även kommunala och landstingskommunala företag.¹

9.4.5 Kommunala utredningar

Ett tjugotal kommuner uppgav som svar på utredningens enkät sommaren 1974 att de företagit egna utredningar angående möjligheterna till insyn och inflytande i kommunägda företag. I Göteborg, Skellefteå och Stockholm har relativt ingående utredningar utförts medan arbetet i övriga kommuner varit av mindre omfattning. I ett tiotal kommuner hade krav på utredning framställts i fullmäktige när enkätundersökningen utfördes.

Framför allt har utredningarna behandlat informationen till de förtroendevalda och deras möjligheter att påverka verksamheten. Exempel på åtgärder som föreslagits i de lokala utredningarna är att:

- mer preciserad ändamålsbestämning för företagets verksamhet införs i bolagsordning eller motsvarande
- fullmäktiges ledamöter ges närvarorätt vid bolagsstämma med möjlighet att ställa frågor. I något fall har samma rätt föreslagits för representanter för de anställda i företagen och för massmedier. Detta kan ske genom att ett ombud utses formellt till bolagsstämman men att ombudet ges instruktion att begära närvarorätt för de övriga
- informationssammanträden anordnas med skyldighet för styrelsens ordförande eller VD att besvara frågor i fullmäktige
- kommunens ombud vid bolagsstämma ges skriftlig instruktion av kommunalt organ
- mer fullständig och överblickbar redovisning av verksamheten önskas. I något fall har föreslagits att verksamhetsberättelsen även skall innehålla en kort sammanfattning av verksamheten under de närmast föregående åren. Verksamhets- och revisionsberättelser skall skickas till ledamöterna i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.
- beslut i vissa ärenden skall fattas efter samråd med kommunstyrelsen.

¹ Följande motioner har behandlat insyn och inflytande i kommunägda företag: 1969:II:473; 1970:I:176; 1970:II:305; 1970:I:537; 1970:II:645; 1971:103, 114, 540; 1972:52, 390; 1973:116; 1974:142, 348; 1975:646, 992 och 1009. Konstitutionsutskottet har behandlat motionerna i sina utlåtanden nr 1969:40, 1970:28, 1971:41, 1972:10, 1973:8 och 1974:30.

9.5 Utvecklingen från 1962 till 1974

Med kommunägt företag avses ett från kommunen fristående rättsobjekt. Kommunen förutsätts ensam eller tillsammans med annan kommun ha ett avgörande inflytande i företaget, dvs. äga minst 50 procent av grundkapitalet. Med denna definition utesluts företag i vilka kommunen/kommunerna har mindre aktie- eller andelsposter.

I detta avsnitt redovisas den allmänna utvecklingen för kommunägda företag. Framför allt visas förändringar i fråga om antalet företag, verksamhetsinriktning, juridisk form och antalet anställda.

Tabell 9:1 visar hur antalet kommunägda företag inom olika verksamhetsområden förändrats från 1962 till 1974. Det bör emellertid påpekas att antalet kommuner har minskat väsentligt under perioden. Detta har föranlett ett stort antal sammanläggningar även av företag. Som mätare av hur verksamhetens omfattning förändrats har en jämförelse mellan olika år därför sina begränsningar.

Tabell 9:1 Antalet kommunägda företag efter verksamhetsområden 1962–1974

Verksamhetsområde enligt K-planen ^d	Kommunalrättskommitténs undersökn.	Statistiska centralbyråns undersökningar						Utredningens undersökning	
		1962/64	1966	1968	1970	1971	1973	1974 (1 jan)	1974 (1 juni)
2 Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	491	991	1 016	1 045	952	969	948	888	
3 Byggnads- o planväsen, gatu- o parkförvaltning, sport, friluftsliv och fritid	.. ^c	20	43	55	42	55	52	71	
4 Hamnar, kommunikationer och näringsliv	18	62	76	128	144	142	148	162	
5 Industriell verksamhet	68	71	102	128	114	123	122	120	
6 Undervisning och annan kulturell verksamhet	45	10	13	11	13	15	11	17	
7 Socialvård och socialförsäkring	11	18	16	12	7	1	2	4	
8 Hälso- och sjukvård	.. ^a	.. ^a	4	3	3	4	3	4	
Övriga	44	43	2	—	—	—	—	8	
Totalt	677^b	1 215	1 272	1 382	1 275	1 309	1 286	1 274	
Därav dotterföretag	.. ^c	.. ^c	.. ^c	49	63	40	74	48	
Antal företag/kommun	1,2	1,4	1,6	2,7	2,8	4,6	4,6	4,6	
Antal kommuner	995	900	848	848	464	464	278	278	

^a Ingår i socialvård och socialförsäkring.

^b Kommunsamägda företag (16) ingår ej.

^c Uppgifter saknas.

^d Område 1 saknar kommunägda företag.

Uppgifter som avser förhållandena i början av 1960-talet har hämtats från kommunalrättskommitténs betänkande (SOU 1965:40). I betänkandet görs vissa reservationer vad gäller uppgifternas fullständighet.

Från 1966 och framåt har Statistiska centralbyråns undersökningar av antalet kommunägda företag använts. För 1974 redovisas även uppgifter från utredningens enkätundersökning.

Förändringen i det totala antalet företag var mest uttalad under första hälften av 1960-talet. Utvecklingen i antalet kommunägda företag stagnerade från 1966. Sedan 1970 har en minskning med ett hundratal företag noterats. Detta kan förklaras av att många företag slagits samman till följd av kommunsammanslagningarna. Det kan noteras att det genomsnittliga antalet företag per kommun har fyrdubblats under tiden 1966 till 1974. Medeltalet låg 1974 på omkring fem företag per kommun.

Den övervägande delen av verksamheten har varit inriktad på bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning. Huvuddelen av den totala ökningen av antalet företag från början av 1960-talet återfinns på detta område. Det förklaras av den stora satsningen på bostadsförsörjningen under 1960-talet. Antalet företag inom denna kategori har dock varit nästan oförändrat från 1966 (se tabell 9:1).

Någon mer specificerad uppdelning av förändringen inom gruppen bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning kan inte göras eftersom uppgifter saknas. Det kan dock på goda grunder antas att utvecklingen inte varit enhetlig. Enligt uppgifter från Sveriges Allmänna Bostadsföretag (SABO) upphörde omkring 450 allmännyttiga bostadsföretag till följd av fusioner under perioden 1967 till 1974. Även om åtskilliga bostadsföretag nystartats kvarstår som slutresultat att antalet bostadsföretag minskat avsevärt. Det relativt oförändrade antalet företag totalt förklaras istället av att antalet företag som ägnar sig åt andra slag av fastighetsförvaltning ökat starkt. Bl. a. gäller det förvaltning av industri- och hantverkslokaler.



I jämförelse med de uppgifter Statistiska centralbyrån erhållit vid årsskiftet 1973/74 visar utredningens enkät något lägre antal företag inom gruppen bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning. En möjlig förklaring är att ytterligare fusioner av företag till följd av kommunreformen hade hunnit genomföras när utredningens undersökning genomfördes ett halvår senare.

När det gäller verksamhetens inriktning kan även noteras att:

- antalet företag inom verksamhetsområde (3) har ökat från 20 (1966) till 52 (1974). Inom detta område återfinns bl. a. företag som driver sport- och fritidsanläggningar.
- antalet företag inom verksamhetsområde (4) har ökat från 62 (1966) till 148 (1974). Här återfinns förutom hamnar och kommunikationer även bl. a. kioskrörelser, hotell- och restaurangverksamhet, tillverkning och reparations-, tvätter- och annan serviceverksamhet.
- antalet företag inom området industriell verksamhet (5) har ökat från 71 (1966) till 122 (1974) Detta område omfattar bl. a. företag som är inriktade på allmän service av typen el-, värme- och vattenförsörjning samt renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet.

Förändringen i antalet anställda kan även ge en antydning om hur de kommunägda företagen utvecklats. Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån var antalet anställda år 1966 omkring 21 600. År 1973 hade antalet ökat till 27 500 och 1974 till 28 200.¹ Under dessa åtta år ökade alltså antalet anställda med 6 600 eller ca 30 procent.

Förändringen har även varit stark när det gäller företagens juridiska form, dvs. aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar m. m. (se tabell 9:2).

¹ Statistiska centralbyrån. Uppgifterna har omräknats till medelantal heltidsanställda. Enligt SCB kan uppgifterna för 1966 vara något underskattade.

Tabell 9:2 Kommunägda företag fördelade efter juridisk form 1962–1974. Antal.

Juridisk form	Kommunal- rätts- kommittén	Statistiska centralbyrån						Utredningens undersökning
		1962/64	1966	1968	1970	1971	1973	1974
Aktiebolag	284	439	524	631	621	696	731	738
Stiftelse	377	742	707	705	614	559	491	491
Ekonomisk förening	16	34	41	42	30	41	43	38
Annan juridisk form ^a	—	—	—	4	10	13	21	7
Totalt	677^b	1 215	1 272	1 382	1 275	1 309	1 286	1 274

^a Avser handelsbolag, kommanditbolag eller ideell förening.

^b Kommunsamägda (16) ingår ej.

Särskilt kan noteras att det skett en mycket markant övergång från stiftelseform till bolagsform. Stiftelserna har minskat sin andel av företagen från 61 procent (1966) till 38 procent (1974). Aktiebolagen har ökat i samma omfattning som stiftelserna minskat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är möjligt att få någon entydig bild av de kommunägda företagens utveckling.

Det totala antalet företag har varit oförändrat under senare år och t. o. m. minskat något. Det förklaras av kommunsammanslagningen. Efter hänsynstagande till de fusioner som sammanhänger med detta tyder en överslagsberäkning på att antalet företag ökat något även under senare år. Utvecklingen av antalet anställda inom kommunägda företag tyder även på att verksamhetens omfattning ökat. En tydlig övergång från stiftelse till aktiebolag som företagsform kan noteras.

9.6 De kommunägda företagen 1974

Utredningens undersökning visar att det den 1 juni 1974 fanns 1 274 kommunägda företag i landet. Endast en kommun saknade verksamhet i företagsform.

För att ge en aktuell bild av omfattningen och karaktären av den verksamhet som bedrivs redovisas i detta avsnitt vissa allmänna uppgifter om de kommunägda företagen. Landstingsägda företag redovisas i ett särskilt underavsnitt (9.6.8).

9.6.1 Företagens fördelning på verksamhetsområden

Tyngdpunkten i de kommunägda företagens verksamhet ligger på bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning (se tabell 9:3). Drygt en tredjedel (39 procent) av alla företag har som huvudsakligt syfte att äga och förvalta bostadsfastigheter. Ägareförvaltning av annan fastighet omfattar ytterligare 23 procent av företagen. Omkring hälften av de senare utgörs av företag som förvaltar industri- och hantverkslokaler. I de mindre kommunerna utgör företag som sysslar med bostads- och annan fastighetsförvaltning en något större del av företagen än i de större kommunerna.

För övrigt är företagen spridda över ett stort antal verksamhetsområden. Det kan noteras att:

- ett trettiotal företag (2 procent) hör till gruppen tillverkningsföretag. Tillverkningsindustri av större omfattning finns i några av norrlands-kommunerna.
- ett hundratal företag (8 procent) är allmänna serviceföretag med inriktning på el-, gas-, värme- och vattenförsörjning. Därav upptar företag som sköter elförsörjning den dominerande delen (6 procent).

Tabell 9:3 Samtliga företag fördelade efter verksamhetsområde enligt SNI (Svensk näringsgrensindelning) och juridisk form den 1 juni 1974.

Verksamhetsområde	Aktiebolag		Stiftelse		Ekonomisk förening		Handelsbolag, kommanditbolag, etc.		Samtliga	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Jordbruk, skogsbruk m. m.	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	1	0,1
Brytning av mineraliska produkter	3	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,2
Tillverkning	23	3,1	5	1,0	0	0,0	1	14,3	29	2,3
El- gas- och värmeförsörjning	13	1,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	13	1,0
Elförsörjning	75	10,2	0	0,0	3	7,9	0	0,0	78	6,1
Fjärrvärmeförsörjning	8	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	0,6
Vattenförsörjning	6	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,5
Byggnadsverksamhet	20	2,7	6	1,2	0	0,0	0	0,0	26	2,0
Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet	41	5,6	13	2,7	3	7,9	0	0,0	57	4,5
Järnvägstrafik	2	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2
Buss- och spårvägstrafik	24	3,3	0	0,0	1	2,6	0	0,0	25	2,0
Lastbils- och annan vägtransport	2	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2
Stödtjänster inom landtransport	3	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,2
Sjötransport	8	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	8	0,6
Lufttransport	4	0,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,3
Transportförmedling, lagringsverksamhet	11	1,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	0,9
Bank och annan finansverksamhet	6	0,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	7	0,6
Försäkringsverksamhet	0	0,0	1	0,2	0	0,0	0	0,0	1	0,1
Ägareförvaltning av bostadsfastighet	153	20,7	338	68,8	4	10,5	1	14,3	496	38,9
Ägareförvaltning av annan fastighet	219	29,7	69	14,1	7	18,4	3	42,9	298	23,4
Fastighetsförvaltning enligt uppdrag, fast.förmedling	32	4,3	16	3,3	1	2,6	0	0,0	49	3,9
Uppdragsverksamhet	12	1,6	2	0,4	4	10,5	0	0,0	18	1,4
Offentlig förvaltning m. m.	2	0,3	5	1,0	0	0,0	0	0,0	7	0,5
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	13	1,8	0	0,0	0	0,0	1	14,3	14	1,1
Undervisning	2	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2
Hälso- och sjukvård	3	0,4	0	0,0	1	2,6	0	0,0	4	0,3
Socialvård	0	0,0	1	0,2	2	5,3	1	14,3	4	0,3
Film-, scen- och konstnärsverksamhet m. m.	10	1,4	4	0,8	1	2,6	0	0,0	15	1,2
Biblioteks- och museiverksamhet	1	0,1	1	0,2	0	0,0	0	0,0	2	0,2
Annan rekreations- och nöjesverksamhet	36	4,9	24	4,9	8	21,1	0	0,0	68	5,3
Reparations-, tvätter- och annan serviceverksamhet	6	0,8	4	0,8	3	7,9	0	0,0	13	1,0
Totalt	738	100	491	100	38	100	7	100	1 274	100

- omkring 25 företag (2 procent) finns inom kategorin byggnadsverksamhet.
- cirka 60 av företagen (5 procent) bedriver varuhandel, restaurang- eller hotellverksamhet. Kategorin varuhandel gäller främst auktionsverk, kioskrörelser och kaféer. Kioskerna drivs i flera fall för att ge partiell arbetsföra möjlighet till sysselsättning.
- omkring 50 företag (4 procent) är verksamma inom transportsektorn. Därav har hälften anknytning till lokal kollektivtrafik.
- ett sjuttiotal företag (5 procent) finns på området rekreations- och nöjesverksamhet. En stor del av dem driver sport- och friluftsanläggningar. Många återfinns i norrlandskommunerna. Nöjesfält och djurparker förekommer i företagsform i vissa kommuner.
- renodlade exploateringsbolag förekommer i ett litet antal fall. I regel är sådana företag delägda.
- teatrar och annan kulturell verksamhet drivs i vissa fall i företagsform. Det gäller t ex stadsteatrarna i Stockholm, Uppsala, Malmö och Göteborg samt biografer i Sollefteå och Sjöbo.
- inom gruppen socialvård finns fyra företag. I två av fallen gäller det sommarkolonier för barn som drivs som ekonomisk förening (Stockholm och Trollhättan). I Stockholm finns vidare "Centralföreningen för daghem och lekskolor" som drivs som ideell förening. Stiftelsen Bofors' ungdomsgård ägs till 50 procent av kommunen.
- fyra företag har uppgivit verksamhet inom hälso- och sjukvård. I samtliga fall rör det sig om företagshälsovård där det utöver kommunerna även finns andra delägare.

9.6.2 Fördelningen på olika företagsformer

De två helt dominerande företagsformerna är aktiebolag (58 procent) och stiftelser (38 procent). Återstoden är till största delen ekonomiska föreningar. Övriga företagsformer är sällsynta.

Aktiebolagen är dominerande på alla verksamhetsområden utom i fråga om bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning. Där är ungefär hälften av företagen stiftelser. Fyra femtedelar av alla kommunala stiftelser finns inom bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning.

9.6.3 Antalet kommunägda företag i olika kommunstorlekar

I tabell 9:4 visas hur stor del av företagen som finns i olika kommunstorlekar. Vidare framgår det genomsnittliga antalet företag i varje storleksklass.

Av tabellen framgår bl. a. att

- omkring hälften av företagen finns i de tre fjärdedelar av landets kommuner som har mindre än 30 000 invånare,
- en tredjedel av företagen (422) finns i de 34 största kommunerna,
- antalet företag per kommun varierar från i genomsnitt två i de minsta kommunerna till 34 i de tre största kommunerna.

Tabell 9:4 Kommunägda företag fördelade efter kommunstorlek (Procent)

Folkmängd	Antal kommuner	Antal företag	Antal företag per kommun
0– 9 999	68 (24,5)	160 (12,6)	2,4
10 000– 19 999	99 (35,5)	328 (25,7)	3,3
20 000– 29 999	43 (15,5)	185 (14,5)	4,3
30 000– 49 999	34 (12,2)	179 (14,1)	5,3
50 000– 99 999	23 (8,3)	195 (15,3)	8,5
100 000–149 999	8 (2,9)	125 (9,8)	15,6
150 000–	3 (1,1)	102 (8,0)	34,0
Totalt	278 (100,0)	1 274 (100,0)	4,6

9.6.4 Företagstyper

I det totala antalet företag (1 274) ingår vissa som det är motiverat att skilja ut särskilt. Det är vilande och nystartade företag, moderföretag och dotterföretag. Därav är 100 vilande, 18 nystartade, 36 moderföretag och 48 dotterföretag. Särskilt bör påpekas att 41 av de 100 vilande företagen finns i området ägareförvaltning av annan fastighet än bostadsfastighet.

9.6.5 De kommunägda företagens storlek

Som mått på storleken för de kommunägda företagen anges här årsomsättning och antal anställda. I vissa fall har omsättningen fått beräknas, eftersom företagets redovisningsperiod ej överensstämmer med kalenderår. Redovisningen omfattar 1 049 företag. I beräkningarna ingår inte vilande, nystartade, dotterföretag och företag för vilka uppgift om omsättning saknas.

Ca 40 procent av företagen hade 1973 en omsättning¹ som låg under 50 000 kronor. Medelomsättningen i samtliga företag var cirka sju miljoner kronor. Företag med årsomsättning över 15 milj. kr (104) låg till

Tabell 9:5 Årsomsättning i kommunägda företag 1973 i milj. kronor inom olika verksamhetsområden.

Verksamhetsområde	Kommunägda företag 1973
Fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning	5 204,4
Stadsbyggnad, gatu- och parkförvaltning, sport och friluftsliv	66,9
Hamnar, kommunikationer och näringsliv	757,0
Industriell verksamhet (el, värme m. m.)	923,3
Övrigt	153,5
Totalt	7 105,1

¹ Med årsomsättning avses hela intäkten av rörelsen under år 1973, dvs. omsättningssumman enligt de bestämmelser som finns i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar.

84 procent i kommuner med över 30 000 invånare.

De verksamma företagen hade år 1973 en total omsättning på ca 7,1 miljarder kronor. Därav svarade aktiebolagen för ca 65 procent eller 4,6 miljarder och stiftelserna för ca 25 procent.

Som jämförelse kan nämnas att kommunerna för år 1973 hade en total omsättning på ca 35 miljarder kronor¹. I denna summa ingår ej kommunägda företag.

Det finns inga direkt jämförbara uppgifter fördelade på verksamhetsområden för den kommunala verksamhet som bedrivs i verksform. En översiktlig bedömning ger emellertid vid handen att den övervägande delen av kommunernas verksamhet inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning etc. ligger i företagsform. Inom det verksamhetsområde, som framför allt gäller kommunikationer, ligger också en mycket stor del inom särskilda företag. Däremot förefaller den verksamhet som innefattar el, vatten, värme etc. totalt sett i relativt begränsad omfattning bedrivs i företagsform.

Av tabell 9:6 framgår att det fanns omkring 30 000 anställda i de kommunägda företagen den 1 juni 1974. Därav var ungefär en tredjedel anställda på deltid.

Tabell 9:6 Antal anställda i kommunägda företag fördelade efter personalkategori och sysselsättningsgrad den 1 juni 1974.

Personalkategori	Heltid	Deltid	Totalt
Tjänstemän	7 498	907	8 405
Övriga arbetstagare	16 007	8 172	24 179
Totalt	23 505	9 079	32 584

Omräknat i medeltal heltidsanställda utgör antalet anställda i kommunägda företag ca 28 000. Landstingens personal ingår ej. Omkring hälften av personalen finns inom verksamhetsområdet bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning. Övriga framträdande verksamhetsområden i fråga om antalet anställda är hamnar, kommunikationer m m samt industriell verksamhet som innefattar framför allt el-, gas-, vatten- och värmeförsörjning.

Tabell 9:7 Kommunägda aktiebolag och stiftelser grupperade i storleksklasser efter antalet anställda (vilande, nystartade och företag där uppgift saknas ingår ej). (Procent)

Antal anställda	Antal företag		Totalt
	Aktiebolag	Stiftelser	
0	260 (44,0)	151 (32,7)	411 (39,1)
1-9	133 (22,5)	166 (36,0)	299 (28,4)
10-49	111 (18,8)	112 (24,3)	223 (21,2)
50-99	45 (7,6)	16 (3,5)	61 (5,8)
100-	42 (7,1)	16 (3,5)	58 (5,5)
Totalt	591 (100)	461 (100)	1 052 (100)

¹ Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån. Med omsättning avses externa intäkter. Häri ingår till något över hälften den allmänna kommunalskatten. Driftsbidrag utgör en femtedel och avgifter, ersättningar, intäktsräntor samt skatteutjämningsbidrag m. m. utgör återstoden.

Det förekommer att de kommunägda företagen köper tjänster eller har förvaltningsavtal med andra företag. Detta är en av förklaringarna till att en mycket stor del av företagen inte har några anställda. En relativt liten del av företagen (fem procent) har över 100 anställda (se tabell 9:7).

Sammanlagt hade kommunerna enligt den senast tillgängliga uppgiften den 1 mars 1973 omkring 380 000 anställda¹. Därav var 165 000 heltidsanställda. Omräknat till medelantal heltidsanställda motsvarar detta omkring 273 000. Detta kan jämföras med de omkring 28 000 anställda som finns inom kommunägda företag.

9.6.6 *Kommunal andel av företagens kapital*

I undersökningen ingår företag där en kommun ensam eller tillsammans med andra kommuner har minst 50 procent av aktiekapital, grundfond etc. Det visar sig att den övervägande delen av företagen är helt ägda av kommunerna. Detta är fallet i fyra av fem verksamma företag. Andelen helkommunalt ägda företag är mindre när det gäller aktiebolag än för stiftelser (69 respektive 94 procent).

Inom området fastighetsförvaltning och bostadsförsörjning är ca 85 procent av företagen helt kommunalt ägda. Inom det verksamhetsområde som bl. a. omfattar sport och friluftsliv är andelen 58 procent. För industriell verksamhet (el-, vatten-, värmeförsörjning, renhållning m. m.) utgör andelen helkommunala företag två tredjedelar. När det gäller renhållningsföretag förekommer privata delägare endast i något undantagsfall. Några större skillnader i de kommunala äganderättsförhållandena föreligger inte mellan olika kommunstorlekar.

9.6.7 *Kommunsamägda företag*

Sammanlagt 33 företag ägs av två eller flera kommuner tillsammans. Omkring 65 kommuner ingår som delägare i något kommunsamägt företag. Hälften av företagen finns i de tre storstadsregionerna.

Ett motiv för att flera kommuner gemensamt driver företag är att de var för sig inte anser sig ha möjlighet att på ett effektivt sätt svara för verksamheten. Detta framgår bl. a. av att omsättningen i de verksamma företagen är avsevärt högre än i övriga kommunägda företag. De samägda företag som är verksamma omsatte 1973 genomsnittligt ca 40 miljoner kronor. Variationerna är emellertid stora. Det kan noteras att ett av företagen (Sydsvenska kraft AB) omsatte 686,5 miljoner kronor. Detta företag ägs till 60 procent av kommuner.

Sammanlagt ägs två tredjedelar av företagen helt av kommunerna. I övriga fall finns även andra intressenter i företagen. I några av företagen är landstingen delägare.

Så gott som samtliga kommunsamägda företag drivs i aktiebolagsform. Stiftelse resp. ekonomisk förening förekommer i vardera två fall.

Företagen är spridda över många olika verksamhetsområden. Omkring hälften (16 företag) finns på verksamhetsområden som kan hänföras till

¹ Exkl. lärarpersonal.

allmän service (el-, värme-, vattenförsörjning samt renings- och renhållningsverksamhet).

Bland de övriga företagen finns två exploateringsbolag, tre bostadsföretag och fyra flygfält.

9.6.8 Landstingsägda företag

Den 1 juni 1974 fanns 37 företag i vilka ett landsting ensamt eller tillsammans med annat landsting ägde minst 50 procent av aktiekapitalet eller motsvarande.

Elva av företagen finns inom Stockholms läns landsting medan tre av landets landsting helt saknar verksamhet i företagsform. I fyra av företagen är flera landsting delägare.

Något mer än hälften av företagen finns inom områdena fastighetsförvaltning/bostadsförsörjning eller kommunikationer/näringsliv. Något mer än hälften drivs i aktiebolagsform. Ett par företag är ekonomiska föreningar medan återstoden är stiftelser.

9.6.9 Summering

År 1974 fanns närmare 1 300 företag i landet som helt eller till övervägande delen ägdes av kommuner. Därav var ett hundratal vilande.

I omkring en femtedel av företagen innehade andra intressenter minoritetsposter av grundkapitalet. Ett trettiotal företag ägdes gemensamt av två eller flera kommuner.

Företagens omsättning var 1973 i medeltal 7 miljoner kronor. Den sammanlagda omsättningen var 7 miljarder kronor.

En mycket grov jämförelse mellan företagens omsättning 1973 och kommunernas totala omsättning 1973 visar att företagens omsättning motsvarar ungefär en femtedel av den övriga kommunala verksamheten.

Medeltalet heltidsanställda i företagen 1974 kan uppskattas till 28 000. Jämfört med kommunalt anställda i övrigt motsvarar företagens anställda ungefär en tiondel.

De dominerande företagsformerna är aktiebolag (58 procent) och stiftelser (38 procent). Inom området bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning fördelar sig företagen lika på aktiebolag och stiftelser.

Omkring två tredjedelar av företagen är verksamma inom bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning. I övrigt är kommunägda företag vanliga inom elförsörjning, hotell-, restaurang- och kioskrörelser, busstrafik samt inom rekreations- och nöjesverksamhet.

Landstingen har i relativt liten utsträckning verksamhet i företagsform. Sammanlagt fanns 37 landstingsföretag 1974 varav ca en tredjedel ägdes av Stockholms läns landsting.

9.7 Insyns- och inflytandeförhållanden 1974

Inom ramen för de olika företagsformer som används i kommunerna finns stora möjligheter att förbättra medborgarnas insyn och möjligheter att påverka verksamheten. I många fall har särskilda regler om sådana åtgärder skrivits in i bolagsordningar och stiftelsestadgar.

Vid utredningens enkätundersökning tillfrågades företagen om vilka former för insyn och inflytande som förekommer. Den följande redovisningen av undersökningens resultat utgår från sammanlagt 1 049 företag. Från det totala antalet företag har undantagits vilande och nystartade företag, moderföretag, kommunsamägda företag samt ett mindre antal företag som inte besvarat frågorna om insyn och inflytande.

9.7.1 *Insyn genom kommunens ombud vid bolagsstämma i aktiebolag*

Vid bolagsstämma i aktiebolag förutsätter aktiebolagslagen att *en* mening skall stå bakom ett aktieinnehav i samma ägares hand. *Ett* ombud skall därför företräda kommunen på bolagsstämman. Valet av ombud och i vilken utsträckning som instruktioner ges till ombudet är därför betydelsefullt för denna form av insyn och inflytande i aktiebolagen.

Av utredningens undersökning framgår att flertalet kommuner utser *ett* ombud som skall företräda kommunen på bolagsstämman. Det kan emellertid noteras att i något fler än en fjärdedel av bolagen hade fler än ett ombud utsetts. I 53 företag hade nio eller fler ombud utsetts. En förklaring till detta kan vara att ett ombud formellt utses men att även andra förtroendevalda bereds möjlighet att närvara utan rösträtt. Det kan även vara så att kommunens aktieinnehav delas upp mellan flera personer. Ett sådant förfarande strider emellertid mot aktiebolagslagens regler.

Ombud till bolagsstämman utses i ca 40 procent av företagen av kommunfullmäktige. Det är något vanligare att kommunstyrelsen utser ombud. I de återstående fallen utser någon nämnd eller kommunstyrelsens arbetsutskott ombud.

Vissa skillnader kan här noteras mellan olika kommunstorlekar. I kommuner med mindre än 20 000 invånare utser oftast kommunfullmäktige ombuden. Kommunstyrelsen utser oftast ombuden i de medelstora kommunerna. I de tre största kommunerna utses ombuden av kommunstyrelsens arbetsutskott eller av nämnd i det stora flertalet fall och i några få fall av kommunstyrelsen.

Det är vanligast att ombud utses bland kommunstyrelsens ledamöter (66 procent). Större delen (20 procent) av övriga ombud utses bland kommunfullmäktiges ledamöter. I övrigt förekommer att nämndledamöter och kommunala tjänstemän utses som ombud.

I omkring en fjärdedel av bolagen ges ombuden särskilda *instruktioner* av ett kommunalt organ. Instruktioner till ombuden förekommer oftare ju större kommunerna är. I de tre största kommunerna ges instruktioner i tre fjärdedelar av fallen.

Oftast ges sådana instruktioner av kommunstyrelsen (56 procent). I

andra fall lämnas de av kommunfullmäktige (19 procent), kommunstyrelsens arbetsutskott eller nämnd (13 resp. 11 procent).

I *dotterbolagen* (37) utses ombuden i hälften av fallen av moderföretaget. I övrigt är det vanligast att kommunfullmäktige eller kommunstyrelsens arbetsutskott utser dem (19 resp. 16 procent). Ombudens kommunala uppdrag motsvarar det som gäller för övriga företag. Instruktioner lämnas till ombuden i hälften av fallen, vanligen av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsens arbetsutskott.

9.7.2 Närvarorätt vid bolagsstämma för annan än kommunens ombud

Även andra personer än kommunens ombud medges ibland närvarorätt vid bolagsstämman. Formellt sker detta genom att kommunens ombud, som i de här aktuella företagen har röstmajoriteten, begär att vissa personer skall få vara närvarande.

Detta tillämpas i ungefär en fjärdedel av de kommunägda aktiebolagen. Det är vanligare i helt kommunägda aktiebolag än i delägda bolag. Oftast är det samtliga ledamöter i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som på detta sätt ges närvarorätt. Några större skillnader kan inte noteras mellan olika kommunstorlekar.

9.7.3 Val av styrelse till aktiebolag och stiftelser

Styrelseledamöterna i företagen utses vanligen proportionellt efter den politiska mandatfördelningen i kommunfullmäktige. Av undersökningen framgår att det är fallet i tre fjärdedelar av de verksamma företagen. Ju större kommunerna är desto vanligare är det att styrelsen utses efter proportionell metod. I kommuner med mer än 100 000 invånare sker det till 90 procent. För aktiebolag används proportionell metod i något mindre utsträckning än för stiftelser.

I företag som är helt kommunägda är proportionell metod något vanligare än i företag med andra intressenter. I dotterföretagen väljs styrelsen i det övervägande antalet fall efter proportionell metod.

I aktiebolag utses styrelsen normalt *formellt av bolagsstämman*. Ett kommunalt organ har i regel före stämman fattat det reella beslutet om styrelsens sammansättning. I vissa fall kan emellertid en del av styrelsens ledamöter utses *direkt av kommunalt organ*.

De första alternativet där bolagsstämman formellt fattar beslut om styrelsens sammansättning förekommer i tre fjärdedelar av bolagen. Det faktiska beslutet har då i regel fattats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelse (48 resp. 45 procent).

Det andra alternativet där en eller flera styrelseledamöter utses direkt av kommunalt organ är relativt ovanligt. Det förekommer i en tiondel av bolagen. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är då vanligen de organ som utser ledamöterna (74 resp. 18 procent). I några fall utses styrelseledamöter av kommunal nämnd.

I några kommuner med mindre än 20 000 invånare har det förekommit svar som innebär att inte något kommunalt organ tar ställning till

styrelsens sammansättning.

I stiftelser utses styrelseledamöterna direkt av kommunalt organ. För 82 procent av företagen sker detta av kommunfullmäktige. I återstoden av företagen utses de av kommunstyrelsen.

Styrelsens storlek är relativt enhetlig. I två tredjedelar av alla företag består den av fem ledamöter. Sju ledamöter förekommer i 19 procent av företagen. Endast ett par procent av företagen har tio eller flera styrelseledamöter. När det gäller antalet styrelseledamöter i företagen föreligger inga nämnvärda skillnader mellan aktiebolag och stiftelser.

Undersökningen visar att ca två tredjedelar av styrelseledamöterna även är förtroendevalda i andra kommunala organ. En liten andel (ca fyra procent) är eller har varit kommunala tjänstemän. Återstoden har ingen sådan annan anknytning till kommunen utöver styrelseuppdraget. Enligt vad utredningen har erfarit är det vanligt att partierna nominerar kandidater till styrelseposterna. Detta har emellertid inte undersökts.

9.7.4 *Förekomst av verkställande direktör/funktionär*

I nästan samtliga aktiebolag har verkställande direktör (VD) utsetts. I stiftelserna förekommer verkställande funktionär (VF) i tre fjärdedelar av företagen. VD/VF är deltidsanställd i den övervägande delen av företagen. Omkring en fjärdedel av företagen har en sådan person anställd på heltid.

Något över en tredjedel av VD/VF har samtidigt andra förtroendeuppdrag för kommunen eller har tidigare haft sådana. Ytterligare en tredjedel av VD/VF är kommunala tjänstemän.

9.7.5 *Val av revisorer*

Normalt skall revisorerna väljas på bolagsstämman. I kommunägda företag kan emellertid fullmäktige utse en eller flera revisorer. Bolagsstämman skall dock utse minst en revisor. I något mer än två tredjedelar utser kommunerna revisorer till bolagen. Det kan antas att detta i regel sker efter nomineringar i partierna. Någon större skillnad föreligger inte mellan olika kommunstorlekar. Val av revisorer till stiftelser sker till skillnad från bolagen alltid av ett kommunalt organ. Redovisning och revision kan anknytas till kommunallagens regler. Ansvarsfrihet för stiftelsens styrelse beviljas som regel av fullmäktige.

9.7.6 *Rätt till fortlöpande insyn för kommunalt organ*

En möjlighet till insyn i kommunägda företag är att kommunala organ förbehåller sig rätt att ta del av företagens räkenskaper och handlingar samt att när som helst utöva inspektion av företaget. Inspektionsrätt kan föreligga för kommunstyrelsen genom föreskrift i bolagsordningen eller endast på informella grunder.

I omkring hälften av de kommunägda företagen finns sådan inspektionsrätt. En klar skillnad kan här noteras mellan aktiebolag och stiftelser.

Inspektionsrätt förekommer i över tre fjärdedelar av stiftelserna. För aktiebolagen finns inspektionsrätt i något mer än en fjärdedel. Att inspektionsrätten är vanligare i stiftelserna beror på att de till stor del utgörs av allmännyttiga bostadsföretag i vilka även vissa statliga organ som bostadsstyrelse och länsbostadsnämnd har sådan rätt.

Vanligen utövas inspektionsrätten av kommunstyrelsen ensam eller tillsammans med statligt organ. I stiftelser är det relativt vanligt att kommunfullmäktige utövar inspektionsrätt (25 procent). I aktiebolag är det mycket ovanligt att fullmäktige utövar sådan tillsyn.

9.7.7 Informationssammanträde

Med informationssammanträde menas särskilt sammanträde som inrättats av kommunfullmäktige för att ge de enskilda fullmäktigeledamöterna information om företagets verksamhet. Vid sammanträdet informeras fullmäktige av företagets styrelse eller verkställande direktör/funktionär.

Informationssammanträden förekommer i en tiondel av det totala antalet verksamma företag. Några nämnvärda skillnader mellan aktiebolag och stiftelser förekommer inte.

9.7.8 Insyn och inflytande vid frågor av större vikt

Kommunerna föreskriver ofta i bolagsordning eller stadgar att vissa åtgärder skall underställas kommunalt organ för godkännande eller kännedom.

I två tredjedelar av företagen förekommer sådana regler. Det är vanligast i stiftelserna där det krävs i 86 procent av företagen mot 47 för aktiebolagen. Skillnaden förklaras av att garantier måste finnas för kommunal kontroll i bostadsföretag då statliga lån utgår.

De åtgärder som skall godkännas eller underställas kommunalt organ är vanligen köp och försäljning av fastigheter. I 282 företag skall fullmäktige godkänna denna typ av åtgärder. Kommunstyrelsen skall godkänna i 167 företag och i 47 företag krävs fullmäktiges eller kommunstyrelsens godkännande. Endast i tolv företag anges det att beslut om taxe- och avgiftsändringar skall underställas kommunfullmäktige eller kommunstyrelse.

Sammanlagt 60 företag har uppgivit andra frågor som skall underställas. Det är t. ex.

- förslag om byggnation, projektering m. m.
- ändring av bolagsordning/stadgar
- ändring av aktiekapital/grundfond
- tillsättande av verkställande direktör/funktionär
- bildande eller förvärv av dotterföretag
- frågor som rör större investeringar och
- fastställande av arvoden för styrelseledamöterna.

9.7.9 Särskilda former för allmänhetens insyn och inflytande

Kommunmedlemmarnas formella möjligheter att ta del av företagens handlingar är relativt begränsade i jämförelse med annan kommunal verksamhet.

När det gäller aktieföretag skall vissa handlingar enligt aktieföretagslagen inges till Patent- och registreringsverket. Det gäller bl. a. stiftelse- och årsboksslutshandlingar. Dessa handlingar är offentliga. Medborgarnas möjligheter att använda dem som informationskälla beror emellertid på handlingarnas innehåll och utformning.

I ärenden av större vikt föreskrivs i vissa fall i bolagsordning eller stiftelsestadgar att kommunala organ skall informeras eller godkänna beslut i företagen. I sådana fall gäller offentlighetsprincipen då ärendet kommit in till kommunen. Om fullmäktige behandlar sådana ärenden kan allmänheten närvara vid sammanträdet i vanlig ordning.

Något lagligt hinder föreligger inte heller för att företagen även i övrigt lämnar ut handlingar till allmänheten. Men företagen bestämmer på egen hand vilka handlingar som skall lämnas ut. Endast om det anges i bolagsordning eller i stiftelsestadgar får allmänheten ovillkorlig tillgång till alla eller vissa slag av företagets handlingar.

I omkring en tredjedel av företagen förekommer någon form av åtgärder för att bereda allmänheten möjlighet till insyn.

Vanligast är rätt att ta del av företagets handlingar. Av bolagen har 19 procent uppgivit att sådan rätt finns och av stiftelserna 29 procent. Andra former för att bereda allmänheten insyn är mindre vanliga. I 22 företag förekommer närvarorätt vid bolagsstämma.

I enkäten ställdes även frågan om företagen under det senaste året tagit initiativ till någon informations- eller samrådsverksamhet riktad till allmänheten. Det angavs att reklamåtgärder i säljsyfte inte avsågs. Tabell 9:8 visar vilka slag av åtgärder som förekommit i de sammanlagt 1 015 företag som uppgifterna avser.

Tabell 9:8 Kommunägda företag som uppgivit informations- och samrådsåtgärder riktade till allmänheten

Åtgärd	Antal företag	Procent
Broschyrer, tidningar	181	18
Annonser	148	15
Informationsmöten i företagets regi	157	16 (23) ^a
Samråd som avser nybyggnad (endast bostadsföretag)	68	7 (14) ^a
Samråd som avser förvaltning (endast bostadsföretag)	70	7 (15) ^a
Samråd genom samrådsgrupper sammansatta av konsumenter (endast bostadsföretag)	73	7 (15) ^a

^a Procentandel av företagen inom verksamhetsområdet ägandeförvaltning av bostadsfastighet.

Det framgår att en relativt stor del av företagen vidtagit åtgärder för att aktivt sprida information om sin verksamhet till allmänheten.

I många bostadsföretag har det även förekommit aktiva åtgärder för samråd med brukarna och med dem som kommer att bo i företagens nybyggda fastigheter. Undersökningen visar att sådana insatser varit vanligast i de större kommunerna.

Företag inom bostadsförsörjning och fastighetsförvaltning svarar för huvuddelen av åtgärderna. Men broschyrer, tidningar, annonser och informationsmöten förekommer även i vissa fall hos företag som är verksamma inom områden som sport- och friluftsliv, kommunikationer och annan allmän samhällsservice.

9.7.10 Summering

En kartläggning har skett av olika former för insyn och inflytande som förekommer i de kommunägda företagen för förtroendevalda och allmänheten.

I nedanstående sammanställning visas på vilka sätt insyn och inflytande har kunnat underlättas i aktiebolag och stiftelser. Det bör betonas att sammanställningen endast är en schematisk återgivning av de uppgifter som framkommit i undersökningen.

Former för insyn/inflytande i aktiebolag och stiftelser	Utnyttjandegrad		
	Mindre vanligt (0-33 %)	Ganska vanligt (34-65 %)	Mycket vanligt (66-100 %)
Instruktioner ges till ombud i bolag	X		
Närvarorätt vid bolagsstämma för annan än ombud	X		
Proportionellt vald styrelse			X
Kommunalt organ utser faktiskt styrelseledamöter - men bolagsstämman utser formellt styrelseledamöterna			X
Kommunalt organ utser även formellt styrelseledamöter	X		
Styrelseledamot har kommunalt uppdrag			X
Verkställande direktör/funktionär har kommunalt uppdrag		X	
Kommunen utser revisorer i företaget			X
Kommunen har inspektionsrätt av företagen		X	
Informationssammanträden förekommer	X		
Speciella åtgärder i företaget kräver kommunens godkännande		X	
Rätt för allmänheten att ta del av företagets handlingar	X		
Rätt för allmänheten att närvara vid bolagsstämma	X		
Särskilda informationsåtgärder riktade till konsumenter och annan allmänhet	X		

9.8 Utredningens överväganden och förslag

9.8.1 *Allmänt om utvecklingen av kommunägda företag*

Av de undersökningar som redovisats i det föregående framgår att de kommunägda företagen svarar för en ansevärd del av den kommunala verksamheten. Det framstår som helt klart att det skett en betydande ökning av företagsverksamheten sedan kommunalrättskommittén övervägde frågan i mitten av 1960-talet. Även om förändringen i antalet företag inte varit stor under de senaste åren har otvivelaktigt omfattningen av verksamheten fortsatt att öka. Den sammanläggning av företag som bl. a. varit en följd av kommunsammansläggningen har medfört att antalet företag förblivit relativt oförändrat.

I början av 1960-talet fanns ett stort behov av att öka den kommunala verksamheten i nya former. De uppgifter som var aktuella för kommunerna framför allt på bostadsförsörjningens område motiverade särskilda former för organisation och beslutsfattande. Det var ofta inte möjligt att inom ramen för den ordinarie verksamheten inordna det starkt ökade bostadsbyggandet. Särskilda krav ställdes på beslutsordningen bl. a. för att förhindra markspekulation. I detta expansiva skede fanns det inom många områden av den kommunala verksamheten behov av att utnyttja den större tillgång till kapitalmarknaden som användning av företagsformerna innebar. I många fall har privata företag övertagits av kommuner för att garantera medborgarnas behov av service. Ofta har det då varit praktiskt lämpligt med fortsatt drift av verksamheten i form av särskilt företag. Sådana skäl för företagsdrift kvarstår även idag. Mot detta bör emellertid ställas den utveckling som skett på alla samhällsområden när det gäller ökad insyn och vidgat inflytande.

Ett överförande av verksamhet från direkt kommunal regi till företagsform innebär en risk för att verksamheten fjärras från de kommunalt förtroendevalda. Medborgarnas förutsättningar att få insyn och möjlighet att påverka kan begränsas. Vi förordar därför allmänt sett en restriktiv hållning i fråga om överföring av tidigare kommunal verksamhet till företagsform. Det kan även finnas anledning att i vissa fall överväga överförande av verksamhet som bedrivs av kommunägda företag till allmän kommunal förvaltning.

Enligt den undersökning som utredningen låtit utföra har det även skett en viss nybildning av kommunägda företag inom nya sektorer. Med anledning därav skulle kunna diskuteras om det bör införas ett förbud i kommunallagen mot företagsbildning på vissa områden. Men efter övervägande anser vi att detta inte är en lämplig väg. Utöver de allmänna regler som finns i kommunallagen och i specialförfattningar är det svårt att generellt fastslå områden där företagsbildning inte skall kunna förekomma. Vi anser emellertid att verksamhet i företagsform endast undantagsvis är lämplig på vård- och kulturområdena. I dessa fall finns det i allmänhet inte affärsmässiga eller organisatoriska motiv för en företagsdrift. Däremot finns det starka skäl för att dessa verksamhetsområden skall behandlas i de kommunala organen med den offentlighet

som detta innebär. När det gäller samarbete mellan flera kommuner kan det möjligen visa sig lämpligt att företagsdrift tillämpas på kultursektorn.

Huvudintresset bör emellertid inriktas på hur de befintliga företagen fungerar ur demokratisk synvinkel. Särskilt vill vi fästa uppmärksamheten på de nackdelar från demokratisk synpunkt som kan finnas i detta sammanhang.

En ökning av antalet dotterföretag har skett under senare år. I detta fall framstår insynsfrågorna som komplicerade. De kommunala organens möjligheter att fortlöpande följa verksamheten försvåras, eftersom ombuden inte sällan utses indirekt genom moderföretaget.

Två olika slag av företag kan urskiljas där kommunerna endast äger en del av företaget. Det är dels då företaget ägs tillsammans med andra kommuner eller landsting, dels då kommunen eller landstinget ingår som delägare tillsammans med icke kommunala intressenter.

Vid samarbete mellan flera kommuner kan i vissa fall företagsformen innebära fördelar jämfört med kommunalförbund. Det kan bl. a. innebära en snabbare beslutsgång, en klarare uppdelning av kommunernas ansvarsförhållanden, samt en mer handlingskraftig styrelse. Men vid valet mellan dessa former bör stor uppmärksamhet ägnas åt de skilda förutsättningar som gäller från insyns- och inflytandesynpunkt.

Andra intressen än kommunala som delägare innebär i allmänhet vissa nackdelar när det gäller behandlingen av de kommunala organen, samt möjligheterna till insyn.

Andra intressen än kommunala förekommer framför allt i företag som drivs i bolagsform. Det har ansetts vara ett lämpligt sätt att underlätta finansiering och drift av verksamheten samtidigt som ett avgörande inflytande finns kvar hos kommunen. Genom representation i styrelsen från utomstående har fackkunskaper kunnat tillföras verksamheten. Ett alternativ till företagsformen är att kommunen sluter avtal med de olika intressenterna.

Deltagande av andra intressenter kan i vissa fall vara en acceptabel lösning på kort sikt. Det gäller t. ex. verksamheter som kräver stora tillskott av kapital eller tillgång till högt specialiserade kunskaper.

Kommunernas utveckling under senare år har givit ökade förutsättningar att köpa de tjänster som behövs. Det gäller även områden där verksamheten drivs i företagsform. Detta anfördes bl. a. som motiv för de regler som införts 1975 om att endast helkommunala bostadsföretag kommer att godkännas som allmännyttiga i framtiden.

Mot ett delat ägarskap talar framför allt demokratiska skäl. I de fall kommunen anser att kommunal kontroll är nödvändig bör enligt vår mening också styrelsen för företaget utses enligt samma principer som gäller för andra kommunala organ.

- Vi anser därför att kommunerna bör eftersträva sådana former som möjliggör för kommunerna att tillsätta hela företagsstyrelsen.

I det följande kommer vi att diskutera åtgärder för att bereda insyn och inflytande främst för medborgare och förtroendevalda. I detta sammanhang är även de anställdas intresse av insyn och inflytande väsentligt.

Denna fråga kommer vi emellertid att behandla särskilt i nästa utredningsetapp.

9.8.2 *Möjligheter att bereda insyn och inflytande inom ramen för gällande lag*

Överförande av kommunal verksamhet till särskilda företag bör så långt möjligt undvikas. Men vi utgår från att det även i framtiden kommer att finnas behov av kommunal verksamhet i företagsform. På vissa områden är fördelarna stora jämfört med drift i direkt kommunal regi samtidigt som verksamheten är av begränsat intresse för en större allmänhet.

Även i dessa fall måste emellertid de särskilda förutsättningar som gäller från demokratisk synpunkt uppmärksammas. Företagen omfattas inte av de allmänna principer som gäller för förvaltning som regleras av kommunallagarna.

Beskrivningen av gällande rätt samt redogörelsen för kommunundersökningen visar att omfattande åtgärder kan vidtas utan lagändringar. När det gäller aktiebolag finns vissa regler om formerna för ägarnas inflytande och allmänhetens insyn. Men de har begränsad omfattning från demokratisk synpunkt. För stiftelserna saknas lagreglering angående arbetsformerna. Det finns därför möjlighet att närma stiftelseformen till den kommunala verksamformen.

För att tillgodose kraven om insyn och inflytande i de kommunala företagen kan kommunerna själva uppställa lämpliga regler i bolagsordning eller stiftelsestadgar. Genom att ange vilka kommunala organ som skall fatta beslut och vilka åtgärder för insyn och information som skall vidtas kan en minimigaranti skapas från demokratisk synpunkt. Utöver detta kan företagen självfallet på egen hand ta initiativ till information och samråd kring sin verksamhet. I det följande anges åtgärder som vi rekommenderar kommunerna att vidta för att förbättra de förtroendevaldas och allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan.

Kommunens ombud – styrelseledamöter

Verksamheten i ett kommunägt företag leds av styrelsen. I aktiebolag utses ledamöterna enligt aktiebolagslagens huvudregel av bolagsstämman. I stiftelser utses hela styrelsen direkt av ett kommunalt organ.

Vid bolagsstämman i aktiebolag förs kommunens talan av ett ombud. I företag där kommunen har det dominerande inflytandet har ombudet det formella avgörandet i fråga om valet av styrelse, val av VD och revisorer m. m. Valet av ombud har därför stor betydelse för kommunens inflytande i företaget.

- Vi rekommenderar att kommunens ombud till bolagsstämma i aktiebolag väljs av kommunfullmäktige.

En speciell fråga är om kommunen bör ge några instruktioner till ombuden. Som framgått tidigare är det mindre vanligt att de kommunala organen ger detta i särskild form. I de största kommunerna är det

emellertid relativt vanligt. I de fall instruktioner inte lämnas torde muntliga riktlinjer förekomma. Men det förefaller ha den nackdelen att relationen mellan ombudet och det kommunala organet inte framgår klart.

- Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen utarbetar skriftlig instruktion till kommunens ombud till bolagsstämma i kommunägda företag.

Genom styrelsen i företaget utövar kommunen den löpande tillsynen av företagets verksamhet. Eftersom företaget är en självständig juridisk person är därför valet av styrelse den viktigaste formen för insyn och inflytande i företaget.

- Vi förordar därför att val till styrelser i kommunägda företag sker på samma sätt som till andra kommunala organ, dvs. efter behandling i kommunens valberedning.

Underställningsregler

Vi anser det önskvärt att ge fler förtroendevalda möjlighet att påverka det kommunägda företagets angelägenheter. En åtgärd som kan vara lämplig är att man i bolagsordning, stiftelsestadgar etc. anger att vissa åtgärder kräver fullmäktiges godkännande. Fullmäktige kan självfallet i vissa fall delegera frågan om godkännande.

I princip är det möjligt att i den formen åstadkomma obegränsade kontrollmöjligheter. En avvägning bör ske mot önskemålet om en effektiv beslutsordning. Vissa slag av beslut bör emellertid alltid underställas fullmäktige. Utan inskränkning i bolagsordning eller stiftelsestadga har företaget, som självständig juridisk person, formell möjlighet att t. ex. sälja all sin fasta egendom utan att fullmäktige kan påverka eller få insyn.

- Vi rekommenderar att följande frågor alltid *skall* bli föremål för sådan reglering:
- Ändring av bolagsordning eller stiftelsestadgar
 - Ändring av aktiekapital
 - Fusion av företag
 - Förvärv eller bildande av dotterföretag
 - Principbeslut om tomträtt
- Vi anser vidare att följande frågor *bör* underställas kommunfullmäktige:
- Förvärv och försäljning av fastighet över viss beloppsgräns
 - Belåning över viss beloppsgräns
 - Införande eller ändring av avgiftstaxor. (Hänsyn måste här tas till att även statliga myndigheter i vissa fall skall lämna sitt godkännande.)
 - Arvoden till företagets funktionärer t. ex. styrelseledamöter, revisorer och chefstjänstemän
- Även i fråga om vissa andra typer av beslut *kan det ibland* vara motiverat att ställa upp regler om fullmäktiges godkännande. Exem-

pel på detta är:

- Större investeringar
- Byggnadsprojekt

Revision

Kommunens revisorer kan även utses till företagsrevisorer. Vi anser att detta bör kunna tillämpas i ökad utsträckning. Det kan innebära möjlighet till en samordning mellan företagets och kommunens revision.

Företagsrevisorerna har emellertid begränsade möjligheter att utbyta erfarenheter med de kommunalt förtroendevalda eftersom de är bundna av en viss tystnadsplikt. Vidare måste revision av företag ske enligt de regler som gäller för de olika företagsformer som används.

- Vi rekommenderar att revisionsberättelsen för kommunägda företag skall överlämnas till fullmäktige för kännedom. Detta kan lämpligen ske i samband med att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen för den övriga kommunala verksamheten.

Närvaro på bolagsstämma

I vissa kommuner anges det i bolagsordning att kommunfullmäktiges ledamöter och ibland även andra kommunalt förtroendevalda samt massmedier skall ges möjlighet att närvara vid bolagsstämman. I vissa fall ges möjlighet att i förväg lämna in frågor om verksamheten.

När det gäller de förtroendevaldas närvaro kan den ske på olika sätt. Antingen så att alla eller en mindre grupp av fullmäktigeledamöter ges möjlighet att närvara. Den sistnämnda ordningen kan tillämpas om man vill ge möjlighet till förberedelser.



- Vi rekommenderar att fullmäktiges ledamöter ges rätt att närvara vid bolagsstämman. Vi förordar vidare att företrädare för massmedier skall ges denna rätt. Regler om detta kan anges i bolagsordningar.



Fortlöpande tillsyn av kommunalt organ

Det är relativt vanligt att kommunen, i allmänhet genom kommunstyrelsen, förbehåller sig rätten att fortlöpande utöva tillsyn över företagens verksamhet. I bolagsordningar och stiftelsestadgar formuleras detta vanligen som att det kommunala organet "har rätt att när som helst ta del av företagets räkenskaper och övriga handlingar samt att i övrigt inspektera företaget".

Denna form av tillsyn är inte i sig en tillräcklig form för kontakt mellan de kommunala organen och företagen. Men genom detta markeras framför allt att kommunstyrelsen är det kommunala organ som i första hand bör ha ansvaret för tillsynen över de kommunägda företagen. Detta är enligt vår mening en lämplig ordning.

- Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ges i uppdrag att svara för den löpande tillsynen av kommunens företag. Det bör regelmässigt skrivas in i bolagsordningar och stiftelsestadgar att kommunstyrelsen har rätt att när som helst få tillgång till företagets handlingar.

Regelbundet återkommande information till fullmäktige

I bolagsordning och stiftelsestadgar kan även bestämmas att fullmäktige regelbundet skall informeras om företagets skötsel. Det kan ske genom

att särskilda informationssammanträden anordnas för fullmäktigeledamöterna, där företagets styrelse eller chefstjänsteman lämnar information.

En annan möjlighet är att företagets verksamhetsberättelse årligen anmäls som särskilt ärende i fullmäktige. Därigenom får kommunfullmäktige tillfälle att diskutera företagets verksamhet inför offentligheten. Vissa praktiska svårigheter med en sådan ordning kan emellertid uppstå. Det gäller om representanter för företaget som har ingående kännedom om förhållandena inte är ledamöter i fullmäktige. En möjlig lösning är då att ajournera dvs. tillfälligt avbryta fullmäktiges sammanträde.

Offentlighet för företagets handlingar

Som framgår av den ovan redovisade undersökningen förekommer det redan relativt ofta att de kommunägda företagen lämnar ut handlingar till allmänheten.

Vi vill nämna att kommunerna har möjlighet att i bolagsordningar och stiftelsestadgar skriva in att företagets handlingar skall vara offentliga. Därigenom kan framför allt förtroendevalda och lokalpressen ges ökade möjligheter att följa företagets löpande verksamhet. Många kommunägda företag arbetar i konkurrens med privata företag. Undantag kan därför ställas upp för handlingar som av t. ex. affärsmässiga skäl inte bör lämnas ut.

Vi vill i det sammanhanget även framhålla betydelsen av att företagets årsredovisningar utformas på ett sätt som gör dem lätt tillgängliga för allmänheten. Vi anser att det förutom en redovisning av det gångna årets verksamhet även bör ingå en översikt där väsentliga drag i företagets utveckling under senare år klargörs. Den bör även innefatta en redogörelse för de planer och beslut om förändringar av den framtida verksamheten som kan finnas.

Övriga former för insyn

Vi vill även starkt understryka värdet av aktiva informationsinsatser från de kommunägda företagens sida. Den redovisade kartläggningen visar att detta förekommer i relativt många företag i form av informationsmöten, utfrågningar, informationsmaterial och utställningar. Det är vår uppfattning att sådana åtgärder i hög grad kan förbättra kontakten mellan medborgare och kommunägda företag. Särskilt angeläget är detta självfallet när det gäller de medborgare som använder sig av företagets tjänster samt brukarnas organisationer. Goda möjligheter till en fortlöpande kontakt mellan företaget och brukarna bör innebära att medborgarna får möjlighet att påverka den praktiska verksamheten. Detta underlättar även för företaget att tillgodose medborgarnas önskemål om service. I denna kontakt har de förtroendevalda i företagets styrelser enligt vår uppfattning en betydelsefull uppgift.

En stor del av de kommunägda företagen har till syfte att tillgodose medborgarnas behov av goda bostäder och boendemiljöer. Eftersom detta



är en verksamhet som på ett mycket betydelsefullt sätt påverkar brukarnas förhållanden har vi noterat med tillfredsställelse att många bostadsföretag under senare år tagit initiativ till regelbundna kontakter med brukarna. Det har skett i form av informationsmöten, samrådsgrupper m. m., både i samband med att nya bostäder byggts och när åtgärder planerats för att förbättra bostäder och yttre miljö i befintliga bostadsområden. Vi anser att denna typ av verksamhet är mycket angelägen och bör byggas ut. En samverkan bör därvid ske med de kommunala organ som ansvarar för planeringen i kommunen (se även kap. 8).

För landstingens del gäller att man inte har någon utbredd kommunägd företagsverksamhet. I de fall man har företag anser vi emellertid att man bör kunna vidta samma åtgärder som i det föregående diskuterats för kommunerna.

9.8.3 Eventuella lagstiftningsåtgärder

Som framgått av det föregående avsnittet har kommuner och landsting många möjligheter att vidta åtgärder rörande insyns- och inflytandefrågorna inom ramen för gällande lagstiftning. Vi har rekommenderat att sådana åtgärder kommer till stånd i ökad utsträckning. Även i detta sammanhang finner vi det väsentligt att kommunerna och landstingen ges handlingsfrihet.

På några punkter har vi emellertid övervägt åtgärder som skulle kräva lagändringar. Det gäller:

- principer för val av styrelseledamöter och revisorer,
- avvägningen mellan offentlighet och sekretess, samt
- möjligheten att interpellera i fullmäktige resp. landsting om angelägenheter som avser kommunägda företag.

Principer för val av styrelseledamöter och revisorer

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen kan en eller flera ledamöter i bolagsstyrelser utses av offentlig myndighet. Det förutsätter att bestämmelser av den innebörden tagits in i bolagsordningen p. g. a. särskild lag eller författning eller med särskilt tillstånd. På samma sätt ger aktiebolagslagen möjlighet att ta in föreskrifter i bolagsordningen om att revisorer skall utses av utomstående t. ex. av kommun eller stat.

När det gäller valet av styrelse har våra undersökningar visat: att styrelseledamöterna vanligen utses proportionellt efter den politiska mandatfördelningen, samt att ledamöterna som regel väljs av kommunfullmäktige antingen direkt eller indirekt via kommunens ombud.

Det finns emellertid undantag från denna princip. I en fjärdedel av kommunerna väljs t. ex. ledamöterna till bolagens styrelser av annat organ än kommunfullmäktige. Det är då vanligen kommunstyrelsen.

Enligt vår mening finns det inte anledning att ha andra principer för dessa val än de som tillämpas vid val av kommunala nämnder. Vi anser att det från kommunaldemokratisk utgångspunkt är naturligt att samtliga val skall förrättas av den beslutande församlingen. Vi finner inte heller att det föreligger något motiv för att inte en kommun i de fall företaget är *helt kommunägt* skall kunna välja alla styrelseledamöter och utse revisorer i kommunens beslutande församling.

Från den politiska minoritetens synvinkel är det vidare väsentligt att möjlighet till proportionell representation i de kommunägda företagens styrelser är garanterad genom lag.

Av samma skäl finner vi det naturligt att de kommunala revisorerna i ett företag utses av fullmäktige resp. landsting enligt principen om proportionella val.

Detta bör enligt vår mening kunna tillämpas för samtliga företag där kommunerna och landstingen är berättigade att utse styrelseledamöter och revisorer dvs. även i de fall kommun eller landsting är delägare och därmed endast skall besätta vissa poster.

Vi föreslår således att en lagreglering sker som innebär:

- att kommuner och landsting ges rätt att utse *alla* ledamöter i styrelser för helkommunala företag genom val i beslutande församling. (Enligt nuvarande ordning måste bolagsstämma i aktiebolag alltid utse någon ledamot.)
- att kommunfullmäktige resp. landstingsmöte alltid *skall* välja kommunala styrelseledamöter och utse kommunala revisorer i kommunägda företag, samt
- att dessa val skall kunna ske enligt lagen om proportionella val.

Offentlighet

Som framgått av framställningen ovan är det möjligt att i bolagsordningar och stiftelsestadgar ange att vissa handlingar skall vara offentliga. Vi har

även rekommenderat under avsnitt 9.8.2 ovan att detta skall ske i lämplig omfattning. I detta sammanhang måste dock hänsyn tas till att de kommunägda företagen inte sällan arbetar i konkurrensförhållande till andra företag. Handlingar som gäller affärsförbindelser, anbuds- och upphandlingsförfarandet kan i sådana fall ofta inte göras offentliga utan att detta inverkar menligt på verksamheten.

Vid sidan om dessa finns emellertid handlingar som kan och bör vara offentliga. Det är inte heller ovanligt att sådant material utlämnas till allmänheten. Våra undersökningar visar att många kommunägda företag tillämpar denna princip.

Vi har diskuterat om man i lag skall ange att offentlighetsprincipen i princip skall vara tillämplig även i kommunägda företag. Lagtekniskt skulle detta kunna ske antingen genom en särskild lag för kommunägda företag eller genom att det i tryckfrihetsförordningen (TF) anges att sådana företag skall betraktas som myndighet i TF:s mening.

Med kommunägt företag kan emellertid i detta sammanhang endast avses sådana företag där kommunen eller landstinget är ensam ägare.

Om de kommunägda företagen genom ändringar i TF blir att betrakta som myndigheter åtnjuter företagens handlingar sekretesskydd endast i den utsträckning som sekretesslagen anger (t. ex. s. k. ekonomisk sekretess vid anbuds- och upphandlingsförfarande enligt 14 § sekretesslagen). Företagens handlingar får således samma sekretesskydd som det skydd kommunens handlingar har idag. I och för sig är det tänkbart att man genom ändringar i sekretesslagen skulle kunna göra det möjligt för de kommunägda företagen att i större omfattning än vad som gäller för kommunerna sekretessbelägga handlingar. Möjlighet har dock saknats att i detta sammanhang inventera behovet av ev. särskilda sekretessbestämmelser för de kommunägda företagen.

Under hand har kontakter förevarit med Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (Ju 1970:29), som har i uppdrag att göra en allmän översyn av tryckfrihetsförordningen. Kommittén (OSK) har till uppgift att utreda frågor om offentlighet och sekretess beträffande allmänna handlingar m. m. I formellt hänseende skall utredningen pröva hur sekretesslagen lämpligen skall fördelas på grundlag resp. annan lag eller författning.

Vid samråd med OSK har det framkommit att den fråga som berörts ovan bör regleras i tryckfrihetsförordningen. En särskild lag för kommunägda företag är således inte en lämplig ordning. Kommittén har berört frågan om offentlighetsprincipens räckvidd bl. a. i offentligägda företag under sitt arbete. I sitt betänkande, som överlämnas under våren 1975 anför kommittén följande:

”Offentlighetsprincipen har i hittills gällande TF varit och kommer även enligt OSK:s förslag att vara inskränkt till att gälla *myndigheternas* handlingar. Denna inskränkning är i och för sig inte höjd över diskussion. I debatten i massmedia och i en skrivelse från skattebetalarnas förening, överlämnad från justitiedepartementet till OSK, den 27 januari 1970, har kritik riktats mot kommunerna för att viktiga områden undantagits från insyn genom att uppgifter överlätits på kommunala bolag och stiftelser.

Även inom kommunerna har dessa frågor vållat livlig debatt.”

Kommittén hänvisar vidare i betänkandet till att frågan om offentlighetsprincipens räckvidd även diskuterats vad gäller ”offentliga korporationer” såsom kommunförbunden, samt på den statliga sidan i samband med bolagsbildning.

I fortsättningen konstaterar kommittén att dessa frågor inte uttryckligen berörts i OSK:s direktiv och att man inte ”har funnit sig böra framlägga några radikalt nya förslag i fråga om offentlighetsprincipens räckvidd. Det bör dock framhållas att man här står inför väsentliga frågor om de demokratiskt legitimerade informationsvägarna. Utvecklingen går emellertid inte i bara en riktning. Samtidigt med ’privatiseringen’ av en del tidigare myndighetsdominerade områden sker i andra fall en utveckling i motsatt riktning”.

Avslutningsvis konstaterar Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén att man inte funnit det rimligt att nu föreslå några vittsyftande omläggningar. ”Offentlighetsprincipens tillämpning på det traditionella myndighetsområdet kan emellertid tänkas leda till en utvidgning i framtiden. Detta kräver emellertid en särskild utredning.”

Vi anser som framgått tidigare att en utsträckt offentlighet är önskvärd för kommunägda företag. Det finns enligt vår mening även skäl som talar för att offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen helt eller delvis skall gälla kommunägda företag. Fördelen med en sådan ordning skulle vara att medborgarna kan få frågan om en handling skall kunna utlämnas prövad genom besvär.

Av vad som framkommit ovan sammanhänger emellertid frågan om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunägda företag med ett större problemkomplex. Det gäller över huvud taget frågan om offentlighetsprincipens räckvidd på områden som inte kan karakteriseras som myndighetsområde.

- Vi föreslår därför att frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen blir föremål för särskild utredning. I samband därmed förordar vi att förutsättningarna för att göra offentlighetsprincipen helt eller delvis tillämplig på kommunägda företag blir prövad.

Interpellation

Enligt gällande rätt kan frågor som rör ett kommunägt företags interna angelägenheter inte bli föremål för behandling i kommunfullmäktige resp. vid landstingsmöte genom interpellation. Detta sammanhänger med att de kommunägda företagen utgör särskilda rättssubjekt. Formellt sett utgör denna verksamhet ärenden som inte tillhör fullmäktiges eller landstingsmötets handläggning.

Vår allmänna syn på denna fråga utgår från att en betydande del av den verksamhet som bedrivs i företagsform är av stort intresse för medborgarna. Det är därför angeläget att det finns former som gör det möjligt att aktualisera frågor i de beslutande församlingarna som gäller verksamhet i företagsform. I det föregående har vi angivit olika former för information i de beslutande församlingarna, t. ex. att företagens

INTERPELLATIONSRÄTT



verksamhetsberättelser anmäls årligen. Vi anser emellertid att det även vore önskvärt att interpellationsrätten skulle kunna omfatta kommunägda företag. Detta sammanhänger dock med frågan om offentlighet och sekretess. Handlingarna i dessa företag är således inte offentliga och styrelseledamöter i företagen har viss tystnadsplikt. Det är därför enligt vår mening lämpligt att frågan i dessa delar blir föremål för slutliga överväganden sedan frågan om offentlighet i kommunägda företag utretts.

I avvaktan på detta finner vi det emellertid önskvärt att interpellationsrätten utsträcker. Den bör lämpligen anknytas till det övergripande ansvar och fortlöpande tillsyn över de kommunägda företagens verksamhet, som vi anser att kommunstyrelse respektive förvaltningsutskott skall ha. Denna tillsyn skall enligt vår mening gälla även kommunsamägda och delägda företag. Interpellation skall alltså även kunna ställas om kommunens eller landstingens roll i dessa sammanhang.

- Vi föreslår således att interpellationsrätten får en utsträckt tillämpning. Interpellation skall kunna ställas till kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets ordförande i anslutning till dessa organs fortlöpande tillsyn av de kommunägda företagens verksamhet.

9.9 Sammanfattning

Med hänsyn till de nackdelar som kommunägda företag kan innebära i fråga om insyn anser vi att en allmänt restriktiv hållning bör tillämpas när det gäller överföring av tidigare kommunal verksamhet till företagsform. Kommunägda företag kan emellertid vara motiverade även i framtiden inom vissa verksamhetsområden i kommuner och landsting. För att lösa uppgifter som är gemensamma för flera kommuner eller flera landsting är det ibland lämpligt att använda sig av företagsform. Det kan även vara fallet vid samarbete mellan kommuner och landsting.

När det gäller företag i vilka andra än kommunala intressenter ingår anser vi från demokratisk synpunkt att sådana former bör eftersträvas som gör det möjligt för kommunerna att tillsätta hela företagsstyrelsen.

9.9.1 *Åtgärder inom ramen för gällande lag*

- Inom ramen för gällande lagstiftning finns möjligheter att närma företagen till de villkor som gäller för annan kommunal verksamhet. För att tillgodose kraven på insyn och inflytande kan regler uppställas i bolagsordning, stiftelsestadga etc.

Vi rekommenderar:

- att kommunens ombud till bolagsstämma i aktiebolag väljs av kommunfullmäktige.
- att kommunstyrelsen utarbetar skriftlig instruktion till kommunens ombud vid bolagsstämma i kommunägda företag.
- att val till styrelser i kommunägda företag sker på samma sätt som till andra kommunala organ, dvs. efter behandling i kommunens valberedning.
- att följande frågor alltid skall bli föremål för fullmäktiges godkännande:
 - ändring av bolagsordning/stiftelsestadga
 - ändring av aktiekapitel
 - fusion av företag
 - förvärv eller bildande av dotterföretag
 - principbeslut om tomträtt.

Även vissa andra frågor bör underställas kommunfullmäktige. Det gäller t. ex. vissa förvärv och försäljningar av fastigheter, lånetransaktioner, förändringar av avgiftstaxor och arvoden till företagens funktionärer.

- Vidare rekommenderar vi:
 - att revisionsberättelsen för kommunägda företag skall överlämnas till kommunfullmäktige för kännedom. Det kan lämpligen ske i samband med att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen för den övriga kommunala verksamheten.
 - att kommunstyrelsen ges i uppdrag att svara för den löpande tillsynen av kommunens företag. Det bör regelmässigt skrivas in i bolagsordningar och stiftelsestadgar att kommunstyrelsen har rätt att när som helst få tillgång till företagets handlingar.
 - att fullmäktiges ledamöter ges rätt att närvara vid bolagsstämman.
 - att fullmäktige vid regelbundet återkommande tillfällen informeras om företagets skötsel.
 - att företagets verksamhetsberättelse årligen anmäls som särskilt ärende i fullmäktige.
- Vi vill även nämna att kommunerna har möjlighet att i bolagsordningar/stiftelsestadgar skriva in att företagets handlingar skall vara offentliga. Undantag kan ställas upp för handlingar som t. ex. av

affärsmässiga skäl inte bör lämnas ut.

Vi vill även framhålla betydelsen av att företagens årsredovisningar utformas på ett sätt som gör dem översiktliga och lätt tillgängliga för allmänheten.

Vi vill även starkt understryka värdet av aktiva informationsinsatser från de kommunägda företagens sida. I denna kontakt har de förtroendevalda i företagets styrelser en betydelsefull uppgift.

Landstingen har inte någon utbredd kommunägd företagsverksamhet. I de företag som finns anser vi att samma åtgärder kan vidtas som i det föregående diskuterats för kommunerna.

9.9.2 Överväganden om lagändringar

På några punkter har vi övervägt åtgärder som kräver lagändringar.

När det gäller principerna för val av styrelseledamöter och revisorer föreslår vi:

- att kommuner och landsting ges rätt att utse *alla* ledamöter i styrelser för helkommunala företag genom val i beslutande församling. (Enligt nuvarande ordning måste bolagsstämman i aktiebolag alltid utse någon ledamot.)
- att kommunfullmäktige respektive landstingsmöte alltid *skall* välja kommunala styrelseledamöter och utse kommunala revisorer i kommunägda företag, samt
- att dessa val skall kunna ske enligt lagen om proportionella val.

I fråga om avvägningen mellan offentlighet och sekretess föreslår vi:

- att frågan om en utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen blir föremål för särskild utredning. I samband därmed förordar vi att förutsättningarna för att göra offentlighetsprincipen helt eller delvis tillämplig på kommunägda företag blir prövad.

Vi anser att rätten att interpellera i fullmäktige respektive vid landstingsmöte i frågor som gäller kommunägda företag bör få en utsträckt tillämpning. Vi föreslår:

- att interpellationen skall kunna ställas till kommunstyrelsens respektive förvaltningsutskottets ordförande i anslutning till dessa organs fortlöpande tillsyn av de kommunägda företagens verksamhet.

Författningsförslag

Kommunallagsutredningens överväganden och förslag

10 Författningsförslag

10.1 Inledning

Kommunallagsutredningen redovisar i detta kapitel författningsförslag som föranleds av kommunaldemokratiutredningens förslag i kapitel 1–9.

Det i kommunallagsutredningens huvudbetänkande "Enhetlig kommunallag" (SOU 1974:99) framlagda förslaget till kommunallag accenturerar de gällande kommunallagarnas karaktär av ramlagar. Detaljföreskrifter av olika slag har i stor utsträckning lämnats utanför den enhetliga lagen för att i stället tas in i arbetsordning, reglemente o. d. Med denna ramlag får kommuner och landstingskommuner större rörelsefrihet att bestämma sina verksamhetsformer efter lokala förhållanden. Samtidigt blir det vidgade möjligheter för dem att anpassa verksamheten till den framtida utvecklingen utan att lagändringar behöver tillgripas (bet. s. 43–46).

Kommunallagsutredningen har vid genomförandet av de ändringar i den enhetliga lagen som föranleds av förslagen från utredningen om den kommunala demokratin valt lagtekniska lösningar vilka överensstämmer med den enhetliga lagens karaktär av ramlag.

Motiven till de nu föreslagna ändringarna kompletterar motiven till det ursprungliga lagförslaget. I vissa fall ger dock de nu redovisade motiven grund för en annan tillämpning av redan föreslagna bestämmelser än vad som följer av de tidigare motiven.

Som utredningen framhållit i huvudbetänkandet omfattar uppdraget inte en översyn av de specialförfattningar som reglerar vissa kommunala nämnders organisation och verksamhet (s. 292–293, 407–408). Inom kommundepartementet pågår i samråd med övriga departement en fortlöpande översyn av författningsbestämmelser som reglerar den statliga tillsynen över kommunerna. Översynen avser främst innehållet i sådana specialförfattningar. Med hänsyn till de utgångspunkter som gäller för denna (prop. 1975:1 bil. 16 s. 3) avses dessa författningar framdeles få samma karaktär som förslaget till enhetlig kommunallag.

Kommunallagsutredningen behandlar i det följande i första hand de förslag från utredningen om den kommunala demokratin som föranleder lagstiftning. I de fall sistnämnda utrednings förslag tillgodoses genom lagförslaget i huvudbetänkandet, anges detta. På vissa punkter där övervägandena från utredningen om den kommunala demokratin inte föranleder lagstiftning har kommunallagsutredningen endast komplette-

rat framställningen med att närmare redovisa gällande rätt.

Kommunallagsutredningen ger i avsnittet 10.2 allmänna synpunkter på lagstiftningsåtgärder som föranleds av förslagen från utredningen om den kommunala demokratin och anger vilka lagtekniska lösningar som valts. Detta avsnitt följer indelningen i kapitel och avsnitt i föregående delar av betänkandet. I specialmotiveringen (10.3) kommenterar kommunallagsutredningen lagförslagen närmare och paragrafvis.

Lagförslagen presenteras som ändringar i förslaget till enhetlig kommunallag och upptas i det sista avsnittet i kapitlet (10.4). Kommunallagsutredningen föreslår sålunda inte samtidigt ändringar i de nu gällande kommunallagarna.

10.2 Allmänna synpunkter på lagstiftningsåtgärder som föranleds av förslagen från utredningen om den kommunala demokratin

10.2.1 *Kommunalt förtroendevalda och partier*

Förtroendeuppdrag – ordinarie arbete (2.10.3)

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att en lagstadgad rätt till ledighet från arbete för fullgörande av kommunala uppdrag skall införas. Rätten till ledighet skall enligt utredningens mening också omfatta heltidsuppdrag för kommun och landstingskommun. Utredningen hänvisar till bestämmelserna i 4 kap. 6 § regeringsformen (RF) som garanterar riksdagsledamot och ersättare rätt att fullgöra uppdrag som ledamot "utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom".

En lagstadgad rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag kan åstadkommas på skilda vägar. Den kan införas genom bestämmelser i grundlag, kommunallag eller lag av arbetsrättslig karaktär. Enligt kommunallagsutredningens mening bör rätten till ledighet stadgas i grundlag eller kommunallag. Om behov föreligger av mera detaljerade bestämmelser, bör dessa ges i arbetsrättslig lag.

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst. Varje röstberättigad medborgare är i princip skyldig att åta sig kommunala uppdrag. Medborgare som så önskar bör ha möjlighet att aktivt delta i den kommunala självstyrelsen. Detta kan i och för sig åberopas som skäl till att medborgarna genom ett stadgande i grundlag får en garanti för att hinder inte kan uppställas mot att de deltar i den kommunala självstyrelsen. En möjlighet är därför att i RF ta in en bestämmelse som ger kommunal förtroendeman en rätt till ledighet som svarar mot den vilken tillkommer riksdagsledamot och ersättare.

RF innehåller endast allmänna stadganden om den kommunala självstyrelsen (t. ex. 1 kap. 6 § och 8 kap. 5 §). Med hänsyn härtill och till att rätten till ledighet kan garanteras genom annan lag anser kommunallagsutredningen att ett grundlagsstadgande kan undvaras. Rätten till ledighet har vidare sådan karaktär att den bör regleras i kommunallag.

Det av kommunallagsutredningen framlagda förslaget till enhetlig kommunallag är som tidigare nämnts utformat som en ramlag. Enligt utredningens mening är det mest förenligt med ramlagen att i denna tas in ett allmänt stadgande om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag. Detaljbetonade regler om sådan rätt bör inte införas i den enhetliga lagen.

I den tidigare riksdagsordningen (4 §) stadgades att riksdagsman inte fick förmenas att utöva sin riksdagsbefattning. Bestämmelsen innebar bl. a. att statlig eller kommunal myndighet eller enskild arbetsgivare inte fick vägra anställd ledighet för att fullgöra riksdagsuppdrag. Det ovan redovisade stadgandet i 4 kap. 6 § RF har samma innebörd. Stadgandet har inte kompletterats med bestämmelser i annan författning om den närmare innebörden av rätten till ledighet och om utövandet av denna. Även tidigare saknades sådana bestämmelser.

Kommunallagsutredningen anser att ett allmänt stadgande om rätt till ledighet kan i den enhetliga kommunallagen ges en utformning liknande den som 4 kap. 6 § RF har. Det bör placeras i 9 § i lagförslaget, där bestämmelser finns om val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige och landsting samt om frånträdande av sådana uppdrag. Eftersom även ledamot och suppleant i särskild beredning skall ha rätt till ledighet, måste detta anges i lagrummet. I anslutning härtill bör 4 § 1 mom. 2 st. och 2 mom. 2 st. kompletteras så att den beredande funktionen samt förekomsten av särskilda beredningsorgan framgår av lagen.

Stadgandet i 9 § bör göras tillämpligt på ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder genom ett tillägg i 34 § 1 st. och på revisorer och revisorssuppleanter genom ett tillägg i 55 § 2 st. Rätten till ledighet skall också avse fullgörande av uppdrag för kommunalförbund. Detta föranleder tillägg i 74 § 1 st. och 76 §.

För de anställda hos kommuner och landstingskommuner är rätten till tjänstledighet för förtroendeuppdrag och därmed sammanhängande löneförmåner reglerade i kollektivavtal. Även de statsanställda har rätt till tjänstledighet för kommunalt uppdrag. Bestämmelser härom har utfärdats i cirkulär (SFS 1973:11). För de privatanställdas del är förutsättningarna för ledighet inte desamma som för de anställda i offentlig tjänst. De flesta kollektivavtal på den privata sektorn saknar bestämmelser om tjänstledighet för fullgörande av kommunala uppdrag. I de fall avtalsbestämmelser saknas om rätt till ledighet, beslutar arbetsgivaren ensam om ledighet skall medges.

Genom ett allmänt stadgande i den enhetliga kommunallagen om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag skapas likhet i detta avseende för alla arbetstagare. Fråga är emellertid om rätten till ledighet behöver regleras närmare i lag eller om det skall överlämnas till arbetsmarknadens parter att genom kollektivavtal träffa överenskommelser om detta. Behov av närmare lagreglering för utövandet av rätten till ledighet för riksdagsuppdrag har inte ansetts föreligga. Med anledning härav vill kommunallagsutredningen ifrågasätta, om en sådan reglering behövs för motsvarande rätt till ledighet på det kommunala

området. En detaljreglering genom kollektivavtal har den fördelen framför lagreglering att den lättare kan anpassas till förhållandena inom olika områden på arbetsmarknaden. Ändringar kan också genomföras snabbare i avtal än i lagstiftning.

En detaljreglering av rätten till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter en ingående arbetsrättslig analys och undersökning av förhållandena på arbetsmarknaden som ligger utanför det primära området för kommunallagsutredningens uppdrag. I problematiken ingår också frågor som hänger samman med reglering av löner, arvoden och pensioner för undvikande av förmånsdubbling.

Inom arbetsrätten pågår för närvarande ett omfattande lagstiftningsarbete. Under 1974 har flera reformer på arbetslivets område genomförts. Sålunda har en rad nya lagar trätt i kraft och lagändringar genomförts, t. ex. lagen (1974:12) om anställningsskydd, lagen (1974:13) om vissa anställningsbefrämjande åtgärder och lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Vidare har arbetsrättskommittén lagt fram ett omfattande betänkande med förslag till ny lagstiftning om förhandlingsrätt och kollektivavtal, "Demokrati på arbetsplatsen" (SOU 1975:1).

Kommunallagsutredningen anser det inte möjligt att i detta läge utarbeta detaljerade bestämmelser om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag.

Förtroendeuppdrag – hem och fritid (2.10.5)

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att reglerna om ersättning för utgifter som är förenade med kommunalt förtroendemannauppdrag skall vidgas till att omfatta t. ex. kostnader för barntillsyn.

Enligt 28 § 1 mom. KL får kommunfullmäktige besluta att till fullmäktig och suppleant skall förutom arvode, traktamente och reseersättning också utgå ersättning för "andra med uppdraget förenade utgifter". Beträffande ersättning till ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen och övriga nämnder hänvisas i 46 § KL till dessa bestämmelser. Motsvarande regler finns i KLS (29 och 53 §§) och LL (39 och 55 §§). Ersättning för särskilda utgifter har hittills närmast avsett sådana som har direkt samband med uppdraget, t. ex. kostnader för representation, skrivhjälp, telefon o. d. (Kajiser: Kommunallagarna II 1972 s. 202).

Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag avsevärt förenklat bestämmelserna om arvoden och ersättningar (SOU 1974:99 s. 245). Förslaget innebär dock ingen ändring i sak vad avser möjligheterna att utge ersättning för särskilda utgifter som är förenade med kommunalt uppdrag. I 30 § föreslås nu en justering som är avsedd att göra det möjligt att utge ersättning även för sådana kostnader som kommunaldemokratiutredningen syftar på i sitt förslag.

10.2.2 De beslutande organen

De beslutande organens ställning (3.8.2)

Delegation av beslutanderätt

Utredningen om den kommunala demokratin betonar att den allmänt hållna regel om delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige eller landsting till styrelsen och övriga nämnder som kommunallagsutredningen föreslagit i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:99) inte får leda till en utvidgning av de i praktiken nu föreliggande möjligheterna till delegation och har uttalat sig för en restriktiv tillämpning av regeln.

Kommunallagsutredningen anför att de principer som hittills gällt för avgränsningen mellan delegerbara och inte delegerbara ämnen fortfarande bör tillämpas och att det i övrigt liksom hittills får ankomma på rättspraxis att dra upp de närmare gränserna för delegationsrätten (bet. s. 172).

Den av kommunallagsutredningen föreslagna delegationsregeln innebär en kodifiering av kommunal praxis. Vad utredningen om den kommunala demokratin anfört föranleder inte något författningsförslag.

Landstingsmötets funktion

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att landstingens arbetsformer skall anpassas till kommunfullmäktiges. Bl. a. anser utredningen att landstingen skall sammanträda oftare, minst en gång varannan månad.

Enligt gällande rätt är huvudregeln den att kommunfullmäktige och landsting sammanträder i den ordning organen själva bestämmer (13 § KL, 14 § KLS, 19 § LL). Dock anges i lagarna senaste tidpunkt för vissa sammanträden, t. ex. för fastställande av budget. Sammanträdestiderna kan bestämmas på förhand genom särskilda beslut eller regler i arbetsordning. Vissa skillnader föreligger f. n. mellan de olika kommunallagarna vad gäller bestämmelser om påkallande av sammanträde. Kommunallagsutredningen föreslår att dessa skillnader skall försvinna. I förslaget till enhetlig kommunallag (13 §) upptas — förutom stadgandet om att kommunfullmäktige och landsting sammanträder i den ordning som de bestämmer — även en regel om att sammanträde skall hållas, när styrelsen eller minst en tredjedel av ledamöterna i kommunfullmäktige resp. landsting begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Föreskrifter om att sammanträden med de beslutande organen skall hållas med vissa intervaller bör inte tas in i kommunallagen. Detta har utredningen om den kommunala demokratin inte heller förutsatt. Sådana regler hör hemma i arbetsordning.

Förvaltningsutskottets ställföreträdarskap

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att förvaltningsutskottets befogenhet att företräda landstinget mellan dess sammanträden skall slopas.

Kommunallagsutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1974:99)

närmare redovisat ställföreträdarskapets innebörd och funktion. Utredningen hänvisar till vad som anförts i specialmotiveringen till 4 § i betänkandet (s. 165–172).

Som framgår av avsnittet ovan om delegation av beslutanderätt gäller den av kommunallagsutredningen föreslagna delegationsregeln även för landstingen. I förslaget till enhetlig kommunallag har ett stödande motsvarande det nu gällande om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap (41 § LL) behållits. Detta har skett främst med hänsyn till de i allmänhet långa intervallerna mellan landstingsmötena.

Kommunaldemokratiutredningens förslag tillgodoses genom att nämnda regel i 32 § 4 st. i förslaget till enhetlig kommunallag utgår. Härigenom kommer samma regler i den enhetliga lagen att gälla för styrelsen i både kommuner och landstingskommuner. Förvaltningsutskottet får därigenom samma ställning och funktion som kommunstyrelsen. Givetvis kommer dock fortfarande skillnader mellan orgaren att föreligga beroende på de båda kommuntypernas olika uppgifter och vissa regler i specialförfattningar.

Om förvaltningsutskottets ställföreträdarskap upphör, blir det nödvändigt att landstingen sammanträder oftare.

Det dubbla beredningstvävet

Utredningen om den kommunala demokratin ansluter sig till kommunallagsutredningens förslag i huvudbetänkandet att den dubbla beredningen i landstingen skall vara fakultativ.

Landsting får inte fatta beslut i ärende, innan det blivit berett av särskilt utskott som landstinget utsett bland sina ledamöter (30 § 2 st. LL). Sådan beredning är enligt gällande rätt också möjlig att ha i kommunfullmäktige. I praktiken förekommer emellertid inte utskottsbehandling i kommunerna.

Gällande rätt och skälen till kommunallagsutredningens förslag redovisas i specialmotiveringen till 20 § i huvudbetänkandet (s. 210–212).

Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer (3.8.3)

Motionsförfarandet

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att motion i kommunfullmäktige och landsting skall bli föremål för beslut inom ett år från det den väckts. Beredningen bör normalt klaras av inom denna tid. Om beredningen inte har hunnits med, föreslår utredningen att detta skall anmälas till de beslutande organen och att en redogörelse skall lämnas för vad som dittills framkommit under beredningen. I samband med sådan anmälan anser utredningen att det skall vara möjligt för kommunfullmäktige och landsting att besluta att motion skall avskrivas från vidare handläggning eller att den skall anses besvarad med vad som redovisats. Utredningen föreslår som framgått ovan att landstingen skall sammanträda oftare. Särregler för motion till landstingsmöte behöver därför enligt utredningens mening inte finnas. Sistnämnda ståndpunkt tillgodoses genom förslaget till enhetlig kommunallag, där särregler för

motion till landstingsmöte inte har upptagits (SOU 1974:99 s. 208).

I förslaget till enhetlig kommunallag ingår inga regler om handläggningen av motion. Det har i stället överlämnats till kommunfullmäktige och landsting att ge bestämmelser om detta i arbetsordning. Enligt 31 § 2 st. i förslaget är sådana bestämmelser obligatoriska.

Kommunaldemokratiutredningens förslag om maximerad beredningstid för motion och om anmälan av att beredning av motion inte avslutats kan regleras i arbetsordning. Detta förutsätter således i sig inte lagstiftning. Den föreslagna befogenheten för kommunfullmäktige och landsting att avskrika motion i samband med sådan anmälan eller att förklara motionen besvarad med vad som redovisats gör det emellertid nödvändigt att införa vissa regler om motionsförfarandet i den enhetliga kommunallagen.

Förslaget till enhetlig kommunallag innehåller ett stadgande i 20 § 1 st. att vid beredning av ärende skall förslag till beslut i ärendet och skälen för beslutet framläggas. Nu gällande bestämmelser om ärendeberedning i kommunallagarna anses ha denna innebörd (Kajiser: Kommunallagarna II 1972 s. 167, Sundberg: Kommunalrätt 1964 s. 224). Rättsläget förändras således inte genom kommunallagsutredningens förslag i den enhetliga kommunallagen men kommer att direkt framgå av lagtexten.

Enligt gällande rätt kan kommunfullmäktige och landsting inte besluta att en motion skall anses besvarad med vad som framkommit i anmälan från beredningsorgan, om organet förklarat att ärendet inte är färdigberett. Kommunfullmäktige och landsting kan i samband med sådan anmälan avskrika motion från vidare handläggning endast under förutsättning att motionären återkallar sin motion.

Kommunallagsutredningen anser att det redovisade förslaget från utredningen om den kommunala demokratin bör leda till att nya bestämmelser införes i 20 § i den enhetliga kommunallagen. Där bör sägas ut att motion bör beredas så att kommunfullmäktige eller landsting kan fatta beslut med anledning av motionen på sammanträde som hålles inom ett år efter det ärendet anhängiggjorts. I bestämmelserna bör också anges att, om beredningen inte avslutats inom nämnda tid, vad som förekommit i ärendet skall anmälas och redovisas för kommunfullmäktige eller landstinget. Sådana bestämmelser gör inte beredningen absolut tidsbestämd och ger samtidigt kommunfullmäktige och landsting möjlighet att styra beredningen av motioner. Dessa bestämmelser bör kompletteras med ett stadgande som ger kommunfullmäktige och landsting befogenhet att utan hinder av reglerna i övrigt om beredning besluta att i samband med sådan anmälan som nyss nämnts avskrika motion från vidare handläggning eller förklara den besvarad med vad som redovisats.

Förslaget från utredningen om den kommunala demokratin kan sålunda genomföras utan att grunddragen i gällande rätt om beredningstväng och beredningens innehåll behöver ändras.

Interpellationsförfarandet

Utredningen om den kommunala demokratin ansluter sig till kommunallagsutredningens förslag om interpellationsförfarandet i huvudbetänkan-

det men rekommenderar bestämmelser i arbetsordningar om att interpellation skall besvaras så snart som möjligt och senast på det sammanträde som hålles närmast efter det vid vilket interpellationen framställts.

Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag (25 §) överlämnat till kommunfullmäktige och landsting att i arbetsordning lämna föreskrifter om tiden för avlämnande och besvarande av interpellation. I lagförslaget anges att interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan beslut om medgivande fattas. I detta ligger att interpellation måste vara skriftlig (SOU 1974:99 s. 225).

Kommunallagsutredningen hänvisar beträffande gällande rätt och de föreslagna bestämmelserna i 25 § i den enhetliga kommunallagen till huvudbetänkandet (s. 219--226).

Vissa särskilda frågor som rör interpellationsförfarandet behandlas nedan i avsnitten 10.2.4 och 10.2.6 samt i specialmotiveringen till 25 § (10.3).

Enkel fråga

Kommunallagsutredningen ansluter sig till vad utredningen om den kommunala demokratin anfört och hänvisar i övrigt till behandlingen av enkel fråga i huvudbetänkandet (s. 223--224, 226).

Suppleanterna (3.8.5)

Kommunaldemokratiutredningens förslag rörande suppleantsystemet för de beslutande organen i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund föranleder ett flertal författningsförslag från kommunallagsutredningen. Utredningen redovisar nedan i specialmotiveringen (10.3) sina överväganden och förslag rörande suppleanterna. Det obligatoriska suppleantsystemet behandlas för kommunfullmäktige under 7 § och för förbundsfullmäktige i kommunalförbund under 8 kap. (75, 78 och 79 §§). Övervägandena och förslagen beträffande suppleanternas tjänstgöring återfinns under 15 § och följdförslag till dessa under 31 §. Ändringen av beslutförhetsregeln för kommunfullmäktige redovisas under 16 §. Slutligen tar utredningen i specialmotiveringen till 55 § upp frågan om suppleants tjänstgöring för jävig ledamot vid behandling av revisionsberättelse m. m.

Suppleants rätt att väcka motion

Gällande rätt. Rätten att väcka motion ingår i befogenheten att delta i kommunal fullmäktigeförsamlings förhandlingar. Suppleant har därför rätt att väcka motion, när han tjänstgör. Närvarande men icke tjänstgörande suppleant saknar sådan rätt.

I primärkommun kan motion väckas av ledamot av fullmäktige och, i Stockholms kommun, av borgarråd som inte är fullmäktig såväl vid fullmäktiges sammanträden som mellan dem. Motion behöver inte vara skriftlig. Den behöver inte heller anmälas i fullmäktige utan kan inges till

ordföranden som har befogenhet att remittera motionen till beredningsorganen för yttrande (SOU 1952:14 s. 117). Inget hindrar dock att ordföranden vid tveksamhet om remitteringen hänskjuter frågan till fullmäktige för avgörande.

Med hänsyn till de klara motivuttalandena om att motion kan väckas mellan fullmäktiges sammanträden och att motion inte behöver anmälas på fullmäktigesammanträde före remitteringen till beredningsorganen, får ledamots motionsrätt anses följa av ledamotskapet och inte vara knuten till tjänstgöringen vid något sammanträde. Detta innebär att fullmäktig kan inge en motion även när han inte skall tjänstgöra vid ett sammanträde. I sådant fall är skriftlig motion nödvändig, eftersom ledamoten inte kan medges rätt att muntligen väcka en motion vid ett sammanträde, där han inte tjänstgör. Det sagda innebär också att både den ordinarie ledamoten och den för honom tjänstgörande suppleanten kan ha en till tiden sammanfallande motionsrätt. Eftersom olika grunder för motionsrätten får anses föreligga — för fullmäktig i själva ledamotskapet och för suppleant i befogenheten att delta i fullmäktiges förhandlingar — kan det inte hävdas att alltid endast en av dem har motionsrätt vid en given tidpunkt.

Om tjänstgörande suppleant under behandlingen av ett ärende ställer förslag som går utöver ramen för ärendet och förslaget således inte är att uppfatta som ett yrkande i ärendet, måste sådant förslag — om det trots propositionsvägran vidhålls — anses anhängiggjort hos fullmäktige som motion.

I landsting gäller som huvudregel att motion från ledamot skall lämnas in senast två månader före landstingsmötes början (21 § 1 mom. LL). Suppleants motionsrätt är på grund av denna regel f. n. mera begränsad i landstingskommun än i kommun.

Motion till landstingsmöte skall vara skriftlig, oavsett om den väckes inom normal tid eller med stöd av nedan angivna undantagsregler. Motion väckes till bestämt landstingsmöte (21 § 1 mom. 1 st. LL). Den måste beredas på sätt anges i 30 § LL och upptas till sakbehandling på landstingsmötet.

Enligt 23 § 2 st. LL har landstingsman, vars hinder för deltagande i landstingsmöte underkänts, rätt att efter anmälan hos landstinget tjänstgöra i suppleants ställe vid mötet. I landsting är — liksom i kommun — valutslaget avgörande för turordningen mellan suppleanterna och för deras tjänstgöringsrätt. Härav och av nämnda stadgande följer att landstingsman, som anmält hinder men som inställer sig vid mötet, alltid har företräde framför kallad suppleant.

På grund av regeln om inlämnande av motion i förväg är det tveksamt om landstingsmans motionsrätt skall anses vara knuten till tjänstgöringen vid mötet. Ingenting motsäger i och för sig att ledamot som i rätt tid väckt motion och som därefter anmäler hinder för tjänstgöring vid mötet skall efter vederbörlig beredning få sin motion behandlad på mötet. Å andra sidan synes det tveksamt, om också ledamot som anmält hinder för inställelse vid ett landstingsmöte och som därefter, men i rätt tid, inlämnar motion till landstingsmötet skall ha rätt att få motionen

behandlad. Då reglerna om väckande av motion är olika i LL och KL, är en analogi från sistnämnda lag inte möjlig. Emellertid synes suppleant som inkallats före motionstidens utgång och som därvid väcker motion inte kunna få denna behandlad, eftersom det först vid det i 24 § LL stadgade uppropet klarlägges, om suppleanten har ledamots befogenheter.

Enligt 21 § 1 mom. 4 st. LL kan landstinget – om synnerliga skäl föranleder det – ta upp förslag till behandling, som väckts senare än vad som i övrigt föreskrivs i 21 § 1 mom., dock senast under landstingsmötets första dag. Med hänsyn till rättspraxis (RÅ 1968 K 392 och 533) torde vad som skall anses som synnerliga skäl böra bedömas objektivt och inte bero av landstingets fria prövning. Blott den omständigheten att en motion avlämnats av suppleant kan knappast anses som synnerliga skäl för att ta upp den till behandling.

Motion kan även väckas som följdmotion till annat förslag som skall behandlas på landstingsmöte utan att tvåmånadersregeln iakttas (21 § 1 mom. 5 st.). Vad som skall gälla i fråga om behandlingen av sådan motion är inte angivet i stadgandet. Klart är dock att i vart fall beredningstvånget gäller även för följdmotion. Landstinget torde ha rätt att meddela de föreskrifter som behövs vad avser tid för inlämnande och handläggning av sådan motion. Om suppleant kan väcka följdmotion blir beroende av sådana föreskrifter och omständigheterna i varje särskilt fall.

Frågan om suppleant som tjänstgör på ett landstingsmöte får väcka motion som skall tas upp på nästföljande landstingsmöte har inte behandlats i förarbetena till gällande LL eller bedömts i praxis. Övervägande skäl talar dock för att suppleant i det läget har rätt att väcka motion.

Kommunallagsutredningens bedömning. Som framgått tidigare har de särskilda reglerna för motion till landstingsmöte slopats i förslaget till enhetlig kommunallag. Förslaget gör att de ovan redovisade problemen beträffande rätten för suppleant i landsting att väcka motion inte längre behöver uppkomma. Enligt 31 § 2 st. i förslaget skall fullmäktige, varmed avses såväl kommunfullmäktige som landsting, meddela föreskrifter om handläggningen av motion. Fullmäktige skall således i arbetsordning också närmare ange vad som skall gälla för suppleant i fråga om rätt att väcka motion. Därvid måste förutom reglerna om kungörelse och beredning i den enhetliga lagen även iakttas principen om att endast tjänstgörande suppleant har ledamots befogenheter och att suppleant som är närvarande men inte tjänstgör inte kan ges yttranderätt.

10.2.3 *De kommunala nämnderna*

Nämndorganisationen (4.6.2)

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att det skall göras möjligt för kommunfullmäktige och landsting att utse två vice ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Som kommunallagsutredningen omnämnt i huvudbetänkandet har Jönköpings kommun i en

framställning till de båda utredningarna begärt ändring av 34 § KL så att sådan möjlighet skapas för kommun (SOU 1974:99 s. 262–264).

Enligt gällande rätt skall kommunfullmäktige utse en ordförande och en vice ordförande i kommunstyrelsen för den tid dessa är valda som ledamöter (34 § KL, 34 § KLS). För de flesta specialreglerade nämnderna gäller samma bestämmelser som för styrelsen. Kommunfullmäktige kan utse två vice ordförande i nämnder, vilka tillsätts enbart med stöd av KL, eftersom den för styrelsen gällande regeln om val av ordförande och vice ordförande inte gäller för sådan nämnd. Motsvarande gäller även för landstingskommunerna (45 § LL).

Förslaget från kommunaldemokratiutredningen om två vice ordförande kan genomföras så att 36 § 1 mom. 1 st. i den enhetliga kommunallagen utformas efter mönster av 12 § 1 st. i lagförslaget, där bestämmelserna om val av ordförande och vice ordförande i fullmäktige och möjligheten att utse en andra vice ordförande upptas.

Suppleanterna i nämnderna (4.6.3)

Utredningen om den kommunala demokratin anser att suppleantsystemet skall vara obligatoriskt för samtliga kommunala nämnder så att vad som nu gäller för kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet i detta avseende också skall gälla för övriga nämnder. Utredningen anser vidare att antalet suppleanter normalt skall vara detsamma som antalet ledamöter i dessa organ men vill inte göra detta obligatoriskt. Beträffande inkallande av suppleanter anser utredningen att detta skall vara obligatoriskt och att turordningen skall regleras i detalj i samband med att suppleanterna väljs. Slutligen anser utredningen att suppleanter som inte tjänstgör skall kunna medges yttranderätt på sammanträden med styrelsen och övriga nämnder, men att i första hand dessa organ själv bör bestämma om yttranderätten.

Enligt gällande rätt skall ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen väljas av kommunfullmäktige (31 § KL). Hur många suppleanter som skall utses är inte föreskrivet i KL. Med hänsyn till uttalanden i förarbetena till lagen måste minst en suppleant utses (SOU 1952:14 s. 185, 208). Suppleanterna kan utses antingen proportionellt eller genom majoritetsval. Om valet inte sker proportionellt, skall ordningen för inkallande av suppleanter bestämmas av kommunfullmäktige genom särskilt beslut (31 § 2 st. KL). Motsvarande gäller även för Stockholms kommun och för landstingskommuner. Genom hänvisning i specialförfattningarna eller särskilda regler i dessa som motsvarar de nu redovisade gäller samma bestämmelser för de allra flesta specialreglerade nämnderna i de båda kommuntyperna. Vissa avvikelser finns dock, t. ex. beträffande antalet suppleanter i nykterhetsnämnd.

Som framgår av inledningen (10.1) sker inom kommundepartementet en fortlöpande översyn av statens tillsyns- och kontrollverksamhet över kommuner och landstingskommuner i syfte att mönstra ut olika detaljföreskrifter. Översynen omfattar även bestämmelser i speciallagstiftningen om sammansättningen av förvaltningsorganen och kan förväntas

resultera bl. a. i att enhetlighet efter hand skapas i detta avseende mellan bestämmelserna om antalet ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen (förvaltningsutskottet) och motsvarande bestämmelser i speciallagstiftningen.

Med hänsyn till kommunaldemokratiutredningens uppgift att se över suppleantsystemet har kommunallagsutredningen i sitt huvudbetänkande inte föreslagit några materiella ändringar i nuvarande regler om antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen. Förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att suppleanter skall utses för ledamöterna i samtliga nämnder föranleder ändring i 43 § i den enhetliga kommunallagen.

Enligt gällande rätt *bör* suppleanterna i kommunstyrelsen och övriga nämnder kallas till tjänstgöring när det behövs till följd av att ledamot är hindrad att inställa sig till sammanträde eller ledamot avgått och fyllnadsval skall ske men ännu inte förrättats (36 § 1 st., 45 § 1 st. KL). Motsvarande bestämmelser finns för Stockholms kommun (KLS 38 §, 51 § 1 mom.) och för landstingskommunerna (47 §, 54 § 3 st. LL). Som närmare utvecklas i specialmotiveringen till 38 § (10.3) är det för närvarande ovisst, om dessa bestämmelser innebär att ordförande är skyldig att inkalla suppleant i alla lägen.

Ett särskilt uppmärksammat problem utgör s. k. partiväxling, dvs. att en hindrad ordinarie ledamot ersättes med en suppleant från ett annat parti än det ledamoten tillhör. Detta kan i vissa fall leda till att de politiska styrkeförhållandena i ett organ kastas om.

Som nämnts förut skall kommunfullmäktige fatta särskilt beslut om inkallelseordningen för suppleanter i kommunstyrelsen och annan nämnd, i de fall valen inte sker proportionellt (31 § 2 st. KL). Kommunallagsutredningen har i förtydligande syfte i den enhetliga kommunallagen angivit att inkallelseordningen skall bestämmas "vid valet" (33 § 2 st.). Fullmäktige har möjlighet att i detalj reglera inkallelseordningen och på så sätt förhindra icke önskade partiväxlingar. Denna möjlighet torde dock inte ha utnyttjats i någon större utsträckning. Exempel på sådan detaljreglering finns dock. Där den förekommit har icke önskad partiväxling vid inkallande av suppleanter kunnat undvikas.

Kommunaldemokratiutredningens förslag att beslut om inkallelseordningen skall vara detaljerade är att uppfatta som en rekommendation och föranleder inga förslag från kommunallagsutredningen. Gällande rätt vad avser inkallande av suppleanter och deras tjänstgöring redovisas närmare i specialmotiveringen till 38 § (10.3).

Utredningen om den kommunala demokratin anser att de regler som föreslås om suppleants tjänstgöring i fullmäktige och landsting också skall gälla för suppleant i styrelsen och övriga nämnder. Utredningens förslag beträffande inkallande av suppleanter och deras tjänstgöring gör att 38 § i den enhetliga kommunallagen måste omarbetas.

Formerna för anmälan av hinder och inkallande av suppleant kan regleras i reglementen eller genom särskilda beslut av styrelsen eller nämnden.

Tjänstgörande suppleant har ledamots ställning på sammanträde med

kommunstyrelsen och övriga nämnder. Icke tjänstgörande suppleant har rätt att vara närvarande vid sammanträde och skall alltid underrättas om tid och plats för sammanträde (36 § 2 st. KL). Suppleant har däremot inte rätt att vara närvarande vid sammanträde med arbetsutskott eller avdelning av kommunstyrelsen (Kajiser: Kommunallagarna II 1972 s. 225). Sådan närvarorätt kan föreskrivas i reglemente eller beslutas av utskottet eller avdelningen.

Suppleant har inte yttranderätt men kan medges sådan av kommunstyrelsen (nämnden) tillfälligt eller för obestämd tid. Sådant beslut anses kunna fattas med enkel majoritet (Kajiser a. a. s. 226). I praktiken fattas ofta inget formellt beslut att medge suppleant yttranderätt. Suppleant som begär ordet får yttra sig, om inte ledamot eller tjänstgörande suppleant uttryckligen motsätter sig detta. Kommunfullmäktige kan genom reglementsbestämmelser föreskriva yttranderätt för suppleanter i förvaltningsorgan (RÅ 1955 ref. 38).

Motsvarande regler gäller även för landstingskommun och Stockholms kommun, dock att suppleant i kommunstyrelsen i Stockholm inte har närvarorätt vid styrelsens sammanträden. I förslaget till enhetlig kommunallag upptas inte någon särregel i detta avseende för Stockholms kommun (bet. s. 269).

Rätten att delta i överläggningar ger inte rätt att med anhängighetsverkan framställa yrkande eller förslag. Ordföranden får därför inte ställa proposition på yrkande från suppleant, med mindre detta tagits upp som eget yrkande av ledamot eller tjänstgörande suppleant. Närvaro- och yttranderätt medför inte rätt att anteckna särskild mening till protokollet. Sådan rätt har genom lagstadganden tillagts statliga tjänstemän, vilka har närvaro- och yttranderätt i vissa specialreglerade nämnder, stundom även den egna kommunens eller landstingskommunens tjänstemän. Även utan lagstöd har kommunala chefstjänstemän givits sådan rätt. Det kan nämnas att enligt Svenska kommunförbundets förslag till reglemente för kommunstyrelse har chefstjänsteman i ärende som berör hans verksamhetsområde medgivits yttranderätt och rätt att få "sin särskilda mening antecknad till protokollet".

Med hänsyn till vad nu redovisats torde hinder inte möta att fullmäktige i reglemente, eller förvaltningsorgan självt i beslut, ger suppleant rätt att anteckna särmening. Ätminstone bör detta gälla kommunstyrelsen och nämnder tillsatta enbart med stöd av KL. Motsvarande gäller även i landstingskommun.

Reservationsrätt har endast den som deltagit i beslut, dvs. ledamot och tjänstgörande suppleant, och kan inte tilläggas närvarande suppleant.

Vad utredningen om den kommunala demokratin anfört om icke tjänstgörande suppleants ställning på sammanträde med styrelsen och övriga nämnder föranleder inga förslag från kommunallagsutredningen.

10.2.4 *Den kommunala styrelseordningen*

Samlingsstyrelse eller majoritetsstyrelse (5.6.1)

Utredningen om den kommunala demokratin lägger i detta kapitel fram förslag som förutsätter lagändringar. Det skall enligt utredningens mening göras möjligt för styrelsen och övriga nämnder att inom organet utse ersättare för ordföranden, när denne på grund av sjukdom eller annan orsak förutses vara frånvarande under längre tid. Om ordföranden avgår under mandattiden föreslås styrelsen eller nämnd ha rätt att utse ersättare att tjänstgöra, tills ny ordförande valts. Mandattiden föreslås bli ettårig för samtliga presidieposter. För att förbättra minoritetens möjligheter att verka föreslår utredningen vidare att förtroendevald med särskild uppgift att tillvarata minoritetens intressen skall kunna arvoderas på samma sätt som nu gäller beträffande dem som innehar presidieposter, dvs. även ersättning för heltidsuppdrag.

Ordförande och vice ordförande i kommunfullmäktige och landsting utses varje år för nästkommande kalenderår (11 § KL och 25 § LL). Under valår förrättar den nyvalda församlingen ordförandevälet. Kommunfullmäktige kan utse två vice ordförande. Detta är f. n. inte möjligt i landsting utom i Stockholms läns landsting där det är obligatoriskt (5 § LLS).

Kommunallagsutredningen föreslår i sitt huvudbetänkande att samma regler skall gälla för ordförandeväl i landsting och i kommunfullmäktige (SOU 1974:99 s. 183–187). I Stockholms kommun är det f. n. obligatoriskt att ha två vice ordförande. Dessa väljes på det första sammanträdet under fullmäktiges tjänstgöringsår, vilket börjar den 15 oktober (8 och 11 §§ KLS). Även presidiet i kommunstyrelsen väljes på detta sammanträde och för ett år i sänder (34 § KLS).

Kommunallagsutredningen har i avvaktan på förslag rörande mandattiderna från utredningen om den kommunala demokratin inte föreslagit ändringar av dessa i sitt huvudbetänkande.

Förslaget från kommunaldemokratiutredningen om ett års mandattid för samtliga presidier föranleder det förslaget från kommunallagsutredningen att 36 § 1 mom. 1 st. i den enhetliga kommunallagen utformas efter mönster av 12 § 1 st. i lagförslaget, där bestämmelserna om val av ordförande och en eller två vice ordförande i fullmäktige upptas. Genom en hänvisning i 43 § 1 mom. 3 st. bör vidare bestämmelserna i 36 § 1 mom. 1 st. om mandattid för presidiet i styrelsen göras tillämpliga på de fakultativa nämnderna.

Möjlighet att förordna ersättare för ordförande i kommunstyrelsen saknas f. n. Kommunaldemokratiutredningens förslag om sådan rätt föranleder tillägg i 36 § i förslaget till enhetlig kommunallag.

Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag omarbetat gällande bestämmelser i KL, KLS och LL om arvode och annan ersättning till de förtroendevalda. I specialmotiveringen till 30 och 44 §§ i huvudbetänkandet redovisas gällande rätt och utredningens förslag (s. 243–245, 294–295).

Frågan om arvode och annan ersättning till företrädare för minorite-

ten, som skall vara heltidssysselsatta utan att vara ordförande eller vice ordförande i styrelsen, annan nämnd eller beredning eller ha annat särskilt uppdrag utöver ledamotskap i sådana organ eller i fullmäktige, har inte prövats i rättspraxis.

Kommunallagarna känner inte begreppet minoritetsföreträdare. Med hänsyn härtill är s. k. oppositionsråd från dessa lagars synpunkt i första hand att se som ledamöter utan speciell funktion i de organ där de ingår. Sådana förtroendemäns ansvar och befogenheter enligt tillämplig kommunallag sträcker sig inte längre än andra ledamöters.

Arvoderat uppdrag skall enligt bestämmelserna i KL (28 och 46 §§) utföras för kommunens räkning. Arvode och annan ersättning kan endast utges för det arbete och de kostnader som föranleds av sådant uppdrag. Differentiering av arvoden måste grundas på objektiva skäl, dvs. uppdragens omfattning och därmed förenat arbete. Eftersom ordförandena och vice ordförandena i de kommunala organen enligt bestämmelser i KL har särskilda funktioner, kan de tillerkännas högre arvoden än andra ledamöter. Detsamma gäller i princip även för heltidssysselsatta förtroendemän. För dessa finns dock i kommunallagarna mera detaljerade arvodesbestämmelser än för övriga förtroendemän. Motsvarande gäller även landstingskommun.

Som nämnts ovan har beslut om utgivande av arvode till s. k. oppositionsråd eller annan företrädare för minoriteten inte prövats i rättspraxis. Mot bakgrund av vad som redovisats synes lagenligheten av sådana beslut kunna ifrågasättas. I vissa fall har instruktion fastställts för minoritetens företrädare, där uppgifter ålagts dessa. Om detta kan föranleda annan bedömning, blir beroende på uppgifternas karaktär.

Om minoritetsföreträdarnas arbete sålunda hittills inte varit att anse som arbete "för kommunen" i KL:s mening, framgår det av kommunaldemokratiutredningens överväganden att det finns anledning att ändra på detta synsätt.

Minoritetsföreträdarnas arbete har främst politisk prägel. Eftersom förtroendemännen är politiskt valda och deras arbete sker med politiska värderingar som grund, måste den beredning och bedömning som görs av minoritetsrepresentanterna också ses som ett normalt led i berednings- och beslutsprocessen i de kommunala organen. Det arbete som är förenat därmed får anses ske för kommunen. Om en ledamot av kommunalt beslutande, förvaltande eller beredande organ engageras på heltid för sådana uppgifter, ger kommunen förtroendemannen ett uppdrag som bedöms kräva ett så omfattande engagemang.

Kommunallagsutredningen föreslår i sitt huvudbetänkande avsevärt förenklade bestämmelser om arvoden och andra ersättningar till de förtroendevalda. Stadgandet i 30 §, till vilket 44 § som handlar om ersättning till ledamöter och suppleanter i förvaltande organ hänvisar, har utformats så att ersättningsrätten lättare skall kunna anpassas till utvecklingen. Där anges att ersättning skall utgå för resekostnader och andra med ett uppdrag förenade utgifter samt "i skälig omfattning" arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Kravet på skälighet har behållits för att missbruk i ersättningsfrågor skall kunna påtalas, genom att

kommunalbesvär anføres. Vad som är skäligt torde dock i första hand ankomma på kommunen eller landstingskommunen att avgöra. Endast mera uppenbara fall av missbruk torde kunna leda till att beslut upphävs.

Kommunallagsutredningen anser att de föreslagna ersättningsreglerna ger utrymme för utgivande av arvoden och annan ersättning till vissa företrädare för oppositionen. I beslut om sådana förmåner ligger att ett uppdrag avseende heltid eller deltid lämnas från kommunen till den förtroendevalde. En förutsättning för regelns tillämpning blir dock att den till vilken förmånerna skall utgå är ledamot eller suppleant i något av de organ som avses i 30 och 44 §§ i lagförslaget. I första hand får det ankomma på de beslutande kommunala organen att avgöra ersättningsnivån. Kravet på skälighet ger dock en yttersta garanti mot missbruk.

Mot bakgrund av vad kommunallagsutredningen nu anfört anser utredningen att kommunaldemokratiutredningens här aktuella förslag tillgodoses genom stadgandena i 30 och 44 §§ i förslaget till enhetlig kommunallag. Utredningen föreslår därför inga andra ändringar i dessa än som föranleds av förslaget att utvidga ersättningsrätten till nya kostnads slag (se under 10.2.1).

De heltidsengagerade förtroendemännen (5.6.2)

Utredningen om den kommunala demokratin anser att de heltidsengagerade förtroendemännen på grund av sin stora betydelse skall omnämnas i de inledande bestämmelserna i KL och LL. Utredningen anser däremot inte att det finns något skäl som talar för en lagreglering av dessa förtroendemens befogenheter och ställning i organisationen.

Kommunallagsutredningen har som framgått ovan avsevärt förenklat bestämmelserna om arvoden och andra ersättningar för kommunala förtroendeuppdrag. Något särskilt stadgande om arvoden, pension osv. till heltidssysselsatta förtroendemän ingår inte i förslaget till enhetlig kommunallag. Vid sidan av borgarråden i Stockholms kommun och heltidssysselsatta förtroendemän i Stockholms läns landstingskommun nämns inte de heltidssysselsatta förtroendemännen i förslaget. Kommunallagsutredningen anser det från ersättningssynpunkt inte nödvändigt att så sker.

Det särskilda stadgandet i 28 § KL och 39 § LL om arvode, pension och annan ersättning till förtroendeman som ägnar hela sin arbetstid åt uppdrag för kommun resp. landstingskommun infördes 1967. Utgivande av sådana förmåner vilade dessförinnan på något osäker rättslig grund. Varken de gällande ersättningsbestämmelserna eller de i förslaget till enhetlig kommunallag upptagna ändrar på grundprincipen om det kommunala förtroendeuppdraget som bisyssla. Mot denna bakgrund anser kommunallagsutredningen att det kan vara befogat att i den enhetliga kommunallagen ange att kommunfullmäktige och landsting *får* besluta att vissa kommunala uppdrag skall vara heltidssysslor. Utredningen föreslår att ett stadgande med denna innebörd tas in i 4 § 1 mom. resp. 2 mom. i den enhetliga kommunallagen.

Kommunallagsutredningen delar kommunaldemokratiutredningens uppfattning att de heltidsengagerade förtroendemännens uppgifter inte bör närmare lagregleras. En viss formell avgränsning mot tjänstemännens ansvarsområde sker i praktiken genom instruktioner och befattningsbeskrivningar för de anställda. Det står givetvis också i fortsättningen kommuner och landstingskommuner fritt att utfärda instruktioner för kommunal- resp. landstingsråden, om de önskar det. När det gäller de s. k. oppositionsråden och andra företrädare för minoriteten, är det nödvändigt att klargöra tjänstemännens skyldighet att tillhandagå dem.

Utredningen om den kommunala demokratin anser att det i vissa fall finns behov av att heltidsengagerade förtroendemän är närvarande för att lämna upplysningar på sammanträden med nämnder i vilka de inte är ledamöter. Detta gäller enligt utredningen även andra förtroendemän än heltidsengagerade. Utredningen föreslår att varje nämnd själv skall avgöra, om förtroendeman som inte tillhör nämnden skall tillkallas och att beslut om tillkallande skall kunna fattas med enkel majoritet. Icke kallad förtroendeman skall liksom hittills genom enhälligt beslut av nämnden kunna ges närvaro- och yttranderätt. Utredningens ställningstagande innebär att kommunfullmäktige och landsting inte i reglemente eller särskilt beslut skall kunna föreskriva närvaro- och yttranderätt för heltidsengagerade och andra förtroendemän.

I 37 § 2 st. i förslaget till enhetlig kommunallag upptas en regel om att kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet får tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela de upplysningar som behövs. Härefter ligger att tillkallandet kan beslutas med enkel majoritet. Förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att förtroendeman skall kunna tillkallas för att lämna upplysningar föranleder ett tillägg till nämnda lagrum.

Enligt gällande rätt kan inte kommunfullmäktige eller landsting genom beslut eller bestämmelser i reglemente ge heltidsengagerad eller annan förtroendeman närvaro- och yttranderätt eller rätt att anteckna sin mening till protokollet (RÅ 1955 ref. 38, 1968 ref. 11). Kommunaldemokratiutredningens ställningstagande i denna del föranleder därför inte något författningsförslag.

Medgivande av närvaro- och yttranderätt för person som inte tillhör nämnden fordrar enhälligt beslut (RÅ 1969 ref. 51, 1971 C 407). Genom att det tillägg som nu föreslås begränsas till tillkallande av förtroendeman fordras även i fortsättningen enhällighet för att medge icke kallad förtroendeman närvaro- och yttranderätt.

Utredningen om den kommunala demokratin anser att huvudprincipen enligt gällande rätt om att interpellation endast skall kunna riktas till nämndordförande skall upprätthållas. Emellertid anser utredningen att möjlighet skall införas för ordföranden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet att efter samråd med annan ledamot av organet överlämna interpellation att besvaras av ledamoten.

Enligt gällande rätt skall interpellation riktas till styrelsen, annan nämnd eller beredning (23 § KL, 24 § KLS, 33 § LL). Rätt adressat är ett avgörande kriterium för att interpellation skall vara att

betrakta som sådan i kommunallagarnas mening. Riktas interpellation till annan än ordförande i angivna organ, t. ex. till annan ledamot av nämnd eller till fullmäktiges ordförande, skall den avvisas. Inget hindrar dock att interpellation, som efter sitt ämne skulle ställts till annan ordförande än den till vilken interpellationen adresserats, överlämnas till rätt ordförande för besvarande. Interpellation som riktas till "vederbörande" ordförande är också att anse som interpellation.

Överlämnande av interpellation för besvarande från ordföranden i en nämnd till ordförande i annan nämnd kan endast ske på objektiv grund. Interpellationsämnet är därvid avgörande.

Kommunallagsutredningen anser det inte lämpligt att i lagen närmare ange på vilka grunder överlämnande av interpellation för besvarande av annan än ordföranden skall vara tillåtet. Det får ankomma på ordföranden att avgöra, när han inte själv skall besvara en interpellation. Utredningen föreslår den ändringen i 25 § att ordföranden i styrelsen får överlämna interpellation för besvarande till annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen. Skulle den ledamot till vilken interpellation avses bli överlämnad inte vilja besvara den, bör han liksom hittills inte kunna tvingas till detta. Formell svarsplikt föreligger f. n. inte vid interpellation och bör enligt utredningens mening inte heller införas (SOU 1974:99, s. 225).

Kommunaldemokratiutredningen anser inte att borgarrådets ställning skall ändras i något avseende. De i förslaget till enhetlig kommunallag upptagna särbestämmelserna för borgarråden (45 och 46 §§) får därför stå kvar.

För heltidssysselsatta förtroendemän i Stockholms läns landstingskommun har i den enhetliga kommunallagen (18 § 3 st. och 37 § 3 st.) nuvarande särregler behållits, vilka ger dessa förtroendemän närvaro- och yttranderätt i landstinget och förvaltningsutskottet, när de inte är ledamöter i dessa organ. Utredningen om den kommunala demokratin anser att de heltidsengagerade förtroendemännen i denna landstingskommun inte skall inta någon särställning. Med hänsyn härtill utgår nämnda stadganden ur förslaget till enhetlig kommunallag.

Snabbare valgenomslag (5.6.3)

Utredningen om den kommunala demokratin anser att ett snabbare valgenomslag skall genomföras så att nyvalda fullmäktige och landsting tillträder så snart som möjligt efter det att det definitiva valresultatet föreligger. Styrelsen och övriga nämnder skall tillträda vid samma tidpunkt som nu, dvs. den 1 januari året efter valåret. Härvid har utredningen utgått från att sammanräkningen av fullmäktige- och landstingsvalen skall vara avslutad omkring den 15 oktober. Enligt utredningens mening kan de beslutande organens mandattid börja den 22 oktober. Utredningen föreslår dock att mandattiden för kommunfullmäktige i Stockholm liksom hittills skall börja den 15 oktober valåret.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att de proviso-

riska reglerna från 1974 avseende framläggande och fastställande av budget i primärkommuner skall permanentas och att samma budgetfrister skall gälla för landstingskommuner. Dessa föreslås få samma möjlighet som primärkommuner att i undantagsfall uppskjuta fastställande av budget. Vidare anser utredningen att regler måste tillskapas som förhindrar att den gamla majoriteten behandlar och fastställer budgeten, innan en eventuellt ny majoritet träder till i kommunfullmäktige eller landstinget under valår. Utredningen framhåller i anslutning härtill att den förutsätter att goda möjligheter tillskapas för att trygga minoritetens insyns- och arbetsförutsättningar i framför allt budgetarbetet för att inte det snabbare valgenomslaget skall förlora sitt värde.

Den ändrade mandattiden för kommunfullmäktige och landsting, tre år räknade fr. o. m. den 22 oktober det år då valet skett, föranleder omarbetning av 6 § 2 st. och 10 § 1 st. i förslaget till enhetlig kommunallag. Med hänsyn till kommunaldemokratiutredningens ställningstagande beträffande mandattiden för fullmäktige i Stockholms kommun får särregeln i 10 § 2 st. stå kvar.

Ett önskemål är att nyvalda fullmäktige och landsting skall träda i verksamhet så snart som möjligt efter valet. I KLS föreskrivs att kommunfullmäktige i Stockholm skall sammanträda en bestämd dag, nämligen första vardagen efter den 15 oktober. Om en motsvarande föreskrift togs in i kommunallagen, skulle detta innebära att samtliga kommunfullmäktige och landsting i landet sammanträdde på samma dag. Eftersom många förtroendemän samtidigt är ledamöter i både kommunfullmäktige och landstinget är en sådan ordning inte lämplig. I kommunallagen bör i stället anges att sammanträde skall hållas inom viss tid efter tjänstgöringsårets början. Detta bör enligt utredningens mening kunna ske senast den 1 november. Bestämmelsen härom bör placeras i 13 § i förslaget till enhetlig kommunallag. Den bör även göras tillämplig på Stockholms kommun. Detta föranleder i sin tur en justering av innehållet i 13 § 3 st. i förslaget.

För Stockholms kommun saknas bestämmelser i KLS om vem som skall vara ordförande på första sammanträde med nyvalda fullmäktige, intill dess presidium utsetts. Enligt praxis där öppnar ålderspresidenten sammanträdet och för ordet, tills val förättats. Kommunallagsutredningen anser att bestämmelserna om ordförandeskap på första sammanträdet med de nyvalda församlingarna kan lämnas i arbetsordning. Förslaget till enhetlig kommunallag bör därför ändras så att 12 § 2 st. utgår. Detta ger anledning till en följdändring i 79 § 4 mom. 1 st. om ordförandeskapet på första sammanträde med nyvalda fullmäktige i kommunalförbund. Särregeln i 12 § 4 st. om tidpunkten för presidieval i Stockholms kommunfullmäktige behövs inte längre och kan utgå.

Eftersom nyvalda kommunfullmäktige och landstinget skall tillträda under valåret, behövs inte nu gällande bestämmelser om de nyvalda organens valkompetens. Med hänsyn härtill bör 13 § 2 st. i förslaget till enhetlig kommunallag ändras. Vidare kan det av kommunallagsutredningen tidigare föreslagna stadgandet i samma lagrum om rätt för nyvalda kommunfullmäktige och landstinget att besluta om ändrad nämndsam-

mansättning utgå.

Kommunallagsutredningen har i förslaget till enhetlig kommunallag behållit gällande bestämmelser i 13 § 4 st. KL om att val av ledamöter och suppleanter i styrelsen och övriga nämnder skall förrättas före utgången av december månad. Såvitt avser andra nämnder än styrelsen föreslås denna regel också gälla för Stockholms kommun. Enligt 14 § 2 st. KLS skall valen förrättas senast den 8 december, men med möjlighet för fullmäktige att genom särskilt beslut uppskjuta valen till senare under månaden. Förslaget från kommunaldemokratiutredningen i denna del föranleder således inte ytterligare åtgärder från kommunallagsutredningens sida.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår inte ändring av den ettåriga mandattiden för kommunstyrelsen i Stockholms kommun, vilken inte överensstämmer med mandattiden för övriga nämnder. Där väljes styrelsen varje år på första sammanträdet med kommunfullmäktige under tjänstgöringsåret, dvs. första vardagen efter den 15 oktober (33 § KLS). Med hänsyn härtill måste en särregel finnas för Stockholms kommun om att val av styrelse och presidium i styrelsen skall förrättas på första sammanträdet med fullmäktige. Regeln bör upptas i 13 § 4 st. i den enhetliga kommunallagen.

Kommunallagsutredningen har föreslagit att den från och med 1974 gällande senaste tidpunkten för fastställande av budget i primärkommun – utgången av november månad – skall gälla även för landstingskommun (bet. s. 311). Förslaget från utredningen om den kommunala demokratin om budgetfristen för landstingskommun är således tillgodosett i den enhetliga kommunallagen. För landstingskommunerna saknas f. n. motsvarighet till den undantagsregel som gör det möjligt för primärkommunerna att uppskjuta budgetfastställelsen i särskilda fall. Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att regeln får gälla också för landstingskommun. Detta föranleder en ändring i 50 § 4 st. samt följdändringar i 63–65 §§ i förslaget till enhetlig kommunallag.

Som anförts tidigare anser utredningen om den kommunala demokratin att budgeten skall fastställas av nyvalda fullmäktige och landstinget under valår. En bestämmelse om detta bör fogas till 50 § 2 st. i förslaget till enhetlig kommunallag som en tredje punkt. Inget synes hindra att regeln görs tillämplig också på Stockholms kommun.

I Stockholms kommun skall budgeten fastställas på sammanträde med kommunfullmäktige senast den 8 december (14 § 2 st. KLS). Utredningen om den kommunala demokratin föreslår inte att samma budgetfrister skall gälla i Stockholms kommun som i andra primärkommuner och i landstingskommuner. Särregeln för Stockholms kommun i 50 § 2 st. i förslaget till enhetlig kommunallag får därför stå kvar.

10.2.5 *Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande*

Övergripande kommunaldelsorgan (7.6.3)

Utredningen om den kommunala demokratin anser att de på sina håll förekommande lokala organen i primärkommunerna – kommunalråd

och motsvarande — även i fortsättningen skall vara fakultativa, rådgivande berednings- och opinionsorgan. Ledamöter och suppleanter i dessa organ skall utses av kommunfullmäktige och valen skall återspegla fullmäktiges politiska sammansättning. Detta innebär att sådant val skall kunna vara proportionellt. Utredningens förslag i denna del föranleder ett tillägg till 24 § 3 st. i förslaget till enhetlig kommunallag, där bestämmelserna om val som förrättas av fullmäktige är upptagna. Enligt kommunaldemokratiutredningens mening skall för ledamöter och suppleanter i de lokala organen samma valbarhetsvillkor gälla som för ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att de lokala berednings- och opinionsorganen skall få vidgade uppgifter, dock inte innefattande förvaltning och verkställighet. De av utredningen angivna uppgifterna har sådan karaktär att kommunfullmäktige kan lämna föreskrifter om dem i reglementen. I dessa bör även tas in bestämmelser om de lokala organens arbetsformer. Förslagen förutsätter inte lagstiftning.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att kommunfullmäktige skall avgöra om initiativrätt hos fullmäktige skall tillkomma kommundelsorgan. Föreskrifter om ärendens anhängighetsverkan — utöver vad som följer av 18 § KL — faller inom kommunfullmäktiges instruktionsmakt. Fullmäktige kan därför genom bestämmelser i sin arbetsordning föreskriva att förslag från kommundelsorgan skall tas upp till behandling, dvs. att förslagen från dessa organ liksom förslag från styrelsen och övriga nämnder skall ha ovillkorlig anhängighetsverkan. Sådana bestämmelser blir bindande för fullmäktige (SOU 1974:99 s. 246). Kommunaldemokratiutredningens förslag om initiativrätt föranleder sålunda inte något lagförslag från kommunallagsutredningen.

Kommunallagsutredningen anser det inte nödvändigt att i kommunallagen närmare definiera kommundelsorganen eller ge dem en specifik benämning. Kommunerna skall enligt kommunaldemokratiutredningens förslag liksom hittills själva bestämma om de lokala organens uppgifter och i viss utsträckning även befogenheter. De bör då också själva fastställa organens benämning med hänsyn till dessas funktion i den egna kommunen. Det är enligt kommunallagsutredningens mening därför tillräckligt att av lagen framgår att kommundelsorgan kan finnas i primärkommun.

Kommundelsorganen skall främst ha beredningsuppgifter och är därför närmast att jämföras med sådana organ för "särskild beredning av ärenden" som nämnes i 22 § 4 st. KL. De lokala organen skall emellertid inte omfattas av beredningstvånget, dvs. skyldighet skall inte föreligga att ge kommundelsorgan tillfälle att yttra sig i ärende som berör dess verksamhetsområde. Å andra sidan skall sådant organ kunna väljas proportionellt samt uppställas valbarhetsvillkor för ledamöter och suppleanter i organen. Kommunallagsutredningen anser med hänsyn härtill att det i kommunallagen bör anges att kommunfullmäktige kan tillsätta särskilda organ som har till uppgift att företräda invånarna i del av kommunen i angelägenheter som rör den kommunden. Ett stadgande av denna innebörd bör tas in bland bestämmelserna i 43 § i förslaget till

enhetlig kommunallag, vilka handlar om utseende av nämnder. Valbarhetsvillkoret bör skrivas in genom en hänvisning till 34 §.

Kommun skall enligt kommunaldemokratiutredningens förslag ha möjlighet att utge arvode och annan ersättning till ledamöter och suppleanter i kommunaldelsorganen. Detta föranleder ett tillägg till 44 § i förslaget till enhetlig kommunallag.

Omröstningar och opinionsundersökningar (7.7)

Utredningen om den kommunala demokratin anser inte att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skall införas genom bestämmelser i kommunallagen eller i särskild lag. Emellertid föreslår utredningen att det i kommunallagen i någon form skall markeras att kommunfullmäktige och landsting har möjlighet till kompletterande beredningsformer. Av lagen bör därför enligt utredningens mening framgå att de beslutande organen kan som ett led i beredningen av ärende inhämta synpunkter från medlemmarna i kommunen resp. landstingskommunen. Detta skall också kunna ske i omröstningsliknande former.

Enligt gällande rätt är opinionsundersökningar och andra former för inhämtande av upplysningar om kommunmedlemmarnas åsikter i visst ärende tillåtna, såvida de inte ges karaktär av egentliga folkomröstningar och av kommunala motsvarigheter till sådan rådgivande folkomröstning som avses i 8 kap. 4 § RF (RÅ 1967 ref. 57). Kommunaldemokratiutredningens ståndpunkt är att omröstning inte skall särskilt betonas i kommunallagen utan inpassas som ett möjligt förfarande bland andra för att inhämta upplysningar. Med hänsyn härtill bör enligt kommunallagsutredningens mening en bestämmelse införas i förslaget till enhetlig kommunallag som klargör att kommunfullmäktige och landsting som ett led i beredningen av ärende, i vilket dessa organ skall fatta beslut, kan inhämta upplysningar om kommunmedlemmars synpunkter i ärendet. Det är därvid tillräckligt att det av motiven framgår att inhämtande av synpunkter även får ske i form av omröstningar.

Opinionsundersökning och liknande förfaranden är att se som en vidgning av kommunfullmäktiges resp. landstingets beslutsunderlag och således som ett led i ärendeberedningen. Den avsedda bestämmelsen bör därför placeras i 20 § i förslaget till enhetlig kommunallag, där beredning av ärende i vilket beslut skall fattas av dessa organ behandlas. Eftersom omröstningsliknande förfaranden skall kunna förekomma, bör valnämnd få anlitas, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom. Detta bör vara tillåtet för både primärkommun och landstingskommun. Ett stadgande om detta bör därför tas in i lagen.

I specialmotiveringen till 20 § (10.3) redovisas gällande rätt närmare, vad avser omröstningar och opinionsundersökningar.

10.2.6 *Insyn och inflytande i kommunägda företag*

Eventuella lagstiftningsåtgärder (9.8.3)

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att lagregler skall införas om att val av samtliga ledamöter och revisorer i kommunala privaträttsliga företag skall förrättas av kommunfullmäktige resp. landstinget och att proportionell representation i sådana företags styrelser skall garanteras genom bestämmelser i lag. Detsamma föreslås gälla för val av funktionärer i privaträttsliga företag som kommun eller landstingskommun samäger med annan kommun, landstingskommun eller enskild.

Val av ledamöter i kommunägt aktiebolags styrelse regleras liksom val av styrelse i annat aktiebolag av lagen (1944:705) om aktiebolag (AL). Som huvudregel gäller att bolagsstämma skall utse styrelsen. Lagen medger dock att annan ordning tillämpas. Enligt 77 § 2 st. AL kan nämligen en eller flera ledamöter väljas av annan än bolagsstämma, om detta föreskrivits i bolagsordningen. Sådan föreskrift kan införas efter särskilt tillstånd, som lämnas av kommerskollegium, eller enligt stadganden i särskild författning. Samtliga ledamöter i aktiebolags styrelse får dock inte tillsättas i annan ordning än huvudregeln anger. Även revisorer skall väljas på bolagsstämma. I bolagsordning kan dock bestämmas att en eller flera revisorer skall utses på annat sätt, vid sidan av minst en revisor som skall väljas på bolagsstämma (105 § 2 st. AL).

Enligt lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar (EkL) gäller att styrelsen skall väljas på föreningsstämma (6 § och 21 § 2 st). Dock kan i föreningens stadgar bestämmas att samtliga eller vissa ledamöter skall tillsättas i annan ordning. Detsamma gäller för revisor (6 § och 45 § 1 st.).

Utöver lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser och vissa beskattningsregler, från vilka kan bortses i detta sammanhang, saknas lagregler för stiftelser. Kommun och landstingskommun har frihet att i de stadgar för stiftelse, vilka måste finnas för att denna skall bli en särskild juridisk person, ge de föreskrifter om styrelseval, revision, förvaltning m. m. som anses lämpliga.

Lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. (LPV) är endast tillämplig, när detta föreskrivs i författning. Så har skett i 22 § KL och 32 § LL samt i specialförfattningar som reglerar vissa kommunala nämnders verksamhet. Även för sådana val av ledamöter i statliga organ som förrättas av landsting finns bestämmelser om proportionella val i särskilda författningar, t. ex. 42 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460), 76 § polisinstruktionen (1974:511).

Som framgår av kommunaldemokratiutredningens redovisning fördelas enligt praxis ofta styrelseplatser i kommunala företag proportionellt mellan de i kommunfullmäktige eller landstinget representerade partierna. Någon garanti för att så sker föreligger inte. Detta gäller även i de fall bolagsordning, stadgar osv. föreskriver proportionellt valsätt, när styrelse och revisorer utses, eftersom LPV endast kan göras tillämplig genom föreskrift i författning.

Kommunalrättskommittén ställde sig i betänkandet "Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet" (SOU 1965:40 s. 206) avvisande till att införa bestämmelser om proportionellt val av styrelse och revisorer i kommunala bolag och andra privaträttsliga företag. I kommitténs förslag till lag om särskilda kommunföretag upptogs dock en bestämmelse om att styrelsen i sådant företag skulle väljas av fullmäktige och att valet kunde ske proportionellt. Detsamma skulle enligt förslaget gälla val av revisorer (bet. s. 315, 318).

LPV kan genom ett stadgande i 24 § i förslaget till enhetlig kommunallag göras tillämplig på sådana val av ledamöter och revisorer i kommunala företag som kommunfullmäktige eller landstinget skall förrätta. Om stadgandet utformas så att proportionellt val skall kunna förekomma, när fullmäktige skall förrätta valen, blir det tillämpligt även i de fall funktionärer utses i privaträttsliga företag som inte är helägda av kommunen eller landstingskommunen. Enligt kommunaldemokratiutredningens förslag skall dock samtliga styrelseledamöter och revisorer utses proportionellt. Eftersom i aktiebolag minst en styrelseledamot och en revisor som sagts tidigare måste utses på bolagsstämma, erhålls genom ett sådant stadgande inte en helt proportionell fördelning. Lagbestämmelser fordras därför också om att samtliga styrelseledamöter och revisorer skall utses i annan ordning än 77 § AL anger och att kommunfullmäktige resp. landstinget skall förrätta valen. Bestämmelser måste också ges vilka definierar vad som menas med kommunalt aktiebolag. Som kommunalrättskommittén framhållit (SOU 1965:40 s. 190) är detta förenat med svårigheter. Om de nya reglerna skall tillämpas på redan existerande aktiebolag, måste vissa övergångsproblem lösas. Även val av styrelseledamöter och revisorer i ekonomiska föreningar och stiftelser skall enligt kommunaldemokratiutredningens förslag omfattas av en lagreglering.

Kommunaldemokratiutredningens förslag föranleder sålunda en författningsreglering av viss omfattning. Denna skall avse förhållanden i särskilda juridiska personer och får anses främmande för kommunallagen. Kommunallagsutredningen anser därför att den inte skall ingå i den föreslagna enhetliga lagen.

De bestämmelser som behövs för att genomföra kommunaldemokratiutredningens förslag berör enligt vad som framgått aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. För stiftelser saknas lagregler om deras organisation och funktioner. Enligt kommunallagsutredningens mening är det från lagteknisk synpunkt lämpligast att den reglering som föranleds av kommunaldemokratiutredningens förslag beträffande val av företrädare i kommunala företag sker genom en särskild lag. Om det bedöms lämpligt, kan i 24 § i den enhetliga kommunallagen samtidigt tas in ett stadgande om att de val som kommunfullmäktige eller landsting förrättar av styrelseledamöter och revisorer i privaträttsliga företag skall kunna ske proportionellt.

Utredningen om den kommunala demokratin anser att kommunala företags handlingar skall ges större offentlighet än f. n. Utredningen understryker önskvärldheten av att frågan om en utvidgad tillämpning av

offentlighetsprincipen i detta avseende blir föremål för utredning. Som kommunaldemokratiutredningen anför ovan (9.8.3) framhåller offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén i sitt slutbetänkande (SOU 1975:22 s. 131 f.) frågan om ökad offentlighet i samhällsägda företag som väsentlig. Kommittén finner sig, bl. a. med hänsyn till sina direktiv, inte böra lägga fram radikalt nya förslag om offentlighetsprincipens räckvidd. En utvidgning av tillämpningen av denna kräver enligt kommittén särskild utredning.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att ämnesområdet för interpellation i kommunfullmäktige och landsting skall vidgas till att omfatta förhållanden i helägda kommunala privaträttsliga företag samt förhållanden i övriga företag, där kommun eller landstingskommun har intressen, sålunda även av kommuner och/eller landstingskommuner samägda företag samt av kommun eller landstingskommun och enskild samägda företag. Utredningen anser att detta skall ske i avvaktan på en utredning om offentlighet och sekretess i sådana företag. Den utsträckta möjligheten att interpellera knyter an till utredningens förslag om att kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall ha ett övergripande ansvar för företagets verksamhet. Interpellation om privaträttsliga företag skall därför kunna ställas till ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet.

Kommunallagsutredningen har behandlat interpellationsförfarandet i huvudbetänkandet (SOU 1974:99 s. 219–223). I avsnittet 10.2.4 ovan har utredningen tagit upp frågan om överlämnande av interpellation för besvarande av annan än ordföranden i styrelsen. I specialmotiveringen till 25 § (10.3) gör utredningen en samlad bedömning av de olika förslagen rörande interpellationsförfarandet.

Interpellation i kommunfullmäktige skall avse "ämne som tillhör kommunfullmäktiges handläggning" (23 § KL, 24 § KLS). Med bestämmelsen förstås att interpellationsämnet skall falla såväl inom den allmänna kommunala kompetensen som inom ramen för de frågor vilka kan behandlas av kommunfullmäktige. Detta innebär att interpellationsrätten i princip är begränsad till det område av den kommunala verksamheten som omfattas av revisionen och till upptagande av ny verksamhet. Interpellation får således inte avse ämnen som klart faller utanför den kommunala kompetensen eller är av allmänpolitisk natur, men inte heller frågor som förvaltningsorganen enligt särskilda författningar har att pröva utan att vara ansvariga för sina åtgärder inför kommunfullmäktige (Kajser: Kommunallagarna II 1972 s. 189). Motsvarande gäller för interpellation i landsting (33 § LL).

Motiven till bestämmelserna i 23 § KL är inte uttömmande (SOU 1952:14 s. 120–122). Där anges f. ö. att dessa endast innehåller grunderna för interpellationsförfarandet. I praktiken har bestämmningen av ämnesområdet för interpellation vållat problem. Särskilt gäller detta den verksamhet som handhas av fakultativa nämnder, tillsatta med stöd av 44 § 2 st. KL. Svårigheterna har även varit framträdande, när det gäller att i arbetsordning närmare bestämma det tillåtna området för interpellation (Kajser: Förvaltningsrättslig tidskrift 1964 s. 114–121).

Fullmäktiges ordförande har att pröva, om interpellation tar upp ett ämne som tillhör fullmäktiges handläggning. Finner ordföranden att interpellationen rör något som ligger utanför fullmäktiges kompetens, skall han vägra att ställa proposition på frågan om interpellationen skall få framställas. I sådant fall är ordförandens propositionsvägran villkorlig. Detta innebär att fullmäktige, om någon ledamot yrkar det, kan med enkel majoritet fatta beslut om att interpellationen ändå skall få framställas. Fullmäktiges beslut att tillåta att interpellation framställs kan prövas efter besvär (RÅ 1927 ref. 24). Fullmäktige skall inte fatta sakbeslut med anledning av interpellation (RÅ 1965 I 96).

Kommunalt bolag, stiftelse eller ekonomisk förening är formellt ett självständigt, privaträttsligt rättssubjekt och skiljer sig inte i detta avseende från andra sådana rättssubjekt. Även i de fall t. ex. aktiebolag är helägt av kommun blir det kommunala engagemanget från kommunalrättslig synpunkt att betrakta som ett deltagande i ett särskilt, utomkommunalt subjekts verksamhet. Bolagsorganen är inte kommunala organ. Därigenom begränsas kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och övriga nämnders inflytande, insyn och kontroll över bolagens verksamhet. De kan inte utkräva formellt ansvar av bolagets funktionärer. Även möjligheten att ställa bolagets funktionärer till svars genom interpellation är begränsad, eftersom dessa i denna egenskap inte är att betrakta om kommunala förtroendemän. Av aktiebolagslagen framgår vidare att styrelseledamot i egenskap av syssloman för bolaget är skyldig att iaktta tystlåtenhet med avseende på angelägenheter och förhållanden i bolaget, vilkas yppande kan medföra skada för bolaget (t. ex. 127 § AL).

Kommunerna kan genom avtal med privaträttsliga företag eller genom utformningen av bolagsordning eller stadgar tillförsäkra sig ett direkt inflytande över företagets verksamhet. Sådana arrangemang anses emellertid i princip inte utvidga det tillåtna området för interpellation.

I praktiken förekommer det att interpellationer angående förhållanden i kommunala privaträttsliga företag besvaras i större utsträckning än nu angivna regler medger. Vad nyss redovisats innebär inte heller i formellt avseende att förhållandena i sådana kommunala företag skulle vara helt undandragna interpellation.

De ekonomiska mellanhavanden som kommunen har med privaträttsliga företag får anses utgöra tillåtna interpellationsämnen. Om interpellation knyter an till instruktion för ombud på bolagsstämma eller föreskriven inspektionsrätt, kan dess laglighet inte heller ifrågasättas. Detsamma kan även gälla i de fall kommunstyrelsen eller annan nämnd har ålagts att följa verksamheten i de privaträttsliga kommunala företagen. Interpellation kan då ha som utgångspunkt en konkret åtgärd eller ett beslut inom ett företag, om frågan till vederbörande ordförande utformas så att interpellanten efterhör vilka åtgärder kommunstyrelsen eller nämnden kommer att vidta med anledning av åtgärden eller beslutet. I anslutning till inspektionsrätt kan interpellation framställas i vilken vederbörande ordförande tillfrågas om och hur inspektionsrätten utövas. Interpellationen kan också med utgångspunkt i en inträffad händelse eller vidtagen åtgärd från företagets sida avse vad kommunstyrelsen eller annan nämnd

tänker företa sig på grund av föreliggande inspektionsrätt. En interpellation kan vidare utmyнна i en fråga om vederbörande nämnd har för avsikt att göra en framställning till ett kommunalt företag med anledning av något förhållande inom företaget.

Interpellation om förhållanden i privaträttsliga kommunala företag är således enligt gällande rätt i relativt stor utsträckning möjlig, låt vara att lagligheten är beroende av utformningen av den fråga som ställs i interpellationen i varje särskilt fall.

Om förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att kommunstyrelsen respektive förvaltningsutskottet skall åläggas ett övergripande ansvar för de kommunala företagens verksamhet genomförs, innebär detta i och för sig inte att det faktiska interpellationsområdet utvidgas. Interpellation skulle liksom nu få avse vilka åtgärder kommunstyrelsen kommer att vidta med anledning av visst i interpellationen påtalat förhållande. Interpellation om kommunstyrelsens åtgärder visavi bolaget skulle i stort sett få samma omfattning som interpellation till styrelsen om dess uppgift att ha överinseende över andra förvaltningsorgans verksamhet. Bestämmelsen i 32 § 1 st. i förslaget till enhetlig kommunallag ger kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet den önska de uppsikten över de kommunala företagen. Kommunallagsutredningen anser därför att ytterligare bestämmelser om detta ansvar inte behövs.

När kommunal verksamhet anförtros privaträttsliga juridiska personer — aktiebolag, ekonomisk förening, stiftelse osv. — uppstår konkurrens mellan kommunallagarnas regelsystem och det associationsrättsliga regelsystemet. Eftersom dessa i många väsentliga avseenden är olika, ligger redan här problem.

För aktiebolag och ekonomisk förening är enligt AL bolagsstämma och enligt EkL föreningsstämma det forum där företagets verksamhet skall behandlas. Från dessa lagars synpunkt är således kommunfullmäktige- och landstingssammanträden externa sammankomster som inte berör bolag resp. ekonomisk förening och på vilka dessa juridiska personers angelägenheter egentligen inte skall diskuteras. Som framgått ovan kan inte heller de särskilda juridiska personernas funktionärer göras formellt ansvariga för sin förvaltning inför kommunfullmäktige eller landstinget. Från associationsrättsliga utgångspunkter är sålunda interpellation om privaträttsliga juridiska personers verksamhet något främmande.

För att göra verksamheten i privaträttsliga kommunala företag åtkomliga för interpellation i större utsträckning än f. n., måste ett positivt stadgande om detta införas i förslaget till enhetlig kommunallag. Detta kan ske genom ett tillägg till 25 § om att interpellation om förhållanden i privaträttsliga kommunala företag är tillåten, i den mån bestämmelser i annan författning inte hindrar det.

Genomförandet av förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att även förhållanden i företag, som kommun eller landsting äger tillsammans med annan kommun och/eller landstingskommun eller tillsammans med enskild, skall kunna bli föremål för interpellation, är förenat med särskilda svårigheter. Som framgått ovan har funktionärer i bolag och andra särskilda juridiska personer viss tystnadsplikt. Förhållan-

den skall inte yppas för utomstående, när detta kan medföra skada för den juridiska personen. I ett av kommun helägt aktiebolag får tystnadsplikten knappast aktualitet annat än med hänsyn till borgenärernas intressen, eftersom kommunen är enda aktieägaren. Om ett bolag däremot ägs av kommun och enskild men även om två eller flera kommuner och/eller landstingskommuner samäger ett bolag, kan röjandet av dess interna förhållanden i debatt på kommunfullmäktige- eller landstingssammanträde leda till konflikter och ansvarsutkrävande. Det samma gäller för övriga juridiska personer, eftersom deras funktionärer dels genom lagregler, dels på grund av sitt sysslomannaskap har att iaktta den juridiska personens intressen, vari även ligger att inte obehörigen yppa sådant som kan vålla skada för den verksamhet som den juridiska personen driver.

Som framgått tidigare föreligger också svårigheter vid bestämmandet av vilken grad av inflytande som kommun eller landstingskommun skall ha för att ett privaträttsligt företag skall vara att anse som kommunalt. Dessa svårigheter gör sig särskilt gällande vid en utvidgning av området för interpellation till att omfatta andra privaträttsliga företag än dem som helt ägs av kommun eller landstingskommun.

Mot bakgrund av vad nu anförts anser kommunallagsutredningen att interpellationsområdet i avvaktan på utredning om offentlighet och sekretess inom statliga och kommunala företags verksamhet endast bör utvidgas till att omfatta av en kommun eller en landstingskommun helägt företag.

Kommunallagsutredningen föreslår ett tillägg till 25 § i förslaget till enhetlig kommunallag om interpellation angående helägda kommunala företag.

Den särskilda regleringen av val av styrelseledamöter och revisorer i privaträttsliga kommunala företag och frågan om utvidgning av interpellationsrätten i kommunfullmäktige och landsting till att omfatta alla privaträttsliga företag, där kommun eller landstingskommun har intressen, fordrar relativt omfattande rättsutredning. En sådan utredning faller inom associationsrätten. Kommunallagsutredningen anser sig inte kunna gå in närmare på ett rättsområde som ligger helt vid sidan av det kommunalrättsliga. Enligt kommunallagsutredningens mening bör därför nämnda frågor tas upp i samband med en utredning om offentlighet och sekretess i samhällsägda privaträttsliga företag eller övervägas särskilt.

10.3 Specialmotivering till ändringar i det tidigare förslaget till kommunallag

1 kap. *Allmänna bestämmelser*

4 §

Förslaget till enhetlig kommunallag (SOU 1974:99) upptar bestämmelser som svarar mot dem i 4 § KL, 4 § KLS och 5 § LL om den grundläggande

de funktionsfördelningen mellan de olika kommunala organen. Bestämmelserna är uppdelade på två moment. Det första avser kommuner och det andra landstingskommuner. Kommunallagsutredningen har kompletterat bestämmelserna om den förvaltande och verkställande funktionen med att omnämna den kommunala personalen. Syftet med detta stadgande är i första hand att markera gränsen mellan förtroendemän och tjänstemän. Det avser dock alla personalkategorier (bet. s. 171).

Utredningen har i det slutliga lagförslaget kompletterat bestämmelserna i 4 § 1 mom. 2 st. och 2 mom. 2 st. med att där omnämna den beredande funktionen samt möjligheten att tillsätta särskilda beredningar.

Som framgått tidigare (10.2.2) upptar förslaget i huvudbetänkandet i 4 § även allmänna stadganden om delegation av beslutanderätt från kommunfullmäktige resp. landstinget till styrelsen eller annan nämnd (bet. s. 170–172).

KL och LL innehåller inte något allmänt stadgande om heltidsengagerade förtroendemän. Särskilda arvodesbestämmelser finns dock för dem i 28 § 2 mom. 4 st. KL och 39 § 2 mom. 4 st. LL. Där talas om kommunfullmäktig resp. landstingsman som skall ägna hela sin arbetstid åt uppdrag för kommunen resp. landstingskommunen. I KLS finns ett flertal bestämmelser om borgarråden, deras ställning och uppgifter (t. ex. 44–46 §§). Även ett allmänt kompetenskrav för borgarråd uppställs i lagen (45 § 1 mom.). I förslaget till enhetlig kommunallag har detta kompetenskrav utgått. Vissa särregler har dock behållits för borgarråden (45 och 46 §§). Med hänsyn till kommunaldemokratiutredningens ställningstagande står dessa särregler kvar i det slutliga lagförslaget.

I 9 § LLS finns bestämmelser om närvaro- och yttranderätt i förvaltningsutskottet och landstinget för heltidssysselsatt förtroendeman som inte är ledamot av dessa organ. Denna bestämmelse har däremot kommunaldemokratiutredningen ansett inte böra ges motsvarighet i det slutliga lagförslaget (se 5.5.2).

De omarbetade arvodesbestämmelserna i 30 § i lagförslaget innehåller inte särskilda stadganden om förmåner till heltidssysselsatta förtroendemän.

Av de skäl som anförs under 10.2.4 anser kommunallagsutredningen att bestämmelser kan införas i den enhetliga kommunallagen om att kommunfullmäktige och landsting får besluta att förtroendeuppdrag för kommunen eller landstingskommunen skall vara heltidssyssla. Bestämmelsernas syfte är dels att slå fast att sådan rätt föreligger för dessa beslutande organ, dels att understryka att förtroendeuppdragen fortfarande normalt bör utövas vid sidan av ordinarie arbete eller eljest ha karaktär av deltidssyssla. Härutöver har någon särskild rättsverkan inte knutits till bestämmelserna. De inskränker således inte kommunernas och landstingskommunernas frihet att bestämma de göromål som skall vara förenade med förtroendeuppdrag och den tid som skall ägnas åt uppdragen.

De föreslagna bestämmelserna har placerats i särskilda stycken i 1 mom. och 2 mom. och i anslutning till stadgandena om de förvaltande och verkställande organen i paragrafen.

2 kap. *Om fullmäktige*

6 §

Förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att kommunfullmäktiges och landstingens mandattid skall börja den 22 oktober valåret föranleder förutom ändring i 10 § också ändring i 6 § 2 st. i förslaget till enhetlig kommunallag. Ändringen i 10 § kommenteras i det följande.

Kommunallagsutredningen har förenklat stadgandet i 6 § 2 st. Utöver vad som följer av det snabbare valgenomslaget åsyftas ingen ändring i sak.

7 §

Gällande rätt, tidigare förslag m. m.

För de beslutande organen gäller att kommunfullmäktige själva får bestämma, om suppleanter skall utses för dem (5 a § KL, 5 § KLS), att möjlighet att utse suppleanter saknas för förbundsfullmäktige i kommunalförbund samt att suppleanter skall utses för landstingsmän (6 och 8 §§ LL).

Om suppleanter skall finnas för kommunfullmäktige, bestämmer fullmäktige antalet suppleanter. Detta skall utgöra en viss andel av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen indelats i valkretsar, av antalet platser som parti får i varje valkrets.

Om utseende av suppleanter för landstingsmän finns regler i vallagen (1972:620). Bakgrunden till föreliggande olikheter mellan kommuner och landstingskommuner beträffande reglerna för utseende av suppleanter redovisas i huvudbetänkandet (SOU 1974:99) under 4.3.1 och 4.3.2.

Utredningen om den kommunala demokratin och kommunallagsutredningen har 1971 i ett gemensamt betänkande "Nya bestämmelser för utseende av suppleanter för kommunfullmäktige" (Ds C 1971:4) tagit ställning till frågan om antalet suppleanter i kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige samt därtill hörande valtekniska frågor. I betänkandet angavs att en allsidig bedömning av suppleantsystemet skulle göras senare och att frågan om ett enhetligt suppleantsystem i kommunerna skulle tas upp i detta vidare sammanhang (bet. s. 24 och 25).

Möjligheten att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes fr. o. m. 1970 års val (prop. 1969:129, KU 44). Systemet är fakultativt, dvs. fullmäktige får själva avgöra om suppleanter skall finnas för dem.

I kommunalrättskommitténs betänkande "Fullmäktige och suppleanter i kommunerna" (K 1969:5), vilket låg till grund för propositionen i denna del, redovisas inga överväganden huruvida ett suppleantsystem för fullmäktige borde vara obligatoriskt eller fakultativt. Där behandlas uteslutande frågan om införande av ett suppleantsystem. Kommittén uttalade att systemet i princip skulle motsvara det som fortfarande gäller för landsting, vilket är obligatoriskt (bet. s. 70).

Departementschefen ansåg att skälen för att införa suppleanter klart övervägde skälen däremot (prop. s. 122). Emellertid förordad: han ett fakultativt system.

Frågan om ett fakultativt eller obligatoriskt system gav upphov till delade meningar vid riksdagsbehandlingen. Konstitutionsutskottets majoritet avstyrkte förslag om ett obligatoriskt system vilka framlagts i följdmotioner till propositionen (KU 1969:44 s. 8). I en reservation till konstitutionsutskottets utlåtande (s. 15) förordade en minoritet inom utskottet ett obligatoriskt suppleantsystem. Riksdagen följde utskottsmajoriteten.

Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1972:105 med förslag till ny vallag m. m., vilket bl. a. grundades på förslagen i utredningarnas ovannämnda gemensamma betänkande, föreslogs i en motion (1972:1739) att ett obligatoriskt suppleantsystem för kommunfullmäktige skulle införas. Konstitutionsutskottet (1972:49) avstyrkte motionen och framhöll bl. a. att arbetet med frågan inom utredningen om den kommunala demokratin inte borde föregripas (s. 31). Riksdagen följde utskottet.

Kommunallagsutredningens bedömning

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår som framgår av 3.8.5 att suppleantsystemet för kommunfullmäktige skall vara obligatoriskt. Härigenom skapas enhetlighet mellan kommuner och landstingskommuner i detta avseende.

Förslaget kan genomföras så att i 7 § 1 st. i den enhetliga lagen föreskrivs att för fullmäktige skall utses suppleanter. Eftersom i lagförslaget med fullmäktige avses både kommunfullmäktige och landstinget, behövs inte stadgandet om att suppleanter skall utses för ledamöter i landstinget. Detta utgår således.

Nuvarande bestämmelser om antalet suppleanter för kommunfullmäktige, vilka överförts till den enhetliga kommunallagen, skall enligt kommunaldemokratiutredningens förslag inte ändras. Bestämmelserna bör bilda ett andra stycke i paragrafen. I ett tredje stycke bör fortfarande upptas en erinran om reglerna om utseende av suppleanter i landsting.

9 §

I det slutliga lagförslaget har 9 § på grund av sin omfattning indelats i moment.

Det stadgande som föreslås om att ledamot och suppleant i kommunfullmäktige och landsting samt i särskild beredning får fullgöra sitt uppdrag utan hinder av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom motsvarar som tidigare framgått (10.2.1) bestämmelsen i 4 kap. 6 § RF om riksdagsledamots och ersättares rätt till ledighet för att fullgöra riksuppdrag och har samma innebörd. Det kommunala förtroendeuppdraget skall sålunda rättsligen ta över skyldighet att fullgöra tjänst eller uppdrag som inte låter sig förena med det kommunala uppdraget, vare sig åliggandet är av offentligrättslig eller privaträttslig natur. Nämnda grundlagsstadgande tar dock över det i kommunallagen föreslagna. Kommunallagsutredningen hänvisar beträffande stadgandets rättsverkningar i övrigt till uttalandena i förarbetena till 4 kap. 6 § RF (prop. 1973:90 s. 261 f.).

De kommunala förtroendeuppdragen har skiftande karaktär. För fullgörandet av dem krävs mycket olika tidsinsatser. Utöver heltidssysslor och sådana deltidssysslor, som bestämts i del av full arbetstid, kan det därför vara svårt att i förväg avgöra tidsåtgången för ett uppdrag. Även om sammanträden med fullmäktige, nämnder och andra kommunala organ fastläggs i planer, blir det därför i första hand den förtroendevalde själv som avgör när ledighet behövs och hur lång den skall vara. Det är möjligt att det vid den praktiska tillämpningen av stadgandet uppkommer behov av regler om samråd mellan arbetsgivare och arbetstagare om utövandet av rätten till ledighet. Sådana regler kan som utredningen framhållit tidigare tas in i kollektivavtal. De får dock inte utformas så att rätten till ledighet inskränks.

Rätten till ledighet omfattar alla kommunala uppdrag, såväl heltids- som deltidsuppdrag. Förtroendeuppdragen framgår av 4 §. Med hänsyn till att rätten till ledighet även skall omfatta ledamot och suppleant i särskild beredning har utredningen kompletterat 4 § med att omnämna den beredande funktionen samt möjligheten att tillsätta särskilda beredningar. Genom hänvisningar i 34, 43 och 55 §§ till stadgandet i 9 § görs detta uttryckligen tillämpligt på ledamöter och suppleanter i styrelsen, övriga nämnder och kommunalorgan samt revisorer. Genom andra hänvisningar kommer detsamma att gälla fullmäktige och förvaltande organ samt revisorer i kommunalförbund.

Rätten till ledighet omfattar fullgörande av alla uppgifter som är förenade med kommunala förtroendeuppdrag, även t. ex. nödvändigt förberedelsearbete och försammanträden med politiska partigrupper.

10 §

Kommunallagsutredningen har i avbidan på kommunaldemokratiutredningens ställningstagande till mandattiden för kommunfullmäktige och landsting överfört gällande bestämmelser i 8 § KL, 8 § KLS och 9 § LL till förslaget till enhetlig kommunallag (SOU 1974:99 s. 56 f., 60 f., 182 f.).

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att mandattiden för kommunfullmäktige och landsting skall börja den 22 oktober valåret. Tidpunkten har valts med hänsyn till möjligheterna att få fram definitiva valresultat.

För kommunfullmäktige i Stockholms kommun föreslår utredningen ingen ändring av mandattiden, dvs. denna skall liksom nu börja den 15 oktober valåret.

Eftersom mandattiden för kommunfullmäktige och landsting inte längre kommer att överensstämma med kalenderår, måste begreppet tjänstgöringsår införas i den enhetliga kommunallagen.

Då mandattiden för kommunfullmäktige i Stockholm inte skall ändras, upptas särregeln i 10 § 2 st. också i det slutliga lagförslaget. I denna har en redaktionell ändring gjorts.

12 §

Kommunallagsutredningen hänvisar beträffande gällande rätt och förslaget om att två vice ordförande skall kunna utses även i landsting till specialmotiveringen till 12 § i huvudbetänkandet (SOU 1974:99 s. 183–187).

Eftersom alla nyvalda kommunfullmäktige och landsting föreslås tilltråda under valåret och tjänstgöringsåret inte kommer att sammanfalla med kalenderåret, måste i 12 § 1 st. den enhetliga lagen anges att valen till presidieposterna i dessa organ skall förrättas på första sammanträdet under tjänstgöringsåret.

Vid sammanträde som hålles med nyvalda kommunfullmäktige och landsting under valår skall ordförandeskapet utövas av den nyvalde ordförande. Intill dess val av ny ordförande skett, skall den som fullmäktige (landstinget) särskilt utsett vara ordförande (11 § 2 st. KL, 25 § 3 st. LL). De nu gällande bestämmelserna tillkom 1969. Viss oklarhet har förelegat om i bestämmelserna med "fullmäktige" resp. "landstinget" avsetts de nyvalda organen.

Före 1969 stadgades i 11 § 2 st. KL att året näst efter det då val av fullmäktige ägt rum ordförandeval skulle hållas i januari månad och ordförandeskapet intill dess utövas av den som fullmäktige därtill särskilt utsett.

Förslaget till enhetlig kommunallag (12 § 2 st.) upptar en bestämmelse om att den senast valde ordföranden skall utöva ordförandeskapet tills ordförandeval förrättats. Till detta stadgande hänvisas beträffande ordförandeskapet i nyvalda förbundsfullmäktige i kommunalförbund (79 § 4 mom.).

För Stockholms kommun gäller som framgått tidigare att fullmäktige där skall sammanträda första vardagen efter den 15 oktober valåret. Bestämmelser saknas om vem som skall föra ordet intill dess ordförandeval förrättats på sådant sammanträde. Enligt praxis öppnar den s. k. ålderspresidenten sammanträdet och för ordet tills ny ordförande valts. Någon bestämmelse härom finns inte intagen i arbetsordningen för fullmäktige. Visst stöd för denna praxis kan sökas i bestämmelsen om ordförandeskapet, när såväl ordföranden som vice ordföranden är förhindrad att närvara vid sammanträde (11 § 2 st. KLS). Bestämmelsen synes ha tillämpats analogt.

Frågan om vem som skall föra ordet intill dess nyvalda fullmäktige och landstinget utsett ordförande har ordningskaraktär. Den bör därför liksom andra ordningsfrågor regleras i arbetsordning. Den enhetliga kommunallagen förenklas därigenom ytterligare.

Det ligger i sakens natur att det måste finnas någon som för ordet på det första sammanträdet med nyvalda kommunfullmäktige och landstinget så att sammanträdet kan öppnas och ordförandeval förrättas. Kommunallagsutredningen anser det därför inte nödvändigt att i 31 § i förslaget till enhetlig kommunallag ta in en föreskrift som gör bestämmelser i arbetsordning om interimisordförande obligatoriska. Sådana bestämmelser bör dock finnas och utformas så att det i förväg är avgjort vem

som skall vara interimsoordförande. I annat fall uppstår det formella problemet att ingen finns som kan öppna sammanträdet och fungera som ordförande, när interimsoordföranden skall utses.

Eftersom i första stycket stadgas att presidievalen i fullmäktige skall förrättas på första sammanträdet under tjänstgöringsåret, behövs inte längre den särregel om tidpunkten för sådana val i Stockholms kommunfullmäktige som upptas i 12 § 4 st. i huvudbetänkadets förslag till enhetlig kommunallag.

13 §

För att tillgodose önskemålet om att nyvalda kommunfullmäktige och landstinget skall sammanträda så snart som möjligt efter det att det definitiva valresultatet föreligger, föreslår kommunallagsutredningen ett stadgande i 13 § 2 st. om att första sammanträde under valår skall hållas senast den 1 november. Anledning saknas enligt utredningens mening att i lagen ge en bestämmelse om vid vilken tidpunkt första sammanträde skall hållas de två följande tjänstgöringsåren under mandatperioden.

För kommunfullmäktige i Stockholms kommun gäller att sammanträde skall hållas första vardagen efter den 15 oktober varje tjänstgöringsår (14 § 1 st. KLS). Kommunallagsutredningen anser att någon särskild bestämmelse om detta inte behövs. Fullmäktige är oförhindrade att även i fortsättningen sammanträda enligt nu gällande ordning. Däremot behövs fortfarande en särregel för Stockholms del om att kommunstyrelsen, styrelsens presidium samt borgarråden skall väljas på första sammanträdet under tjänstgöringsåret. Den upptas i paragrafens fjärde stycke.

Med hänsyn till det snabbare valgenomslaget fordras inte längre särskilda bestämmelser om nyvalda kommunfullmäktiges och landstingets valkompetens och rätt att besluta om ändrad nämndsammansättning. I 13 § 3 st. kvarstår därför endast stadgandet om de val som skall förrättas på sammanträde som hålles före utgången av december månad. Vidare utgår det i 20 § 3 st. angivna undantaget från beredningstvånget vid behandling av ärende om ändrad sammansättning av nämnd vid sammanträde med nyvalda fullmäktige eller landsting under valår (jfr SOU 1974:99 s. 211).

15 §

Gällande rätt

I 14 a § KL, 15 a § KLS och 22 § LL regleras suppleanternas inkallande till tjänstgöring m. m.

Bestämmelserna i 14 a § KL och 15 a § KLS som är likalydande infördes i samband med 1969 års kommunallagsändringar då bl. a. ett fakultativt suppleantsystem för kommunfullmäktige kom till.

Suppleanter för kommunfullmäktige är gruppuppleanter i den meningen att varje suppleant är suppleant för alla fullmäktige vilka valts på samma valsedel som suppleanten själv eller på annan valsedel för samma parti. Om kommunen indelats i valkretsar, är möjligheten att inträda begränsad till valkretsen. Detta gäller även om parti använt gemensam

lista i samtliga valkretsar i kommunen. Enligt 14 a § KL skall suppleanterna inkallas i den mellan dem bestämda ordningen, varmed förstås den ordning i vilken de valts för resp. politiskt parti. Turordningen mellan suppleanterna bestäms således av valutslaget.

Vid anmält förfall för ordinarie ledamot kallar ordföranden in den för partiet först valde suppleanten och om även denne är förhindrad den andre suppleanten osv. Är samtliga suppleanter vilka valts på samma valsedel som den ordinarie ledamoten förhindrade, kallar ordföranden in den förste suppleanten som valts på annan valsedel för det aktuella partiet i valkretsen. I praktiken följs vid inkallandet den suppleantordning som valprotokollet anger. Ordföranden ställs således inte inför att avgöra från vilken valsedel suppleant skall hämtas.

Valutslaget är även avgörande för suppleants tjänstgöringsrätt. Inställer sig suppleant som har plats i turordningen före särskilt kallad eller vid sammanträdet eljest närvarande suppleant, går han före den inkallade eller närvarande suppleanten. Likaså har den ordinarie ledamoten företräde framför varje suppleant, om han trots anmält hinder ändå inställer sig vid sammanträdet. Utfärdad kallelse ändrar således inte på den genom valutslaget bestämda turordningen mellan suppleanterna.

Med hänsyn till uttalanden som gjorts av konstitutionsutskottet 1969 vid tillkomsten av suppleantinstitutionen för kommunfullmäktige (bet. nr 44, s. 9 f.) får anses gälla, att suppleants tjänstgöringsrätt omfattar helt sammanträde eller – om inträde sker under pågående sammanträde – återstående del av sammanträde. I enlighet härmed får suppleant och ordinarie ledamot eller flera suppleanter inte tjänstgöra växelvis under ett sammanträde. Detta har – trots motstridiga uttalanden i förarbetena (jfr prop. 1969:129 s. 125 och KU 1969:44 s. 10) – ansetts gälla även vid jäv. Det synes tveksamt, om suppleant som inträtt för jävig fullmäktig kan genom att frivilligt avstå från vidare deltagande bereda denne möjlighet att återinträda. Ett sådant förfarande är inte förenligt med nämnda på konstitutionsutskottets uttalanden grundade ordning. En konsekvent tillämpning av denna skulle i angiven situation – åtminstone om suppleanten förebär hinder – leda till att annan suppleant skulle inträda. Å andra sidan kan bristen på uttryckliga regler om tjänstgöringsskyldighet åberopas för att suppleant på detta sätt skall kunna disponera över tjänstgöringsrätten (jfr Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 158). Närvarande suppleant vilken inträtt för fullmäktig som utan anmält hinder är frånvarande vid sammanträdes början – t. ex. på grund av försening – anses kunna avstå sin plats åt den ordinarie ledamoten, när denne inställer sig (Kaijser a.a. s. 158).

Av 14 a § KL framgår att det åligger ordföranden att inkalla suppleant när kommunfullmäktig anmält hinder. Någon särskild form för kallelse stadgas inte. Av förarbetena framgår att kallelse kan ske på lämpligt sätt.

Reglerna om inkallande av suppleant för landstingsman (22 § LL) skiljer sig i vissa hänseenden från KL:s. Landstingsman skall anmäla hinder till förvaltningsutskottet som inkallar den närmast i ordningen varande suppleant som inte förut inkallats till tjänstgöring. Hinder som uppkommer vid landstingsmöte skall däremot anmälas till landstingets

ordförande som inkallar suppleant. Landstinget skall pröva av landstingsman eller suppleant anmält skäl för utevaro (23 § 1 st. LL). I anslutning härtill finns särregler om att landstingsman, vars hinder inte godkänts av landstinget, har rätt att inträda i suppleants ställe och att denne äger tjänstgöra för ordinarie ledamot, vars hinder inte godkänts och som inte utnyttjar nämnda rätt (23 § 2 st. LL).

Kommunallagsutredningens bedömning

Som framgått av det sagda föreligger osäkerhet på vissa punkter beträffande innebörden av bestämmelserna i 14 a § KL. Klarläggande behövs därför. Utredningen om den kommunala demokratin anser (3.8.5) att turordningen mellan suppleanterna och deras tjänstgöringsrätt skall lagregleras, medan anmälan av hinder och formerna för inkallande av suppleanter kan bestämmas av kommunfullmäktige och landstinget genom arbetsordning. Därvid skall följande gälla.

Principen att valutslaget är avgörande för turordningen mellan suppleanterna skall behållas. Valutslaget skall även vara avgörande för suppleanternas tjänstgöringsrätt. Ordinarie ledamot har alltid företräde till tjänstgöring framför suppleant. Ledamot skall därför ha rätt att inträda när han inställer sig, även under pågående sammanträde. Detta skall gälla oavsett om ledamoten anmält hinder eller ej. Normalt bör inträde inte ske under pågående handläggning av ett ärende. Eftersom vissa ärenden, t. ex. fastställande av budget, tar lång tid bör ledamot eller suppleant i vissa fall tillåtas att gå in under överläggningen i ett ärende. I sådana fall får det ankomma på tjänstgörande ordföranden att avgöra när inträde lämpligen kan ske.

Suppleant skall tjänstgöra under helt sammanträde eller återstående del av sammanträde. Vid jäv för ledamot eller tjänstgörande suppleant skall den jävige dock ha rätt att återinträda, sedan det ärende i vilket jäv föreligger har behandlats. I andra fall skall det inte vara tillåtet för ledamot och suppleant att tjänstgöra växelvis under ett och samma sammanträde. Eftersom det är betungande för presidiet att byta ut eller flytta om suppleanter under pågående sammanträde, bör av praktiska skäl ett avsteg göras från principen att valutslaget alltid är avgörande för tjänstgöringsrätten. Suppleant som inträtt för ordinarie ledamot eller kallad suppleant skall inte träda tillbaka för annan suppleant med förtur som inställer sig under pågående sammanträde eller som får träda tillbaka därför att den ordinarie ledamot i vars ställe han tjänstgör inställer sig.

Vid fortsatt sammanträde skall, i enlighet med principen att ordinarie ledamot alltid har företräde framför suppleant, ledamot alltid kallas till sådant sammanträde. Om denne inte längre är hindrad att tjänstgöra, har han således rätt att inträda och tjänstgöra på det fortsatta sammanträdet.

Kommunallagsutredningen har utformat de nu föreslagna bestämmelserna i 15 § i den enhetliga kommunallagen i överensstämmelse med de återgivna ställningstagandena av utredningen om den kommunala demokratin.

I paragrafens första stycke har turordningen mellan suppleanterna utformats som en självständig regel. Principen om ledamots företräde till

tjänstgöring framför suppleant har intagits i andra stycket. I klarhetens intresse har i samma stycke angetts att företrädesrätt föreligger för ledamot även under pågående sammanträde och vid fortsatt sammanträde.

Som huvudregel skall liksom hittills gälla att suppleant tjänstgör under helt sammanträde eller återstående del av sammanträde. Utredningen anser att detta bör anges i lagen och att de fall där tjänstgöring under del av sammanträde kan förekomma bör anges som undantag från huvudregeln. Att suppleant under pågående sammanträde inte behöver träda tillbaka för annan suppleant med förtur enligt inkallelseordningen, följer av huvudregeln om suppleants tjänstgöring under helt sammanträde eller återstående del av sammanträde. Enligt utredningens mening behövs därför inte något särskilt stadgande om detta i lagen.

Till uppräknningen i 31 § 2 st. av de ämnen som skall regleras genom bestämmelser i arbetsordningen bör fogas även anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde och inkallande av suppleant.

16 §

Gällande rätt och tidigare förslag

Enligt 15 § KL (16 § KLS) får kommunfullmäktige inte handlägga ärende, om inte flera än hälften av fullmäktige är närvarande. Har suppleanter utsetts för fullmäktige gäller ett högre beslutförhetskav, nämligen att 2/3 av fullmäktige är närvarande. Det högre beslutförhetskavet infördes i samband med suppleantinstitutionens tillkomst 1969 och utgjorde en anpassning till det sedan länge gällande beslutförhetskavet för landsting (27 § LL).

Den 1969 genomförda lagändringen grundade sig på kommunalrättskommitténs förslag i betänkandet "Fullmäktige och suppleanter i kommunerna" (K 1969:5). Enligt kommittén borde med ett suppleantsystem följa krav på ökat antal närvarande ledamöter för att den kommunala församlingen skulle vara beslutför. Man hänvisade till att beslutförhetskavet i KL genom förslaget skulle komma att överensstämma med motsvarande bestämmelse i LL (bet. s. 79).

Departementschefen konstaterade (prop. 1969:129 s. 125) att det strängare kravet för beslutförhet i LL är motiverat av att suppleanter utses för landstingsmän. I kommun där suppleanter för fullmäktige kom att utses borde enligt departementschefen – på sätt kommunalrättskommittén och de remissinstanser som yttrat sig i denna del hade anfört – det strängare närvarokravet gälla för fullmäktigesammanträde.

Vid riksdagsbehandlingen gjordes ingen invändning mot förslaget om ändrat beslutförhetskav. Konstitutionsutskottet (1969:44 s. 11) tillstyrkte propositionens förslag med en mindre jämkning, varigenom utskottet åstadkom full saklig överensstämmelse med LL:s motsvarande bestämmelse och tillgodosåg ett påpekande i två motioner. Riksdagen följde utskottet.

Enligt lagen (1965:596) om kommunala sammanläggningsdelegerade är suppleanter obligatoriska för sammanläggningsdelegerade. Lagen hänvisar

i 11 § till bl. a. bestämmelserna i 15 § KL om kommunfullmäktige. På grund härav kom det strängare beslutförhetskravet att gälla även för sammanläggningsdelegerade. I förarbetena till 1969 års lagstiftning kommenteras inte detta förhållande. Det skärpta kravet för närvaro på sammanträde med delegerade synes därför vara en inte övervägd konsekvens av ändringen i KL.

I samband med tillkomsten av 1965 års lag om sammanläggningsdelegerade synes frågan om ett strängare beslutförhetskrav för delegerade inte ha diskuterats.

I en riksdagsmotion (1974:98, KU bet. 30) har frågan om slopande eller sänkning av beslutförhetskravet i kommunala representativa församlingar tagits upp. Som framgått ovan (3.7.1) har motionen överlämnats till utredningen om den kommunala demokratin.

Kommunallagsutredningens bedömning

Beslutförhetsreglernas uppgift är att fastställa vilket antal ledamöter som måste vara närvarande för att ett kommunalt organ skall kunna fungera. Sådana regler har funnits för representativa kommunala församlingar från kommunalförfattningarnas tillkomst 1862. De har alltså gammal hävd inom den kommunala verksamheten. Det kan nämnas att för stadsfullmäktige gällde ursprungligen för beslutsförhet ett närvarokrav om 2/3 av ledamöterna. Detta ändrades 1922 till detsamma som gällde för kommunalfullmäktige, dvs. fler än hälften.

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att formell garanti skall skapas mot att ett mindre antal ledamöter i kommunfullmäktige eller landstinget genom att utebli kan förhindra att sammanträde hålles eller beslut fattas.

Utredningens förslag tillgodoses genom att i 16 § 1 st. uppställs ett beslutförhetskrav som innebär att fler än hälften av ledamöterna i kommunfullmäktige eller landstinget skall vara närvarande. Genom hänvisningen i lagen om kommunala sammanläggningsdelegerade till det här kommenterade lagrummet blir beslutförhetskravet för sammanläggningsdelegerade detsamma som före 1969 års ändring i KL.

18 §

På grund av förslaget från utredningen om den kommunala demokratin, att de heltidssysselsatta förtroendemännen i Stockholms läns landstingskommun inte skall inta någon särställning i förhållande till heltidssysselsatta förtroendemän i andra landstingskommuner, utgår särregeln i fjärde stycket i paragrafen.

20 §

2 mom. Motionsförfarandet

Gällande rätt. Kommunallagsutredningen redovisar i huvudbetänkandet gällande rätt och motiven till bestämmelserna som upptas i första

momentet i paragrafen (SOU 1974:99 s. 208–212). Under 10.2.2 behandlar utredningen i avsnittet om motionsförfarandet kommunfullmäktiges och landstingets nuvarande möjligheter att avskrika motion från vidare handläggning, när den inte är färdigberedd. Utredningen hänvisar till vad som sålunda anförts tidigare.

Motion till kommunfullmäktige eller landsting har ovillkorlig anhängighetsverkan. Detta innebär att motionen skall efter beredning i vanlig ordning bli föremål för beslut av fullmäktige eller landstinget. Beslutet skall innebära ett avgörande av motionen i sak eller att denna avskrivs från vidare handläggning.

Motionen är i egenskap av s. k. beslutsärende underkastad beredningstväng (19 § KL, 20 § KLS, 30 § LL). Beredningen av ärende syftar till att ge det beslutande organet ett tillförlitligt underlag för beslut. Den skall därför utmyнна i ett förslag till beslut. I och för sig medför beredningstväng att den nämnd eller beredning inom vars förvaltnings- eller uppgiftsområde ärendet hör samt därutöver alltid styrelsen endast skall ges tillfälle att yttra sig. Bestämmelserna om beredningstväng i kommunallagarna får dock anses innebära att det av fullmäktiges (landstingets) beslutsunderlag skall framgå att ärendet prövats i sak av något beredningsorgan för att det skall få avgöras i sak (Kaijser: Kommunallagarna II 1972 s. 167). Varje nämnd eller beredning ansvarar å sin sida för att det ärende som överlämnats för beredning verkligen blir vederbörligen berett. Att beredningen utförs och att detta sker på ett lämpligt sätt faller inom det revisionsansvar som organet och dess personal är underkastat. En nämnd eller annat beredningsorgan som skall bereda ett ärende måste få den tid på sig som behövs för att verkställa uppdraget (Kaijser a.a. s. 170). Hur lång denna tid skall vara i det enskilda fallet beror på ärendets natur och angelägenhetsgrad samt beredningsorganets övriga uppgifter och arbetsbörda. Givetvis måste organet beakta gällande föreskrifter som finns i författning samt i reglemente, beslut eller direktiv från det beslutande organet. I första hand ankommer det dock på beredningsorganet och dess ordförande att bestämma ärendenas turordning samt avgöra beredningens omfattning och karaktär i varje ärende.

Kommunallagsutredningens bedömning. I gällande kommunallagar förekommer inte tidsregler för beredning av ärenden. För framläggande av budgetförslag finns dock senaste tidpunkt angiven i lagarna (54 § KL, 58 § KLS). En lagregel om en maximerad och fast beredningstid för motioner skulle således utgöra en principiell avvikelse från vad som i övrigt gäller för ärendeberedning. I den i 20 § 2 mom. upptagna bestämmelsen anges därför att motion *bör* beredas så att fullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen på sammanträde som hålles inom ett år från det ärendet anhängiggjorts. Beredningstiden för motion blir således inte absolut.

Avsikten med bestämmelsen är inte att ändra beredningsansvarets innehåll och omfattning. Det är inte heller meningen att beredningen av motioner skall prioriteras framför annan ärendeberedning eller de andra uppgifter som beredningsorganen har. Enligt kommunaldemokratiutredningens uppfattning (3.8.3) bör dock beredningen av motion i normalfal-

let klaras av inom ett år från det motionen väckts.

Inget hindrar kommunfullmäktige och landstinget att i arbetsordning, reglemente o. d. lämna föreskrifter om kortare normalt看 för beredning av motion. Sådana föreskrifter har dock ordningskaraktär (jfr SOU 1974:99 s. 208). De kan således inte ges den innebörden att beredningstiden maximeras så att beredningsorganen blir skyldiga att, på bekostnad av handläggningen av övriga ärenden, avsluta beredningen inom en sålunda bestämd tid.

För att motioner inte skall förlora i aktualitet och för att kommunfullmäktige eller landstinget skall få möjlighet att påverka beredningens inriktning och omfattning, kompletteras bestämmelsen om beredningstiden med ett stadgande om anmälnings- och redovisningsskyldighet för beredningsorganen. Om beredningen av en motion inte kan avslutas inom ett år, skall enligt stadgandet detta förhållande och vad som kommit fram under beredningen anmälas till kommunfullmäktige resp. landstinget.

Stadgandet riktar sig till styrelsen, övriga nämnder och särskilda beredningar, vilka det åligger att bereda motioner. Dessa organ har således att iaktta anmälnings- och redovisningsskyldigheten. Det faller emellertid inom kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets allmänna uppgift att öva tillsyn över andra nämnders verksamhet och att ha huvudansvaret för beredning och verkställighet av fullmäktiges resp. landstingets beslut att också vaka över att anmälan och redovisning sker.

I den föreslagna enhetliga kommunallagen ingår inga regler i övrigt om handläggningen av motion. Det har i stället överlämnats till kommunfullmäktige och landstinget att ge bestämmelser därom i arbetsordning. Enligt 31 § 2 st. i förslaget är sådana bestämmelser obligatoriska (SOU 1974:99 s. 249 f.). De beslutande organen kan således i arbetsordningen, men även i reglementen o. d., lämna de närmare föreskrifter som behövs om anmälan och redovisning enligt 20 § 2 mom.

När kommunfullmäktige eller landstinget tar upp anmälan av icke färdigberedd motion till behandling, kan beslutas att till beredningsorganen skall framföras synpunkter på den fortsatta beredningens innehåll och inriktning samt sättas ut ny tid för anmälan eller beredningstiden anges. Det skall också vara möjligt för kommunfullmäktige och landstinget att vid behandlingen av anmälan avskryva motion från vidare handläggning. Detta stadgas i 20 § 2 mom. sista punkten. Om en motion inte längre är aktuell eller redovisningen av vad som kommit fram under beredningen bedöms tillräcklig med hänsyn till motionens syfte och innehåll, kan kommunfullmäktige resp. landstinget besluta att avskryva motionen. Några kriterier för att sådant beslut skall kunna fattas uppställs inte. Det ankommer på det beslutande organet att avgöra vad som skall ske med motionen. En motion kan således avskryvas, även om beredningen enligt styrelsens eller annan nämnds uppfattning bör fortsättas eller motionären begär det. Inget hindrar dock styrelsen eller nämnden att med stöd av 19 § anhängiggöra ärendet som eget förslag eller motionären att åter väcka motion i samma ämne.

Möjligheten att avskryva motion omfattar även den form av beslut som förekommer i riksdagen, där motion förklarar "besvarad" med vad som

redovisats i utskottsbetänkande. Sådant beslut innebär i de flesta fall att ärendet avskrivs men kan ibland, beroende på redovisningens innehåll, betyda ett avgörande i sak.

3 mom. Omröstningar och opinionsundersökningar

Gällande rätt m. m. Kommunala folkomröstningar, opinionsundersökningar och liknande förfaranden är inte lagreglerade. De har inte heller berörts i förarbetena till nu gällande kommunallagar. Frågan om inhämtande av kommunmedlemmars uppfattning i visst ärende genom omröstning har bedömts i två utslag av regeringsrätten, redovisade i RÅ 1932 S 166 och 1967 ref. 57. I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift (FT) 1973 (Hans Calmfors: "Kommunal folkomröstning — kommunal opinionsundersökning" s. 258 f.) har ämnet diskuterats och rättsfallet från 1967 analyserats. Vad gäller landstingskommuner har folkomröstning och liknande frågor inte prövats av regeringsrätten.

Notisfallet från 1932 är av mindre betydelse i sammanhanget, inte på grund av dess ålder utan därför att frågan om lagligheten av beslutad omröstning endast bedömdes av en av regeringsrättens ledamöter. Denne ledamot ansåg att beslut att anordna omröstning bland en kommuns invånare var lagstridigt men lämnade besvären utan bifall med hänsyn till att undanröjandet av beslutet skulle bli utan verkan. Någon bestämd slutsats om det tidigare rättsläget kan inte dras av detta rättsfall.

Rättsfallet från 1967 är däremot av avgörande betydelse för bedömningen av gällande rätt i fråga om kommunal folkomröstning. Det avsåg prövning av ett beslut av kommunalfullmäktige i Uknadalens kommun att anordna omröstning inom Ukna församling om frågan om önskad kommunblocksanslutning, att uppdra åt valnämnden i kommunen att anordna omröstningen samt att ställa medel till förfogande för ändamålet.

Regeringsrätten fäste i sin bedömning avgörande vikt vid att den beslutade omröstningen skulle dels företas huvudsakligen i de former som gällde för allmänna val, dels närmast få karaktären av en kommunal motsvarighet till folkomröstning enligt 49 § i då gällande regeringsform. Som domen utformats synes dessa två omständigheter ha ansetts tillräckliga för att beslutet skulle vara att bedöma som kompetensöverskridande. Dessutom ansågs anlitan av valnämnden för andra än författningensliga uppgifter vara kompetensöverskridande och utgöra tillräcklig grund för att upphäva beslutet.

Av domen kan sålunda dras den slutsatsen att kommunal folkomröstning i former som överensstämmer med det institut som reglerades i den äldre regeringsformen eller som ligger detta nära inte är tillåten utan lagstöd (FT 1973 s. 260 f.). Den nya regeringsformens ikraftträdande kan inte innebära någon förändring i rättsläget.

Regeringsrätten betonade i domen kommuns stora frihet vid val av former för utredning i ärenden som avser kommunal angelägenhet. Den allmänt accepterade friheten för kommuner att inom den allmänna

kompetensens ram råda över sina verksamhetsformer bestyrkes av detta uttalande, vilket ger fog för slutsatsen att kommunfullmäktige får besluta om opinionsundersökningar av skilda slag, även omfattande sådana bland kommunmedlemmarna, och att anslå medel till genomförandet (jfr FT 1973 s. 262).

När kommunalfullmäktige fattade sitt beslut och när regeringsrätten gjorde sin bedömning, var valnämnden inte att betrakta som en kommunal nämnd, bl. a. därför att länsstyrelsen utsåg ordförande och dennes ersättare samt nämnden hade andra uppgifter än f. n. Efter vallagens (1972:620) ikraftträdande är emellertid valnämnden ett helt kommunalt organ, en obligatorisk och specialreglerad kommunal nämnd (prop. 1972:105 s. 100,121). Förutsättningarna för att uppdra åt valnämnden att genomföra omröstningar eller andra opinionsundersökningar är därmed något förändrade.

Valnämndens uppgifter regleras av vallagen. Denna ger i och för sig inte stöd för annan verksamhet av valnämnden än den som anges i lagen. Det är därför fortfarande tveksamt, om valnämnden enligt nu gällande rätt kan ges i uppdrag att medverka vid omröstningar eller opinionsundersökningar.

Det kan nämnas att den finska kommunalförvaltningskommittén i sitt betänkande "Nya kommunallagen och därtill anslutna lagar" (Kommittébet, 1973:60 s. 49-50) avvisat tanken på kommunal folkomröstning samt konstaterat att stadganden inte behövs i den finska kommunallagen om opinionsundersökningar, eftersom det faller inom fullmäktiges behörighet att besluta om sådana.

I detta sammanhang bör också erinras om att 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning i betänkandet "Kommunal folkomröstning" (SOU 1952:47) lagt fram förslag till en särskild lag om kommunal folkomröstning.

Kommunallagsutredningens bedömning. Som utredningen framhållit under 10.2.2 är syftet med de föreslagna bestämmelserna i 20 § 3 mom. att i lagen markera kommunfullmäktiges och landstingets möjligheter till beredningsformer som kompletterar dem som anges i 20 § 1 mom. Att inhämta synpunkter täcker sålunda åtgärder av skiftande slag, alltifrån enklare förfrågningar och opinionsundersökningar i teknisk mening till egentliga omröstningar. Bestämmelserna innebär den ändringen att omröstningar blir tillåtna.

Även beträffande den krets av personer från vilka synpunkter skall inhämtas har kommunfullmäktige och landstinget stor frihet att bestämma. Den enda begränsning som bestämmelserna anger är att det skall vara fråga om medlemmar i kommunen resp. landstingskommunen. De beslutande organen kan således vända sig till medlemmarna i hela kommunen eller i del av kommunen.

Eftersom fullmäktige och landstinget skall fatta beslut om att inhämta synpunkter, skall dessa röra frågor som det tillkommer fullmäktige resp. landstinget att handlägga. Ämnesområdet avgränsas på samma sätt som för interpellation. Någon begränsning i övrigt till vissa ärenden behövs inte enligt utredningens mening. Det kan anförtros åt fullmäktige och

landstinget att avgöra möjligheten och lämpligheten av att inhämta synpunkter i visst ärende.

Bestämmelserna gör klart att endast fullmäktige och landstinget får fatta beslut om att inhämta synpunkter. Således kan inte styrelsen eller övriga nämnder på egen hand besluta om och genomföra sådana förfaranden som avses i lagrummet. Inget hindrar emellertid att de förvaltande organen föreslår fullmäktige eller landstinget att besluta t. ex. att en opinionsundersökning skall företas. Inte heller begränsar stadgandet de förvaltande organens nuvarande möjligheter att vända sig till dem som utnyttjar en kommunal service, som organen har hand om, för att inhämta synpunkter. Detta kan gälla öppethållande av barnstugor, turtäthet och linjesträckning för kollektiv trafik osv.

Förslag om att opinionsundersökning o. d. skall genomföras kan framställas av ledamot av fullmäktige resp. landstinget under överläggningen i ett ärende. Detta medför att en ny typ av formellt yrkande uppkommer vilket skall, på sätt gäller för bordläggnings- och återremissyrkande, tas upp till beslut särskilt, före sakyrkanden.

Förslag om att synpunkter skall inhämtas kan även framläggas i form av motion. Sådant ärende bör därvid handläggas samtidigt med det sakärende som undersökningen gäller eller om motionen utgör självständigt ärende behandlas som ett sådant.

Det sagda innebär att fullmäktige eller landstinget, om yrkande att synpunkter skall inhämtas från kommunmedlemmar inte omedelbart avslås, har att överlämna denna fråga för beredning till kommunstyrelsen eller annan nämnd eller särskilt beredningsorgan. Sedan förslag förelagts fullmäktige eller landstinget, kan beslutet om genomförande av åtgärden fattas definitivt.

En särskild fråga är den om valnämnd i kommun skall få anlitas för att verkställa beslut om inhämtande av synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Då det som angetts tidigare är tveksamt om valnämnd kan åläggas andra uppgifter än dem som framgår av vallagen, anser kommunallagsutredningen att befogenheten bör slås fast genom ett särskilt stadgande i den enhetliga kommunallagen. Även med hänsyn till att landsting skall ha möjlighet till medverkan från valnämnd behövs ett sådant stadgande. Detta upptas i en sista punkt i 20 § 3 mom.

Den omständigheten att landsting får befogenhet att anlita valnämnd innebär inget ställningstagande från utredningen i frågan om ansvaret för kostnaderna.

Eftersom valnämnden har uppgifter avseende de allmänna valen, vilka inte kan stå tillbaka för opinionsundersökningar o. d., måste rätten att anlita valnämnd begränsas något. I stadgandet anges därför att valnämnden får anlitas, om dess verksamhet i övrigt inte hindras genom att nämnden själv verkställer eller medverkar vid verkställandet av beslut av kommunfullmäktige eller landstinget om inhämtande av synpunkter från kommunmedlemmar. Valnämnden skall dock kunna vägra sin medverkan endast på objektiva skäl. Beslut av valnämnd att inte verkställa fullmäk-

tige- eller landstingsbeslut eller att inte medverka vid åtgärder enligt 20 § 3 mom. blir möjligt att överklaga genom kommunalbesvär.

24 §

Bestämmelserna i 24 § 3 st. om förrättande av val har kompletterats med hänsyn till att val av ledamöter och suppleanter i kommundelsorgan som avses i 43 § 2 mom. 1 st. skall kunna ske proportionellt.

25 §

Gällande rätt

Kommunallagsutredningen ger i huvudbetänkandet en allmän redovisning av gällande rätt beträffande interpellationsförfarandet (SOU 1974:99 s. 219–223). Vidare har utredningen i tidigare avsnitt (10.2.4, 10.2.6) i förevarande betänkande behandlat särskilda frågor om interpellation enligt gällande rätt. Utredningen hänvisar till vad som anförts i dessa sammanhang.

Kommunallagsutredningens bedömning

Utredningen har redovisat sin bedömning av interpellationsförfarandet och motiven till huvuddelen av bestämmelserna i 25 § i huvudbetänkandet (s. 224–226). I förevarande sammanhang görs dock tillägg till det ursprungliga lagförslaget. Utredningen har under 10.2.4 och 10.2.6 givit en allmän motivering för dessa tilläggsförslag.

Bestämmelserna om interpellation har i det slutliga lagförslaget delats upp på tre stycken. I första stycket regleras adressat och ämnesområdet för interpellation. Där föreslås ett stadgande om att interpellation även får avse förhållanden i aktiebolag eller annan juridisk person som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen, i den mån bestämmelse i lag eller annan författning inte hindrar det. Ämnesområdet utvidgas därmed så att interpellation mera direkt än f. n. kan gälla kommunal verksamhet som handhas av aktiebolag, ekonomisk förening osv. Interpellation skall dock röra förhållande i sådan juridisk person, "som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen". Därmed förstås aktiebolag där samtliga aktier och ekonomisk förening där samtliga andelar ägs av kommun eller landstingskommun. Handelsbolag, kommanditbolag och enkelt bolag, som förutsätter mer än en ägare, faller således utanför det föreslagna stadgandets ram.

Med "annan juridisk person" avses även stiftelse. Eftersom stiftelse inte kan ägas i egentlig mening, blir den kontroll och det inflytande som kommunen eller landstingskommunen har över en stiftelse avgörande för frågan om dess verksamhet skall utgöra tillåtet interpellationsämne enligt stadgandet. Mot bakgrund av vad kommunallagsutredningen anført tidigare under 10.2.6 avser utredningen med de citerade uttrycken endast stiftelse enligt vars stadgar kommunalt organ väljer hela styrelsen och verksamheten står under tillsyn av sådant organ. Så är fallet

med de flesta allmännyttiga bostadsstiftelser och donationsstiftelser. Det kan nämnas att de av bostadsstyrelsen utarbetade normalstadgarna för allmännyttiga bostadsstiftelser innehåller sådana bestämmelser som nyss sagts.

Det föreslagna stadgandet begränsar inte nu föreliggande möjligheter att genom interpellation aktualisera förhållanden i andra särskilda privaträttsliga företag än dem som stadgandet omfattar (jfr 10.2.6).

Adressat för interpellation om förhållanden i privaträttsliga kommunala företag är ordföranden i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet, såvida inte annan nämnd fått i uppgift att följa verksamheten i företaget, utöva inspektionsrätt, lämna instruktion till ombud på bolagsstämma osv. I så fall skall interpellationen riktas till ordföranden i denna nämnd.

I regel är den interPELLERADE ordföranden funktionär hos den särskilda juridiska person vars verksamhet interpellationen gäller. Han har då i egenskap av syssloman att vid besvarandet iaktta den juridiska personens intressen och inte yppa sådant som kan vara till skada för denna. Det kan dock förekomma att vederbörande ordförande inte har sådan ställning i den särskilda juridiska personen. Med hänsyn till dessa situationer men också till nämnda förpliktelser för de särskilda juridiska personernas funktionärer anser kommunallagsutredningen att det i den enhetliga kommunallagen skall direkt anges att interpellation får avse förhållanden i särskild juridisk person endast ”i den mån bestämmelse i lag eller annan författning icke hindrar det”.

Andra stycket i paragrafen tar upp bestämmelser som ingår i lagförslaget i huvudbetänkandet, medan tredje stycket innehåller tillägg till lagförslaget.

Genom bestämmelserna i 25 § 3 st. blir det möjligt för ordföranden i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet att överlämna interpellation, som ställts till honom, till annan ledamot av styrelsen för besvarande. I första hand är möjligheten att överlämna interpellation tänkt för de fall att rotelindelning eller annan ansvarsfördelning förekommer mellan heltids- och/eller deltidssysselsatta ledamöter i kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. Något krav på formellt fastställd ansvarsfördelning bör dock enligt utredningens mening inte uppställas. Med hänsyn härtill föreslås ett stadgande om att ordföranden i styrelsen får överlämna interpellation till annan ledamot av styrelsen ”som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen”.

Utredningen hänvisar i övrigt till vad som anförts om överlämnande av interpellation under 10.2.4 i avsnittet om de heltidselegerade förtroendemännen.

30 §

I förhållande till lagförslaget i huvudbetänkandet innehåller det slutliga lagförslaget den ändringen att skälighetskravet omfattar alla former av ersättning som utgår till kommunal förtroendemän. Ändringen har gjorts för att tillgodose förslaget från utredningen om den kommunala demokratin att även andra utgifter än de som f. n. kan anses ersättningsgilla

skall omfattas av ersättningsrätten, t. ex. kostnader för barntillsyn (jfr 2.7.5, 10.2.1). Sådan kostnadsersättning bör kunna normeras av kommunfullmäktige och landstinget. Detsamma bör gälla rese- och traktementsersättning samt ersättning för andra med uppdrag förenade utgifter.

Kommunallagsutredningen hänvisar beträffande innebörden i övrigt av ersättningsbestämmelserna till vad utredningen anfört i huvudbetänkandet (SOU 1974:99 s. 243–245, 294 f.) samt i avsnittet 10.2.4 ovan.

31 §

Till uppräknningen i andra stycket av de ämnen som det skall vara obligatoriskt för kommunfullmäktige och landstinget att reglera i arbetsordning har i det slutliga lagförslaget lagts "anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde" och "inkallande av suppleant". Utredningen hänvisar beträffande bestämmelser som bör eller skall ingå i arbetsordning till vad utredningen anfört i huvudbetänkandet (SOU 1974:99 s. 245–250) och ovan under 10.2.2 i avsnittet om suppleants rätt att väcka motion samt i specialmotiveringen till 15 och 20 §§.

3 kap. *Om styrelsen och övriga nämnder m. m.*

32 §

Eftersom förvaltningsutskottets rätt att företräda landstinget mellan dess möten enligt kommunaldemokratiutredningens förslag skall slopas, utgår fjärde stycket i paragrafen. Kommunallagsutredningen hänvisar till vad utredningen anfört under 10.2.2 i avsnittet om förvaltningsutskottets ställföreträdarkap.

34 §

Eftersom den i 9 § föreslagna rätten till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag även skall omfatta uppdrag i styrelsen, har bestämmelserna i 34 § kompletterats.

36 §

I det slutliga lagförslaget har 36 § på grund av sin omfattning indelats i två moment.

I 36 § 1 mom. 1 st. anges att kommunfullmäktige och landstinget får utse en andra vice ordförande i kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Kommunallagsutredningen har under 10.2.3 i avsnittet om nämndorganisationen redovisat gällande rätt och skälen till förslaget.

De föreslagna bestämmelserna har utformats efter mönster av 12 § 1 st. i lagförslaget. Genom en hänvisning i 43 § 1 mom. 3 st. blir bestämmelserna om presidieval och mandattid tillämpliga på de fakultativa nämnderna.

Eftersom mandattiden för kommunstyrelsen i Stockholms kommun inte skall ändras, behövs en särregel i den enhetliga lagen om tidpunkten för val av styrelsens presidium och dess mandattid. Denna upptas i 36 § 1 mom. 2 st.

Regeln i 36 § 2 st. i lagförslaget i huvudbetänkandet om ordförandeskapet på sammanträde med styrelsen när såväl ordföranden som vice ordföranden är frånvarande har justerats med hänsyn till att även en andra vice ordförande kan förekomma. Den upptas i 36 § 2 mom. 1 st.

Genom bestämmelserna i 36 § 2 mom. införes möjlighet för styrelsen och – genom hänvisning i 43 § 1 mom. 3 st. – de fakultativa nämnderna att förordna ersättare för ordföranden när denne på grund av sjukdom eller eljest för längre tid är hindrad att fullgöra sitt uppdrag (2 st.) eller avgår under mandattiden (3 st.).

Kommunallagsutredningen anser det inte nödvändigt att i lagen ange en minsta tid för ordförandens hinder som skall medföra rätt att förordna ersättare. Enligt utredningens mening bör emellertid ersättare utses endast om ordföranden är eller beräknas bli förhindrad att fullgöra uppdraget under mer än en månads tid. Vice ordförande bör således inträda vid kortvarigare förfall.

Lång tid kan ibland förflyta mellan kommunfullmäktigesammanträdena, t. ex. under sommaren. Vidare rekommenderar utredningen om den kommunala demokratin att landstingsmöte normalt skall hållas varannan månad. Landstingen torde således även i fortsättningen sammanträda med längre intervaller än kommunfullmäktige. Styrelsen och övriga nämnder bör därför, när ordföranden avgår under löpande mandattid, ha möjlighet att förordna ersättare i avvaktan på val av ny ordförande.

Kommunallagsutredningen anser det inte nödvändigt att i lagen säga ut att ersättare måste utses bland de ordinarie ledamöterna i styrelsen resp. nämnden. Detta följer av bestämmelsen i 36 § 1 mom. 1 st. om val av ordförande.

37 §

I 37 § 2 st. har till det ursprungliga lagförslaget lagts att styrelsen får tillkalla även förtroendeman hos den egna kommunen eller landstingskommunen för att meddela de upplysningar som behövs. Gällande rätt och motiven till tilläggsförslaget har utredningen redovisat under 10.2.4 i avsnittet om de heltidsengagerade förtroendemännen. Förslaget innebär inte att tillkallande av förtroendeman för att lämna upplysningar skall formaliseras på samma sätt som kallande av ledamot till tjänstgöring vid sammanträde. Emellertid förutsätter tillkallande att beslut om detta fattas av nämnden före det sammanträde vid vilket förtroendeman, som inte tillhör nämnden, skall lämna upplysningar. Av praktiska skäl kan det vara lämpligt att rätten att tillkalla förtroendeman, tjänsteman eller sakkunnig delegeras till ordföranden i nämnden. Om icke tillkallad förtroendeman inställer sig vid sammanträde, fordras enhälligt beslut av nämnden för att närvaro- och yttranderätt skall kunna medges. Mot-

svarande gäller för tillkallande av tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig.

Kommunallagsutredningen vill framhålla att stadgandet inte medför skyldighet för förtroendeman, som inte tillhör en nämnd, att inställa sig vid sammanträde med nämnden, när han tillkallas.

I konsekvens med ändringen i 18 § upptas inte längre särregeln om närvaro- och yttranderätt för heltidssysselsatt förtroendeman i Stockholms läns landstingskommun.

38 §

Gällande rätt

Reglerna om inkallande av suppleanter i kommunstyrelsen finns i 36 § 1 st. KL. Enligt dessa bör suppleanterna i den vid valet bestämda ordningen kallas till tjänstgöring, i den mån det erfordras till följd av hinder för ledamot eller vid uppkommen ledighet, som ännu ej kunnat fyllas, efter ledamot som icke utsetts vid proportionellt val.

Motsvarande bestämmelse finns i KLS (38 §) och för förvaltningsutskottet i LL (47 §).

KL reglerar inte kallelseförfarandet. Suppleant skall dock alltid underrättas om tid för kommunstyrelsens sammanträden (36 § 2 st.). Sändes den kallelse som går till ledamöterna även till suppleanterna, är denna på samma sätt som till fullmäktigsuppleant översänd kungörelse om fullmäktigesammanträde att uppfatta enbart som en underrättelse om sammanträdet. Skall suppleant i kommunstyrelsen kallas till tjänstgöring, fordras således ytterligare åtgärd.

Det ligger inom ramen för fullmäktiges instruktionsmakt att närmare reglera ledamots anmälan av förfall och inkallandet av suppleanter. Har fullmäktige inte föreskrivit något eller behöver meddelade föreskrifter kompletteras, kan kommunstyrelsen själv besluta om förfarandet. Saknas såväl reglements föreskrifter som särskilt beslut får kallelse ske på lämpligt sätt. Det får anses åligga ledamot och kallad suppleant att anmäla inträffat hinder, även om föreskrifter saknas därom. Det kan nämnas att i Svenska kommunförbundets förslag till reglemente för kommunstyrelse bestämmelser finns om anmälan av hinder, utfärdande av kallelse till sammanträde m. m.

Även om detta inte direkt framgår av stadganden i KL, får det anses falla inom ordförandens ansvar för förberedande och genomförande av sammanträdena att också kalla suppleanter (jfr 35 §). Huruvida bestämmelserna i 36 § 1 st. KL innebär att ordföranden i alla lägen är skyldig inkalla suppleant synes ovisst. Rättspraxis är inte entydig på denna punkt. Beslut som fattats av socialnämnd vid sammanträde till vilket suppleant inte kallats för jävig ledamot har visserligen av regeringsrätten förklarats icke ha tillkommit i laga ordning (RÅ 1962 S 181). Motiveringen bestämdes av två regeringsråd, medan de övriga två ville upphäva besluten på andra grunder. I en annan dom (RÅ 1971 C 431) har regeringsrätten förklarat beslut fattade på sammanträde med kommun-

styrelse ha tillkommit i laga ordning, trots att detta skett i närvaro av två suppleanter, vilka inte inkallats och inte heller stod i tur att tjänstgöra. Ett regeringsråd ansåg dock att beslutet inte tillkommit i laga ordning, därför att suppleanterna varit behöriga att delta i sammanträdet och förvägrats detta.

Är kommunstyrelsens beslutförhet beroende av att suppleant inkallas, torde ordföranden alltid vara skyldig att göra detta.

Inkallandet sker i den vid valet bestämda ordningen. Detta innebär, att turordningen mellan suppleanterna bestäms av reglerna i 8 § lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. (LPV), om suppleanterna utsetts proportionellt, och av fullmäktiges särskilda beslut enligt 31 § 2 st. KL, om suppleanterna utsetts genom majoritetsval.

Bestämmelserna i LPV reglerar både återbesättande av plats efter avgången ledamot och inkallandet av suppleant vid tillfälligt hinder. Ny ledamot får nämligen inte utses när suppleanterna valts proportionellt. Till ordinarie ledamot resp. till tjänstgöring vid tillfälligt förfall inkallas den suppleant som står först i den uppgjorda turordningen inom det parti ledamoten tillhör och därefter den suppleant som upptagits i andra rummet osv. Om suppleant saknas för ett parti eller om partiets alla suppleanter är förhindrade, inkallas förste suppleanten från annat parti med det högsta röstetalet. Beslut om annan inkallelseordning än den i LPV angivna har upphävts (RÅ 1936 ref. 42). Det sagda innebär att suppleanter från det parti ledamoten tillhör har företräde till tjänstgöring framför suppleanter från annat parti men att de senare i princip är behöriga att tjänstgöra (RÅ 1944 S 13).

Har suppleanterna utsetts genom majoritetsval, regleras som nämnts turordningen av det fullmäktigebeslut som fattats härom i samband med valet. Fullmäktige kan därvid tillämpa en grund som anses lämplig, t. ex. att i stället för viss eller vissa ordinarie ledamöter skall inkallas – i en angiven ordning – suppleanterna från ett visst parti och i andra hand suppleanterna från annat parti eller grupp av partier eller att suppleanterna skall inträda för ledamöter med hänsyn till var i kommunen de är bosatta. Fullmäktige äger däremot inte bestämma att suppleanter får inträda endast för viss eller vissa ledamöter men inte för andra (RÅ 1954 ref. 6).

Om fullmäktige inte bestämt något beträffande ordningen för inkallandet, får suppleanterna kallas i den ordning de upptagits i fullmäktiges protokoll (RÅ 1931 ref. 1, 1958 I 273). Är inkallelseordningen endast delvis fastställd, t. ex. personliga suppleanter har angivits, torde den ordning som framgår av protokollet vid behov få användas för att fylla ut den som fastställts av fullmäktige. Med hänsyn till de ovan anförda rättsfallen synes det dock tveksamt, om denna princip kan användas till stöd för att inkalla suppleant från annat parti än det den frånvarande ledamoten tillhör när suppleant från dennes parti finns tillgänglig.

Rättspraxis visar att suppleant från annat parti än det den ordinarie ledamoten tillhör kan inkallas vid hinder (RÅ 1944 S 13, 1954 ref. 6, 1968 K 58). Detta kan i vissa fall leda till att majoritetsförhållandena i

kommunstyrelsen kastas om.

Beträffande fullmäktigesuppleanternas tjänstgöringsrätt finns uttalanden i förarbetena till 14 a § KL. Tjänstgöringsrätten för suppleanter i kommunstyrelsen och andra nämnder har dock inte berörts vare sig i förarbetena eller i den juridiska litteraturen. Utöver det ovannämnda rättsfallet RÅ 1971 C 431 saknas i rättspraxis avgöranden som kan tjäna till ledning.

Suppleantinstitutionen fanns sedan länge för förvaltande organ, när möjligheten att utse suppleanter för kommunfullmäktige infördes 1969. I förarbetena anknöts därvid inte till vad som gällde för kommunstyrelsen och övriga nämnder (prop. 1969:129 s. 125, KU 44 s. 9 f.). I landstingskommunerna som under mycket lång tid haft två suppleantsystem samtidigt har inte den praktiska tillämpningen av LL:s regler om suppleanters inkallande och tjänstgöring i förvaltningsutskottet eller övriga nämnder påverkats av vad som enligt samma lag gäller för suppleanterna i landsting. De ovan i specialmotiveringen till 15 § återgivna reglerna för fullmäktigssuppleants tjänstgöring, vilka bygger på uttalanden av konstitutionsutskottet 1969, kan därför inte vara tillämpliga på suppleanter i förvaltningsorgan vare sig direkt eller analogt. Den av fullmäktige beslutade turordningen och den ordning som anges i 8 § LPV är avgörande för tjänstgöringsrätten vid konkurrens mellan suppleanter eller mellan ordinarie ledamot och suppleant, vilka inställer sig till sammanträde. Det är dock ovisst vad som skall gälla när suppleant inträtt och den ordinarie ledamot för vilken suppleanten tjänstgör eller annan suppleant med förtur anländer under sammanträdet gång. I praktiken lär dock ledamot alltid ges företräde framför suppleant. Huruvida inkallelseordningen ständigt följs så att tjänstgörande suppleant får träda tillbaka, om annan suppleant med förtur inställer sig under pågående sammanträde, är inte känt. Rimligen bör i vart fall inkallad suppleant med förtur få tjänstgöra, om han kommer till sammanträdet sedan detta börjat och annan närvarande suppleant har inträtt. Ledamot och suppleant eller flera suppleanter lär i praktiken tillåtas tjänstgöra växelvis, åtminstone när objektiva skäl talar för det, t. ex. jäv. Eftersom lagregler saknas och uttalanden i förarbetena inte motsäger det, får fullmäktige anses ha rätt att meddela reglements föreskrifter angående suppleanters tjänstgöring i kommunstyrelsen och övriga nämnder. Givetvis måste därvid de grundläggande reglerna om turordningen iakttas. Saknas reglementsbestämmelser torde organet självt ha befogenhet att besluta om inkallandet. Sådant beslut bör kunna fattas med enkel majoritet.

Kommunallagsutredningens bedömning

Av redovisningen av gällande rätt framgår att viss oklarhet föreligger om innebörden av bestämmelserna om inkallande av suppleant i styrelsen och övriga nämnder samt suppleants tjänstgöringsrätt. Kommunernas rådfråkning hos Svenska kommunförbundet visar att osäkerhet även uppkommit vid den praktiska tillämpningen, särskilt vad gäller tjänstgöringsrätten och kommunfullmäktiges befogenhet att meddela reglements före-

skrifter. Klarlägganden behövs därför.

Genom stadgandet i 38 § i det slutliga lagförslaget görs bestämmelserna i 15 § om inkallande av suppleant och suppleants tjänstgöringsrätt i kommunfullmäktige och landstinget i huvudsak tillämpliga på suppleant i styrelsen eller fakultativ nämnd. Kommunallagsutredningen hänvisar beträffande den närmare innebörden av bestämmelserna till vad som upptagits i specialmotiveringen till 15 § ovan.

Av bestämmelserna följer att suppleant skall inkallas vid förfall för ordinarie ledamot eller kallad suppleant vare sig hinder uppkommer före sammanträde eller under pågående sammanträde. Kommunallagsutredningen vill dock betona att bestämmelsernas innebörd inte är den att underlåtenhet att inkalla suppleant skall medföra att beslut som fattas på ett sammanträde på grund härav skall anses icke ha tillkommit i laga ordning.

Sammanträdesordningen i styrelsen och övriga nämnder överensstämmer inte helt med kommunfullmäktiges och landstingets. Lika sträng formbundenhet är inte nödvändig på sammanträden med de förvaltande organen som på sammanträden med de beslutande organen. Med hänsyn härtill anges i det föreslagna stadgandet att bestämmelserna i 15 § äger i tillämpliga delar motsvarande giltighet beträffande suppleant i styrelsen.

Kommunfullmäktige och landstinget har frihet att genom föreskrifter i reglemente o. d. komplettera lagbestämmelserna. Ledamots anmälan av hinder och inkallande av suppleant är ämnen som därvid bör regleras närmare.

Ett särskilt och uppmärksammat problem utgör s. k. partiväxling vid suppleantinträde, dvs. att hindrad ordinarie ledamot ersätts med en suppleant från annat parti än det ledamoten tillhör. Icke önskad partiväxling kan som nämnts tidigare (10.2.3) undvikas, om kommunfullmäktige och landstinget gör det beslut om inkallelseordningen för suppleanter som enligt 33 § 2 st. skall fattas vid valet detaljerat. Det bör dock uppmärksammas att sådant beslut inte får innebära att vissa angivna suppleanter endast får inträda för viss eller vissa bestämda ledamöter (RÅ 1954 ref. 6).

43 §

I det slutliga lagförslaget har 43 § på grund av sin omfattning indelats i två moment. Första och andra styckena i första momentet är oförändrade, medan tredje stycket har omarbetats.

Enligt kommunaldemokratiutredningens förslag skall det vara obligatoriskt att utse suppleanter i fakultativa nämnder. Med hänsyn härtill har 43 § 1 mom. 3 st. första punkten givits en lydelse som överensstämmer med 33 § 1 st. i lagförslaget. Som kommunallagsutredningen angett tidigare (10.2.3) innebär detta att minst en suppleant måste utses i varje nämnd.

Som utredningen framhållit i specialmotiveringen till 36 § görs genom en hänvisning i 43 § 1 mom. 3 st. bestämmelserna dels i 36 § 1 mom. 1 st. om val av styrelsens presidium och dess mandattid, dels i 36 § 2 mom.

om förordnande av ersättare för ordföranden i styrelsen tillämpliga på de fakultativa nämnderna.

I 43 § 2 mom. upptas bestämmelser om kommundelsorgan. Kommunallagsutredningen har tidigare under 10.2.5 i avsnittet om övergripande kommundelsorgan givit en allmän motivering till de föreslagna bestämmelserna.

Av stadgandet i 2 mom. 1 st. framgår att kommunfullmäktige kan tillsätta särskilda organ, vilkas uppgift är att företräda invånarna i en del av kommunen och att detta endast gäller angelägenheter som rör den kommundelen. Kommunfullmäktige har frihet att bestämma indelningen i kommundelsområden, kommundelsorganens benämning, antalet ledamöter och suppleanter i organen samt de uppgifter som organen skall ha. Som kommunallagsutredningen framhållit tidigare (10.2.5) kan kommunfullmäktige ge kommundelsorgan initiativrätt i fullmäktige. Föreskrifter om kommundelsorganens arbetsformer bör lämnas av kommunfullmäktige i reglementen e. d.

I 2 mom. 2 st. hänvisas till 34 § 1 st., varigenom reglerna för ledamot och suppleant i kommunfullmäktige om valbarhet, rätt att fullgöra uppdrag, verkan av att valbarheten upphör samt rätt till avsägelse blir tillämpliga på ledamot och suppleant i kommundelsorgan.

Genom ett tillägg i 24 § 3 st. blir det som nämnts tidigare möjligt att utse ledamöter och suppleanter i kommundelsorgan proportionellt.

44 §

Genom ett tillägg i 44 § klargörs att kommunfullmäktige har rätt att besluta att till ledamot och suppleant i kommundelsorgan utge arvode och annan ersättning som sägs i 30 §.

4 kap. *Om drätsel*

Kommunallagsutredningen har i huvudbetänkandet (SOU 1974:99) utförligt behandlat kommuns och landstingskommuns drätsel (s. 297–326). I en bilaga till betänkandet (s. 422–448) redovisas en särskild utredning om kommunallagens budget- och revisionsbestämmelser, vilken utförts av Svenska kommunförbundet. I förevarande sammanhang lägger kommunallagsutredningen fram vissa ytterligare detaljförslag.

I 50 § 2 st. upptas ett stadgande om att under valår nyvalda kommunfullmäktige och landstinget skall fastställa budgeten för nästföljande år. Genom ändringar i 50 § 4 st. ges även landstingskommun rätt att i undantagsfall uppskjuta fastställelse av budgeten. Dessa ändringar ger anledning till justeringar i 63 § 3 st. samt 64 § 2 och 3 st.

5 kap. *Om revision*

Kommunallagsutredningen har i huvudbetänkandet även utförligt behandlat den kommunala revisionen (s. 327–346). Kommunförbundets

ovannämnda utredning avser även kommunallagens regler om revision.

Eftersom rätten till ledighet för fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag även skall gälla revisor och revisorssuppleant, har bestämmelserna i 55 § 2 st. kompletterats.

Kommunallagsutredningen tar i övrigt i förevarande sammanhang endast upp den i 55 § 3 st. reglerade frågan om suppleants inträde för jävig ledamot i kommunfullmäktige eller landstinget, när revisionsberättelse över styrelsens eller annan nämnds förvaltning behandlas.

55 § 3 st.

Gällande rätt

Ett särskilt problem utgör suppleants tjänstgöring för fullmäktig som är ledamot eller suppleant i kommunstyrelsen eller i annan nämnd vid behandlingen av revisionsberättelse avseende granskning av sådant organs förvaltning. Ledamoten får enligt 63 § 2 st. KL inte delta i beslut med anledning av granskningen. Motsvarande regler finns i KLS (67 § 2 st.) och LL (67 § 2 st.). Jävig ledamot får sålunda väl delta i överläggningen som föregår beslut i dechargefrågan men inte i själva beslutsfattandet.

Systematiskt är överläggning till beslut inte en del av själva beslutsförfarandet utan ingår som sista moment i ärendeberedningen. Den allmänna jävsregeln i 16 § 1 st. KL (17 § KLS, 28 § LL) innehåller däremot förbud för fullmäktig att "deltaga i behandling av ärende" i vilket han är jävig. Med behandling av ärende förstås såväl överläggning som beslut.

I förarbetena till nu gällande kommunallagar har frågan om deltagande i överläggning som föregår beslut om ansvarsfrihet inte kommenterats.

Som angetts ovan i specialmotiveringen till 15 § skall suppleant tjänstgöra under helt sammanträde eller återstående del av sammanträde. Vidare får ledamot och suppleant inte tjänstgöra växelvis vid ett sammanträde, inte heller vid jäv. Den återgivna bestämmelsen i 63 § 2 st. KL sammanställd med det nyss sagda innebär att en jävig fullmäktig kan tjänstgöra vid behandlingen av dechargeärende, tills överläggningen förklarats avslutad, varpå suppleant för honom kan inträda för återstående del av sammanträdet. Ledamoten kan givetvis avstå från deltagande i överläggningen så att suppleanten får tjänstgöra under hela ärendebehandlingen.

Vid beslut om ansvarsfrihet, där revisionsanmärkning inte föreligger och där revisionsberättelsen avser hela den kommunala förvaltningen, förekommer det i praktiken att ledamöterna inte avstår från att delta i beslutet och suppleanter inte heller inträder. I stället antecknas i protokollet att ledamöterna inte deltar i beslutet om ansvarsfrihet, envar såvitt angår honom. En konsekvent tillämpning av förbudet att delta i beslut om ansvarsfrihet skulle nämligen leda till att ett mycket stort antal suppleanter måste inkallas, eftersom i många beslutande församlingar de flesta ledamöterna har något uppdrag som ledamot eller suppleant i nämnd.

Kommunallagsutredningens bedömning

Utredningen om den kommunala demokratin föreslår att bestämmelserna i 55 § 3 st. i förslaget till enhetlig kommunallag ändras så att suppleant som inträder för jävig ledamot av kommunfullmäktige eller landstinget vid behandling av revisionsberättelse skall ha rätt att delta i hela ärendebehandlingen. Vidare föreslår utredningen att ordföranden och vice ordföranden i styrelsen eller annan nämnd, vars förvaltning revisionsberättelsen avser, skall ha rätt att delta i överläggningen och representera styrelsen resp. nämnden.

Regeln i 63 § 2 st. KL, som tillåter jävig fullmäktig att delta i överläggningen, utgör ett avsteg från vad som annars gäller vid jäv för ledamot i kommunala organ. Fullmäktig och ledamot av kommunstyrelsen eller annan nämnd får inte i andra fall delta i någon del av ärendebehandlingen när jäv föreligger. I nämnd är jävig ledamot dessutom skyldig att lämna sammanträdet under tiden som ärendet behandlas (37 § 2 st. KL).

Att deltagande i överläggningen är tillåtet vid behandlingen av revisionsberättelse kan förklaras av ärendets speciella natur. Det är i och för sig rimligt att nämndledamöter har rätt att förklara och försvara sig i debatt med anledning av erinran eller anmärkning från revisorerna mot nämndens förvaltning, även om de beretts tillfälle att kollektivt ge sin mening till känna när nämnden avgivit yttrande över revisionsberättelsen. Från suppleantens synpunkt är det emellertid inte acceptabelt att han skall vara åhörare under överläggningen, utan möjlighet att vare sig framställa yrkanden eller yttra sig, samt därefter inträda och delta i beslutsfattandet.

Revisionsanmärkning eller erinran mot en nämnds förvaltning riktas mot nämnden som organ och inte mot de enskilda ledamöterna. Detta motiverar enligt kommunallagsutredningens mening att någon på nämndens vägnar under överläggningen ges möjlighet att utveckla nämndens synpunkter och delta i debatten, även om nämnden enligt 59 § i lagförslaget skall beredas möjlighet att inkomma med förklaring med anledning av anmärkning eller erinran.

Mot bakgrund av vad sålunda upptagits föreslår kommunallagsutredningen den ändringen i 55 § 3 st. i förslaget till enhetlig kommunallag att den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller eljest är redovisningskyldig till kommunen eller landstingskommunen inte får delta i handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten samt – som ett undantag härifrån – att ordföranden och vice ordföranden i styrelsen eller annan nämnd, vars förvaltning granskningen gäller, får delta i överläggningen när revisionsberättelse avseende granskningen behandlas.

6 kap. Om skatt till kommun och landstingskommun

Som kommunallagsutredningen framhållit ovan under specialmotiveringen till 4 kap. har utredningen gjort ändringar i 63 § 3 st. samt 64 § 2 st. och 3 st. som en konsekvens av förslaget att även landstingskommun i undantagsfall skall kunna uppskjuta fastställelse av budget.

8 kap. Om kommunalförbund

I bestämmelserna om kommunalförbund föreslår kommunallagsutredningen ändringar i 75, 78 och 79 §§ som föranleds av kommunaldemokratiutredningens förslag om ett obligatoriskt suppleantsystem för förbundsfullmäktige.

I överensstämmelse med det föreslagna tillägget i 4 § 2 st. har den beredande funktionen och möjligheten att tillsätta särskilda beredningar omnämnts i 74 § 1 st.

Genom en ändring i 76 § görs de föreslagna bestämmelserna om rätt till ledighet för fullgörande av kommunala uppdrag (9 § 1 mom. 3 st.) tillämpliga på ledamot och suppleant i förbundsfullmäktige och i särskild beredning. Rätten till ledighet omfattar även ledamot och suppleant i förvaltande organ samt revisorer och revisorssuppleanter hos kommunalförbund genom de tidigare föreslagna hänvisningarna i 83 och 87 §§. Vidare görs bestämmelserna i 15 § om inkallande av suppleant och suppleants tjänstgöringsrätt i kommunfullmäktige och landstinget tillämpliga på suppleant i förbundsfullmäktige genom en ändring i 76 §.

Omdisponeringen av bestämmelserna i 13 § föranleder en justering av hänvisningen i 79 § 1 mom.

Eftersom bestämmelser om ordförandeskapet i nyvalda kommunfullmäktige och landstinget inte längre upptas i 12 §, utgår slutligen hänvisningen till detta lagrum i 79 § 4 mom.

10.4 Förslag till ändringar i kommunallagsutredningens förslag till kommunallag i huvudbetänkandet (SOU 1974:99)

Förslaget i huvudbetänkandet *Föreslagen ändrad lydelse*
(SOU 1974:99)

1 Kap. Allmänna bestämmelser

1 § Riket är indelat i primärkommuner och landstingskommuner.

Primärkommun benämnes i det följande kommun.

Varje län utgör en landstingskommun, om ej annat är föreskrivet.

Om ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

2 § Medlem av kommun är var och en som är kyrkobokförd eller äger fast egendom eller är taxerad till kommunalskatt i kommunen.

Medlem av landstingskommun är var och en som är medlem av kommun inom landstingskommunen.

3 § Kommun och landstingskommun får själva vårda var sina angelägenheter.

Stockholms läns landstingskommun får handha angelägenhet som avser del av landstingskommunen och som ankommer på kommun, om det är

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

påkallat med hänsyn till betydande behov av samverkan mellan kommunerna inom nämnda del.

Om vissa kommunala angelägenheter finns särskilda bestämmelser.

4 § 1 mom. I kommun tillkommer beslutanderätten kommunfullmäktige.

Förvaltning och verkställighet utövas av kommunstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal.

Förvaltning och verkställighet utövas av kommunstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal. Dessa bereder även kommunfullmäktiges ärenden. För sådan uppgift kan särskild beredning tillsättas.

Kommunfullmäktige får besluta att förtroendeuppdrag skall vara heltidssyssla.

Kommunfullmäktige får uppdraga åt kommunstyrelsen eller annan nämnd att på fullmäktiges vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

2 mom. I landstingskommun tillkommer beslutanderätten landstinget.

Förvaltning och verkställighet utövas av förvaltningsutskottet och övriga nämnder samt dem underställd personal.

Förvaltning och verkställighet utövas av förvaltningsutskottet och övriga nämnder samt dem underställd personal. Dessa bereder även landstingets ärenden. För sådan uppgift kan särskild beredning tillsättas.

Landstinget får besluta att förtroendeuppdrag skall vara heltidssyssla.

Landstinget får uppdraga åt förvaltningsutskottet eller annan nämnd att på landstingets vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

5 § I denna lag avses med fullmäktige kommunfullmäktige och landstinget samt med styrelsen kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet.

2 Kap. Om fullmäktige

6 § Fullmäktige beslutar hur många ledamöter som skall utses i fullmäktige. Antalet skall bestämmas till ett udda tal, lägst 31. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

Beslutas ändring av fullmäktiges antal skall kommunen eller lands- Beslut om ändring av fullmäktiges antal skall tillämpas först när

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

tingskommunen dock intill utgången av det år, då val i hela riket av fullmäktige nästa gång skall för rättas, företrädas av fullmäktige till det antal, som tidigare blivit bestämt.

7 § Kommunfullmäktige får besluta att suppleanter skall utses för ledamöterna i kommunfullmäktige. Antalet suppleanter bestämmas till viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen indelats i valkretsar, i varje valkrets. Uppkommer därvid brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

I landstingskommun skall suppleanter för ledamöterna i landstinget utses. Däröfver gäller vad som är föreskrivet i vallagen (1972:620).

8 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige tillkommer varje svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen och som uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol äger dock ej rösträtt. Varje röstberättigad har en röst.

Vid val av ledamöter och suppleanter i landsting tillkommer rösträtt var och en som vid val av ledamöter i kommunfullmäktige är röstberättigad i kommun inom landstingskommunen.

Frågan huruvida rösträtt enligt första och andra styckena föreligger avgöres på grundval av en före valet upprättad röstlängd.

9 § *I mom.* Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige väljes bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt.

Landshövding, länsöverdirektör eller avdelningschef vid länsstyrelse får ej utses till ledamot eller suppleant.

Föreslagen ändrad lydelse

val i hela riket av fullmäktige för rättas nästa gång.

7 § För fullmäktige skall utses suppleanter.

I kommun bestämmas antalet suppleanter av kommunfullmäktige. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen eller, om kommunen indelats i valkretsar, i varje valkrets. Uppkommer därvid brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Om beslutet skall länsstyrelsen ofördröjligen underrättas.

Om antalet suppleanter för ledamöterna i landstinget gäller vad som är föreskrivet i vallagen (1972:620).

Ledamot och suppleant i fullmäktige eller särskild beredning får fullgöra sitt uppdrag utan hin-

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

der av tjänsteuppgift eller annan sådan förpliktelse som åligger honom.

2 mom. Upphör ledamot eller suppleant att vara valbar, förefaller omedelbart hans uppdrag.

Den som uppnått sextio års ålder får avsäga sig uppdrag att vara ledamot eller suppleant i fullmäktige. Avsägelse på annan grund skall godtagas av fullmäktige, om ej särskilda skäl talar däremot.

10 § Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige väljes för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet skett.

I Stockholms kommun räknas valet från och med den 15 oktober det år då valet skett.

10 § Ledamöterna och suppleanterna i fullmäktige väljes för tre tjänstgöringsår, räknat från och med den 22 oktober det år då valet skett.

I Stockholms kommun räknas tjänstgöringstiden från och med den 15 oktober det år då valet skett.

Om val av ledamöter och suppleanter med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

11 § I vallagen (1972:620) finns bestämmelser om

kommuns och landstingskommuns indelning i valkretsar och valdistrikt,

valdag, röstlängd, vals förrättande och avslutande samt

förfarandet när ledamot i fullmäktige avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång och när suppleant för ledamot inkallas till ledamot i fullmäktige eller eljest avgått.

12 § Fullmäktige väljer varje år för nästkommande kalenderår bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andra vice ordförande.

Vid sammanträde som under år då val i hela riket av fullmäktige ägt rum hålles med nyvalda fullmäktige utövas ordförandeskapet av den som valts till ordförande för nästkommande år. Intill dess detta val förrättats utövas ordförandeskapet av den senast valde ordföranden. I fråga om ordföran-

12 § Fullmäktige väljer för varje tjänstgöringsår vid första sammanträdet under tjänstgöringsåret bland sina ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en andra vice ordförande.

I fråga om ordförandeskapet vid första sammanträdet med fullmäktige med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

deskapet vid första sammanträdet med fullmäktige med anledning av ändring i kommunal indelning finns särskilda bestämmelser.

Kan varken ordföranden, vice ordföranden eller i förekommande fall andra vice ordföranden närvara vid sammanträde, skall fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

I Stockholms kommun sker i första stycket angivna val på sammanträde första helgfria dag efter den 15 oktober. Vad som föreskrivits i andra stycket gäller ej i fråga om Stockholms kommun.

13 § Fullmäktige sammanträder enligt den ordning som bestämmes av fullmäktige med iakttagande av föreskrifterna i 50 och 61 §§ om tid för handläggning av vissa ärenden. Sammanträde skall även hållas när styrelsen eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden finner det behövligt.

Under år då val i hela riket av fullmäktige ägt rum skall de nyvalda fullmäktige sammanträda första gången senast den 1 november.

Vid sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom kommunen och landstingskommunen som blir lediga vid årets slut. År då val i hela riket av fullmäktige ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättar även andra val, avseende tid efter utgången av sådant år, vilka ankommer på fullmäktige. De nyvalda fullmäktige får även besluta om ändrad sammansättning av nämnd.

Vid sammanträde före utgången av december månad förrättas val till de befattningar inom kommunen och landstingskommunen som blir lediga vid årets slut.

Vad som sägs i andra stycket om nyvalda fullmäktige gäller ej i Stockholms kommun. Där skall styrelsen, ordföranden och vice ordföranden i styrelsen samt borgarråd väljas första helgfria dag efter den 15 oktober.

I Stockholms kommun skall styrelsen, ordföranden och vice ordförande i styrelsen samt borgarråd väljas på första sammanträdet med fullmäktige under tjänstgöringsåret.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

14 § 1 mom. Kungörelse om sammanträde utfärdas av ordföranden. Den skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt ange de ärenden som skall behandlas.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med kommunfullmäktige och på landstingskommunens anslagstavla när fråga är om sammanträde med landstinget. Dessutom skall kungörelsen minst en vecka före sammanträdet sändas med posten till varje ledamot och suppleant. Om fullmäktige beslutat det, skall kungörelsen anslås också på annan plats.

Uppgift om tid och plats för sammanträdet skall minst en vecka före sammanträdet införas i samtliga ortstidningar som i kommunen eller landstingskommunen har en spridning av någon betydelse. Om fullmäktige beslutat det, skall även uppgift om de ärenden som skall behandlas vid sammanträdet införas i tidningarna.

2 mom. Fordrar ärende så skyndsamt avgörande att kungörande icke hinnes med i den ordning som föreskrives i 1 mom., får fullmäktige ändå behandla ärendet, om kungörelsen anslagits senast vardagen före sammanträdet och med posten sänts till varje ledamot och suppleant så tidigt, att den kan antagas ha kommit honom till handa inom samma tid.

15 § Inträffar sådant hinder för ledamot eller kallad suppleant att han ej kan inställa sig vid sammanträde eller icke vidare kan tjänstgöra vid sammanträde, skall han genast underrätta ordföranden härom. Denne inkallar till tjänstgöring vid sammanträdet den suppleant, som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att inträda. Är denne närvarande vid sammanträdet inträder han utan särskild kallelse.

15 § Är ledamot hindrad att delta i sammanträde, inträder i ledamots ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra.

Ledamot har alltid företräde till tjänstgöring framför suppleant. Inställer sig ledamot under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde, har han rätt att tjänstgöra vid sammanträdet.

Suppleant tjänstgör under helt sammanträde eller återstående del av sammanträde. Dock får tjänstgöringen begränsas till de av sammanträde, om suppleant inträder på grund av att ledamot är jävig i visst ärende eller om ledamot enligt vad som sägs i andra stycket inträder under pågående sammanträde eller vid fortsatt sammanträde.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

16 § Har suppleant för fullmäktige utsetts, får fullmäktige besluta i ärende när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande. I annat fall får fullmäktige besluta i ärende, när fler än hälften är närvarande.

Är närvarande ledamot enligt 17 § eller 55 § tredje stycket på grund av jäv hindrad att delta i visst ärende får fullmäktige besluta i ärendet, även om antalet deltagande på grund härav ej uppgår till vad som föreskrivits i första stycket.

17 § Ledamot i fullmäktige får ej delta i behandling av ärende, som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Om jäv i samband med revision stadgas i 55 § tredje stycket.

18 § Varje ledamot har en röst.

Den som icke är ledamot får delta i fullmäktiges överläggningar men ej i besluten, om han är

- a) ordförande eller vice ordförande i styrelsen,
- b) ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning vid behandling av ärende som beretts av nämnden eller beredningen eller vid besvarande av interpellation till nämndens eller beredningens ordförande samt
- c) revisor hos kommunen eller landstingskommunen, vid behandling av revisionsberättelse för den verksamhet revisionen avser.¹

I landstingskommun får dessutom landshövdingen eller den länsstyrelsen förordnar i hans ställe delta i överläggningarna men ej i besluten.

I Stockholms läns landstingskommun får heltidssysselsatt förordneman delta i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är ledamot i landstinget.

I Stockholms kommun är borgarråd skyldig närvara vid fullmäktiges sammanträden, även om han icke är ledamot i fullmäktige, och får delta i överläggningarna men ej i besluten.

Fullmäktige får tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar.

19 § Fullmäktige skall besluta i ärende, som anhängiggjorts av

- a) styrelsen,

Föreslagen ändrad lydelse

16 § Fullmäktige får besluta i ärende, när fler än hälften är närvarande.

¹ Bestämmelsen har korrigerats här genom tillägg av orden "eller landstingskommunen".

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

- b) annan nämnd,
- c) ledamot genom motion eller
- d) länsstyrelsen.

I Stockholms kommun får dessutom borgarråd anhängiggöra ärende genom motion.

20 § 1 mom. Ärende får ej avgöras av fullmäktige utan att vara berett av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en eller flera för ändamålet av fullmäktige särskilt utsedda personer. Vid sådan beredning skall framläggas förslag till beslut i ärendet och skälen för beslutet.

Om ärende beretts av annan än den nämnd eller beredning dit det efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgöres. Styrelsen skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som beretts av annan än styrelsen.

Val och ärende om ändrat antal ledamöter i nämnd får avgöras utan beredning. Dessutom får ärende som fordrar skyndsamt avgörande och i vilket närvarande ledamöter enhälligt biträder framställt förslag avgöras utan beredning.

Val får förrättas utan föregående beredning. Dessutom får ärende som fordrar skyndsamt avgörande och i vilket närvarande ledmöter enhälligt biträder framställt förslag avgöras utan beredning.

2 mom. Motion bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen vid sammanträde som hålles inom ett år från det ärendet anhängiggjorts. Om beredningen icke kan avslutas inom sådan tid, skall detta och vad som framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige vid sammanträde inom angivna tid. Fullmäktige får vid behandling av sådan anmälan avskrika motion från vidare handläggning.

3 mom. Fullmäktige får besluta att i ärende som tillkommer fullmäktige att handlägga skall, som ett led i beredningen av ärendet, inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Därvid får valnämnd i kommun anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt icke hindras därigenom.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

21 § Sammanträde fortgår till dess samtliga ärenden i kungörelsen handlagts. Kan sammanträde ej slutföras på utsatt tid, beslutar fullmäktige om det skall fortsätta omedelbart eller vid senare tidpunkt. Skall sammanträdet fortsätta vid senare tidpunkt, bestämmer och tillkännager ordföranden genast tid för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

22 § Ärende bordlägges om det begäres av minst en tredjedel av de röstande.

För bordläggning i ärende om val eller mer än en gång i samma ärende krävs beslut av fullmäktige med enkel pluralitet.

Ärende som bordlagts skall upptagas till behandling på nästa sammanträdesdag, om ej fullmäktige bestämt annat.

23 § Det åligger ordföranden att på sammanträde framställa ärendena till överläggning samt att tillse, att ej andra frågor avgöres än de som finns angivna i kungörelsen.

Fråga som ej kungjorts på det sätt som föreskrivits i 14 § får ändock avgöras på sammanträdet, om frågan fordrar skyndsamt avgörande och om samtliga närvarande ledamöter beslutar att den skall upptagas.

24 § Sedan överläggningen i ett ärende förklarats avslutad, framställer ordföranden proposition så avfattad, att den kan besvaras med ja eller nej.

Ordföranden ger därefter tillkänna, vad som enligt hans uppfattning beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om ej omröstning begäres. Omröstning verkställs efter upprop och sker öppet utom vid val. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestäms genom enkel pluralitet av de avgivna rösterna, om ej annat är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar skiljes genom lottning om ärendet avser val eller tillsättande av tjänst och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

Val av styrelse och sådan nämnd som sägs i 43 § andra stycket, av revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden, som skall företagas till avgörande av fullmäktige, skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal

Val av styrelse och sådan nämnd som sägs i 43 § 1 mom. andra stycket och kommundelsorgan som avses i 43 § 2 mom., av revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden, som skall företagas till avgörande av fullmäktige, skall vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

I Stockholms kommun gäller ej bestämmelserna om proportionellt val vid utseende av sådan nämnd, som sägs i 43 § 1 mom. andra stycket.¹

25 § Ledamot i fullmäktige får till ordförande i styrelsen eller annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillkommer fullmäktige att handlägga. Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellationen får framställas. Interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot innan fullmäktige beslutar härom. I fråga om tid för avlämnande och besvarande av interpellation gäller vad fullmäktige föreskriver.

Föreslagen ändrad lydelse

det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

25 § Ledamot i fullmäktige får till ordförande i styrelsen eller annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillkommer fullmäktige att handlägga. I den mån bestämmelse i lag eller annan författning icke hindrar det, får interpellation även avse förhållande i aktiebolag eller annan juridisk person som helt ägs av kommunen eller landstingskommunen.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellationen får framställas. Interpellationen skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige beslutar härom. I fråga om tid för avlämnande och besvarande av interpellation gäller vad fullmäktige föreskriver.

Ordföranden i styrelsen får överlämna till honom ställd interpellation att besvaras av annan ledamot av styrelsen som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

26 § Vid sammanträde skall på ordförandens ansvar föras protokoll. Protokoll skall innehålla uppgift om närvarande ledamöter samt för varje ärende, efter en kortfattad redogörelse för dess beskaffenhet, ange däri framställda förslag och yrkanden, som ej återkallats, samt fullmäktiges beslut i ärendet. Har omröstning ägt rum, lämnas i protokollet

¹ "1 mom." har tillagts här.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

redogörelse för propositionsordningen och uppgift om hur många som röstat för eller emot. När omröstning skett öppet, skall i protokollet anges hur var och en röstat.

Protokoll skall i den ordning fullmäktige bestämt justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet, om ej fullmäktige verkställer justeringen.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om den plats, där protokollet finns tillgängligt, tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall ange vilken dag det anslagits och får ej avlägnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för justeringens tillkännagivande skall även tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt. Ordföranden och, om justeringsmän utsetts, dessa får gemensamt före besvärstidens utgång vidtaga rättelse i protokollet, om detta på grund av skrivfel, räknefel eller annat förbiseende uppenbart avfattats felaktigt. Tillkännagivande av sådan rättelse skall anslås särskilt.

I landstingskommun skall tillkännagivande enligt tredje stycket även införas i samtliga ortstidningar som i landstingskommunen har en spridning av någon betydelse.

27 § Den som vid fullmäktiges sammanträde deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den närmare utvecklas, avfattas skriftligen och avges senast vid justeringen av protokollet.

28 § I fråga om vården av fullmäktiges protokoll och övriga till deras arkiv hörande handlingar skall gälla vad som föreskrives av fullmäktige eller, vad avser Stockholms kommun, av regeringen.

29 § Fullmäktiges förhandlingar skall vara offentliga. Fullmäktige får dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara vid sådan överläggning.

Ordföranden vakar över ordningen vid fullmäktigesammanträde och kan varna samt efter varning utvisa var och en som uppträder störande eller eljest på sätt som strider mot god ordning.

30 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall utgå ersättning för resekostnader och andra med uppdraget förenade utgifter samt, i skälig omfattning, arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Fullmäktige får därvid, i fall som avses i författning om allmän försäkring, träffa

30 § Fullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skälig omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra med uppdraget förenade utgifter samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Fullmäktige får därvid, i fall som avses i författning om allmän försäkring, träffa

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)**Föreslagen ändrad lydelse*

överenskommelse att arvode skall anses som inkomst av anställning.

överenskommelse att arvode skall anses som inkomst av anställning.

31 § Fullmäktige skall i en arbetsordning meddela de föreskrifter som i övrigt behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas behandling.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om antalet ledamöter i fullmäktige, om den tid inom vilken kungörelse om sammanträde skall anslås och utsändas till ledamöter och suppleanter, om handläggningen av motioner och interpellationer samt om förfarandet vid omröstning och justering av protokoll.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om antalet ledamöter i fullmäktige, om den tid inom vilken kungörelse om sammanträde skall anslås och utsändas till ledamöter och suppleanter, om anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde, om inkallande av suppleant, om handläggningen av motioner och interpellationer samt om förfarandet vid omröstning och justering av protokoll.

3 Kap. Om styrelsen och övriga nämnder m. m.

32 § Styrelsen skall leda förvaltningen av de kommunala angelägenheterna och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingskommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos fullmäktige och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som styrelsen finner påkallade.

Det tillkommer vidare styrelsen

- a) att bereda eller yttra sig i ärenden som skall behandlas av fullmäktige,
- b) att handha drätseln och därvid själv förvalta den kommunala egendomen i den mån ej sådan förvaltning uppdragits åt annan nämnd,
- c) att handha medelsförvaltningen i den mån fullmäktige ej medgivit annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,
- d) att verkställa fullmäktiges beslut när ej verkställigheten uppdragits åt annan,
- e) att själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingskommunens talan i alla mål och ärenden när detta icke på grund av lag eller annan författning eller fullmäktiges beslut ankommer på annan, samt
- f) att i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige överlämnat till styrelsen.

Styrelsen skall även handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

I landstingskommun åligger det härutöver förvaltningsutskottet att

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

företräda landstinget mellan dess sammanträden, i den mån ej annat föreskrivits genom lag eller annan författning eller landstingets beslut.

Styrelsen får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder, beredningar och tjänstemän i den egna kommunen eller landstingskommunen när det behövs för att fullgöra styrelsens uppgifter samt genom länsstyrelsen inhämta de upplysningar som behövs från tjänstemän i statlig förvaltning inom länet.

33 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes av fullmäktige till det antal fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock ej vara under fem.

Om suppleanter ej väljes proportionellt, skall vid valet även bestämmas ordningen för deras inkallande till tjänstgöring.

34 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i styrelsen, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot eller suppleant i fullmäktige motsvarande tillämpning.

34 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i styrelsen, rätt att fullgöra uppdrag, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot eller suppleant i fullmäktige motsvarande tillämpning.

I Stockholms kommun får borgarråd ej väljas till ledamot eller suppleant i styrelsen.

35 § Ledamöter och suppleanter i styrelsen väljes för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det då val i hela riket av fullmäktige ägt rum.

Avgår ledamot som utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden, inträder enligt den ordning som följt av valet suppleant att tjänstgöra under den tid som återstått för den avgångne. Avgår annan ledamot, anställs fyllnadsval för den återstående delen av tjänstgöringstiden.

I Stockholms kommun väljes dock ledamöter och suppleanter årligen för tiden intill nästa val vid det sammanträde som anges i 13 § sista stycket.

36 § Fullmäktige utser bland styrelsens ledamöter en ordförande och en vice ordförande att tjänstgöra för den tid de blivit valda som ledamöter.

36 § 1 mom. Fullmäktige utser för varje kalenderår bland styrelsens ledamöter en ordförande och en vice ordförande samt, om fullmäktige beslutar det, även en an-

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Kan varken ordföranden eller vice ordföranden närvara vid sammanträde med styrelsen, skall styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

37 § Styrelsen bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas när ordföranden finner det behövt eller när minst hälften av ledamöterna begär det för visst ändamål.

Styrelsen får tillkalla tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela de upplysningar som behövs.

I Stockholms läns landstingskommun får heltidssysselsatt förtroendeman deltaga i överläggningarna men ej i besluten, även om han ej är ledamot i styrelsen.

38 § Suppleanterna i styrelsen bör kallas till tjänstgöring i den mellan dem gällande ordningen, när det behövs med anledning av att ledamot ej kan närvara eller vakans ej hunnit fyllas efter ledamot som ej utsetts vid proportionellt val.

Föreslagen ändrad lydelse

dra vice ordförande.

I Stockholms kommun skall valen ske vid det sammanträde som anges i 13 § sista stycket och avse tiden intill nästa val.

2 mom. Kan varken ordföranden, vice ordföranden eller i förekommande fall andra vice ordföranden närvara vid sammanträde med styrelsen, skall styrelsen utse annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Är ordföranden på grund av sjukdom eller eljest för längre tid hindrad att fullgöra sitt uppdrag, får styrelsen förordna ersättare för ordföranden.

Avgår ordföranden under den tid för vilken han valts, får styrelsen förordna ersättare för ordföranden att tjänstgöra intill dess ny ordförande utsetts.

Styrelsen får tillkalla förtroendeman eller tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen eller särskild sakkunnig för att meddela de upplysningar som behövs.

38 § Bestämmelserna i 15 § om inkallande av suppleant och suppleants tjänstgöringsrätt i fullmäktige äger i tillämpliga delar motsvarande giltighet beträffande suppleant i styrelsen.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

Suppleant får närvara vid styrelsens sammanträden och skall underrättas om tid för sammanträde.

39 § Styrelsen får besluta i ärende när fler än hälften av ledamöterna är närvarande.

Bestämmelserna i 17 § om jäv för ledamot av fullmäktige äger motsvarande tillämpning på ledamot av styrelsen och annan som handlägger ärende hos styrelsen. Vid behandling av ärende vari någon är jävig skall denne avträda.

Den som är chef för något till styrelsens förvaltning hörande verk får ej deltaga i styrelsens avgörande av ärende som rör verket.

40 § I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, förande av protokoll, protokolls innehåll, tillkännagivande av justering, rättelse av protokoll och reservation gäller bestämmelserna i 24, 26 och 27 §§ om fullmäktige i tillämpliga delar för styrelsen.

Justering av styrelsens protokoll verkställes senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden samt minst en därtill för varje gång av styrelsen utsedd justeringsman. Justering får också verkställas av styrelsen genast eller vid nästa sammanträde.

I fråga om vården av styrelsens protokoll och övriga till dess arkiv hörande handlingar gäller vad som föreskrives av fullmäktige eller, vad avser Stockholms kommun, av regeringen.

41 § Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos styrelsen.

Delgivning med styrelsen sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att mottaga delgivning.

42 § Fullmäktige får utfärda reglemente med närmare bestämmelser om styrelsens verksamhet.

Styrelsen äger, om fullmäktige beslutar det, uppdraga åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos den egna kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande över besvär får dock ej beslutas annat än av styrelsen samfällt.

Styrelsen bestämmer i vilken ordning beslut som fattas på grund av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till styrelsen.

43 § *I mom.* Angående utseende av nämnder för vissa i särskilda författningar angivna uppgifter gäller för varje fall i författningen meddelade bestämmelser.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)**Föreslagen ändrad lydelse*

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige tillsätta de nämnder som behövs.

Beträffande nämnd som avses i andra stycket äger vad som är föreskrivet i 33 § andra stycket, 34 §, 35 § andra stycket och 37–42 §§ motsvarande tillämpning.

Ledamöter och suppleanter i nämnd som avses i andra stycket väljes av fullmäktige till det antal fullmäktige bestämmer. Beträffande sådan nämnd äger i övrigt vad som är föreskrivet i 33 § andra stycket, 34 § första stycket, 35 § andra stycket, 36 § 1 mom. första stycket och 2 mom. samt 37–42 §§ motsvarande tillämpning.

2 mom. I kommun kan kommunfullmäktige tillsätta särskilda organ med uppgift att i angelägenheter som avser del av kommunen företräda invånarna i kommundelen.

Beträffande sådant organ äger vad som är föreskrivet i 34 § första stycket motsvarande tillämpning.

44 § I fråga om ersättning till ledamot och suppleant i styrelsen och annan nämnd äger bestämmelserna i 30 § motsvarande tillämpning, om ej annat är särskilt föreskrivet.

44 § I fråga om ersättning till ledamot och suppleant i styrelsen och annan nämnd samt i kommundelsorgan som avses i 43 § 2 mom. äger bestämmelserna i 30 § motsvarande tillämpning, om ej annat är särskilt föreskrivet.

Särskilda bestämmelser om borgarråd i Stockholm

45 § I Stockholms kommun väljer fullmäktige borgarråd till det antal fullmäktige bestämmer. Borgarråden väljes för en tid av tre år. Beträffande valbarhet skall gälla vad som är föreskrivet i 9 § om ledamot i fullmäktige. När det begäres, skall varje borgarråd väljas särskilt.

Avgår borgarråd före tjänstgöringstidens utgång, skall nytt val av borgarråd förrättas snarast. Den sålunda valde tjänstgör under den tid, som återstår för den avgångne. För tiden intill dess nytt val skett och vid tjänstledighet för borgarråd får styrelsen förordna vikarie.

I fråga om arvode äger bestämmelserna i 30 § motsvarande tillämpning.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

46 § Borgarråden skall närvara vid styrelsens sammanträden och får delta i överläggningarna men ej i besluten. Borgarråden skall gemensamt bilda en borgarrådsberedning.

Styrelsen utser borgarråd att vara ordförande i sådan nämnd, som avses i 43 § 1 mom.¹, om ej annat föreskrivits i lag eller annan författning eller bestämts av fullmäktige. Borgarråd tjänstgör som ordförande i nämnd intill dess han avgår som borgarråd. Förändras arbetsfördelningen mellan borgarråden, får styrelsen besluta att borgarråds ordförandeuppdrag skall upphöra tidigare.

Fullmäktige meddelar närmare föreskrifter om borgarråden.

4 Kap. Om drätsel

47 § Vad kommun eller landstingskommun tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att förmögenheten ej minskas.

48 § Kommuns och landstingskommuns medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med skatt som utdebiteras enligt 63 §.

49 § Kommun och landstingskommun skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall, utgående från ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för det föregående året, lämna en plan för ekonomin under budgetåret, vari redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

50 § Förslag till budget skall före oktober månads utgång uppgöras av styrelsen. Övriga nämnder lämnar sina särskilda budgetförslag till styrelsen senast den dag styrelsen bestämmer.

Vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad fastställs kommunens och landstingskommunens budget. I Stockholms kommun skall budgeten fastställas vid sammanträde senast den 8 december.

Vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad fastställs kommunens och landstingskommunens budget. I Stockholms kommun skall budgeten fastställas vid sammanträde senast den 8 december. Är då val i hela riket av fullmäktige ägt rum skall budgeten fastställas av de nyvalda fullmäktige.

Förslaget till budget skall från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige, vid vilket budgeten skall fastställas, vara offentlig tillgängligt på lämpligt ställe, som tillkännages i kungörelsen.

¹ "1 mom." har tillagts här.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Skulle beträffande viss kommun utom Stockholms kommun budgeten till följd av särskilda förhållanden icke kunna fastställas före utgången av november månad, skall senast vid sammanträde i denna månad fastställas skattesatsen för den kommunalskatt, som ingår i preliminär skatt för inkomst under nästföljande år. Därefter skall kommunens budget fastställas vid sammanträde före utgången av december månad. Om skäl är därtill, får annan skattesats fastställas än som beslutats tidigare. Förslag till budget får i sådant fall uppgöras senare än vad som sagts i första stycket, dock före november månads utgång. I kommun som nu sagts skall kommunstyrelsen före oktober månads utgång uppgöra förslag till skattesats.

51 § Beslutas anslag annat än i samband med fastställande av budgeten, skall beslutet tillika innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Kommun och landstingskommun äger besluta att anslag för visst ändamål får, i den mån det ej förbrukas under det år för vilket anslaget beviljats, tagas i anspråk för avsett ändamål efter budgetåret.

52 § Kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tagas i anspråk för annat ändamål än det fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Medel ur kapitalfond får ej tagas i anspråk för driftändamål.

53 § *1 mom.* Kommun och landstingskommun får taga upp lån med en återbetalningstid av högst fem år samt taga upp lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gäller för det äldre lånet.

Vid förvärv av intecknad egendom får kommun och landstingskommun övertaga betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

För lån i andra fall fordras regeringens medgivande.

Bestämmelserna i första och tredje styckena gäller även borgen.

Föreslagen ändrad lydelse

Skulle beträffande viss kommun, utom Stockholms kommun, eller landstingskommun, budgeten till följd av särskilda förhållanden icke kunna fastställas före utgången av november månad, skall senast vid sammanträde i denna månad fastställas skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under nästföljande år. Därefter skall kommunens eller landstingskommunens budget fastställas vid sammanträde före utgången av december månad. Om skäl är därtill, får annan skattesats fastställas än som beslutats tidigare. Förslag till budget får i sådant fall uppgöras senare än vad som sagts i första stycket, dock före november månads utgång. I kommun eller landstingskommun som nu sagts skall styrelsen före oktober månads utgång uppgöra förslag till skattesats.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

2 mom. Regeringen kan föreskriva att kommun eller landstingskommun utan särskilt medgivande får taga upp lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för särskilt angivna ändamål samt att kommun får åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån som av statsmedel beviljas annan än kommunen eller ikläda sig borgensansvar för vissa särskilt angivna lån.

54 § Det åligger styrelsen att föra fortlöpande räkenskaper över de medel den har om händer.

Annan nämnd som omhänderhar medel skall föra räkenskaper i enlighet med anvisningar av styrelsen och årligen inom tid som styrelsen bestämmer till styrelsen avlämna redovisning för sin medelsförvaltning under nästföregående kalenderår.

Sedan sådan redovisning skett, skall styrelsen inom tid som fullmäktige bestämmer sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

5 Kap. Om revision

55 § Fullmäktige utser vart tredje år tre eller flera revisorer samt lika många suppleanter för granskning av de tre nästföljande årens verksamhet. Fullmäktige får genom särskilda val utse revisorer och suppleanter för viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer och suppleanter för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre.

Med avseende på valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot i fullmäktige motsvarande tillämpning.

Den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen eller sådan den redovisningsskyldige närstående, som sägs i 17 §, får ej vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i beslut med anledning av

Med avseende på valbarhet till revisor eller revisorssuppleant, rätt att fullgöra uppdrag, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 9 § om ledamot i fullmäktige motsvarande tillämpning.

Den som är ledamot eller suppleant i styrelsen eller eljest är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen eller sådan den redovisningsskyldige närstående, som sägs i 17 §, får ej vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och ej heller deltaga i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i handläggningen av ärende

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

granskningen.

Föreslagen ändrad lydelse

om ansvarsfrihet för verksamheten. Utan hinder av vad nu sagts får ordföranden och vice ordföranden i styrelsen eller annan nämnd, vars förvaltning granskningen gäller, delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelse avseende granskningen behandlas.

Bestämmelserna i 30 § äger motsvarande tillämpning med avseende på revisor.

56 § Revisorerna granskar nämndernas verksamhet. De prövar om verksamheten utövats på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den inom nämnderna utövade kontrollen är ändamålsenlig.

Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd omhänderhar samt taga del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämndernas verksamhet. Revisor äger av nämnderna erhålla de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Vad nu sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar om beredning.

57 § Revisorerna utövar själva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som fattas angående förvaltningen skall upptagas i protokoll. Bestämmelserna i 26 § om justering av protokoll och tillkännagivande av justeringen äger motsvarande tillämpning.

58 § Revisorerna skall årligen avge berättelse med redogörelse för resultatet av revisionen. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande förvaltningen eller verksamheten i övrigt föreligger eller icke. Framställes anmärkning, skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelse skall innehålla särskilt uttalande om ansvarsfrihet tillstyrkes eller icke.

59 § Sedan revisorerna inhämtat förklaringar över framställda anmärkningar skall revisionsberättelsen och inkomna förklaringar inlämnas till fullmäktige.

60 § Fullmäktige kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

61 § Fullmäktige beslutar vid sammanträde före utgången av året efter det revisionen avser, om ansvarsfrihet skall beviljas eller laga åtgärd för bevarande av kommunens eller landstingskommunens rätt skall vidtagas. Anställes ej talan inom ett år från det revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige, anses ansvarsfrihet beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet beviljats får talan föras beträffande skada på grund av

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

brottslig handling, om ej ansvarsfriheten uppenbarligen avsett även den skadan.

6 Kap. Om skatt till kommun och landstingskommun

62 § Om skyldighet att erlägga kommunalskatt föreskrives i kommunalskattelagen (1928:370).

Var och en som är skattskyldig till kommun inom landstingskommun är också skyldig att erlägga landstingsskatt.

63 § Kommunalskatt och landstingsskatt utdebiteras i förhållande till de skattekronor och skatteören som vid senaste taxering påförts de skattskyldiga.

Den skattesats som bestämts för visst år skall tillämpas vid fastställandet dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels av sådan kommunalskatt och landstingsskatt som ingår i slutlig skatt på grund av nästföljande års taxering.

Har enligt 50 § annan skattesats slutligt fastställts än som beslutats vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad, skall den kommunalskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under nästföljande år, utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den kommunalskatt, som ingår i slutlig skatt på grund av det därefter följande årets taxering, skall utgå efter den utdebitering som bestämts i samband med budgetens fastställande.

Har enligt 50 § annan skattesats slutligt fastställts än som beslutats vid sammanträde med fullmäktige före utgången av november månad, skall den kommunalskatt eller landstingsskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under nästföljande år, utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den kommunalskatt och landstingsskatt, som ingår i slutlig skatt på grund av det därefter följande årets taxering, skall utgå efter den utdebitering som bestämts i samband med budgetens fastställande.

64 § När budgeten fastställts, skall styrelsen ofördröjligen underrätta länsstyrelsen och vederbörande lokala skattemyndighet om den skattesats som bestämts för nästkommande år. Samtidigt skall styrelsen underrätta länsstyrelsen om det sammanlagda belopp, som för nämnda år beslutats till utdebitering på grundval av det löpande årets taxering till kommunal inkomstskatt.

I annan kommun än Stockholms kommun där budget enligt 50 § fastställts efter november

I annan kommun än Stockholms kommun eller i landstingskommun där budget enligt 50 §

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

månads utgång skall så snart skattesatsen för den preliminära skatten fastställts särskild underrättelse härom lämnas till riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten.

Har kommunfullmäktige i annan kommun än Stockholms kommun ej före utgången av november månad fattat beslut om utdebitering, skall styrelsen ofördröjligen underrätta riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten om styrelsens förslag till skattesats.

I annan kommun än Stockholms kommun skall styrelsen också underrätta länsstyrelsen om utdebitering till församling inom kommunen.

65 § Kommun äger för visst år av statsverket uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen för året, beräknat efter den skattesats som bestämts för nästföregående år. Vid beräkningen av antalet skattekronor och skatteören beaktas dock ej sådana som bestämmas enligt 2 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

Har i annan kommun än Stockholms kommun annan skattesats slutligt fastställts än som beslutats vid sammanträde med kommunfullmäktige före utgången av november månad, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som bestämts i samband med budgetens fastställande.

Kommun äger av statsverket såsom förskott uppbära det belopp som på grundval av taxeringsnämnds beslut visst år (taxeringsår) rörande taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för nästkommande år. Vid beräkningen av förskottsbelopp beaktas dock icke skattekronor och skatteören som bestämmas enligt 2 § lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Vad sålunda beslutats till utdebitering ingår i kommunens fordran hos statsverket vid ingången av året näst efter det, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen äger uppbära av statsverket på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i femte stycket utanordnas.

Är antalet hos länsstyrelsen registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt

Föreslagen ändrad lydelse

fastställts efter november månads utgång skall så snart skattesatsen för den preliminära skatten fastställts särskild underrättelse härom lämnas till riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten.

Har fullmäktige i annan kommun än Stockholms kommun eller i landstingskommun ej före utgången av november månad fattat beslut om utdebitering, skall styrelsen ofördröjligen underrätta riksskatteverket, länsstyrelsen och den lokala skattemyndigheten om styrelsens förslag till skattesats.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan angivna tidpunkter. Sådant ökat förskött ingår i kommunens fordran hos statsverket och avräknas enligt andra stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande uppräknade skatteunderlag, som skall ligga till grund för beräkningen.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos statsverket enligt föreskrifterna i denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till kommunen med en sjättedel på åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalats i november månad nästföregående år; dock får länsstyrelsen, när särskilda skäl föranleder det, förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det i januari månad utbetalade beloppet icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall härav betingad jämkning ske av belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som sagts om kommunalskatt äger motsvarande tillämpning i fråga om landstingsskatt.¹

66 § Länsstyrelsen skall senast den 8 mars till styrelsen överlämna för nästföregående år upprättad redovisning över kommunen eller landstingskommunen tillkommande och till styrelsen utanordnad skatt. Närmare föreskrifter om dylik redovisning meddelas av regeringen.

7 Kap. Om kommunalbesvär och besvärsnämnd

67 § *I nom.* Över beslut av kommunfullmäktige får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av kommunen anföra besvär hos länsstyrelsen. Sådan talan får endast grundas på att beslutet icke tillkommit i laga ordning står i strid mot lag eller annan författning eller på annat sätt överskrider deras befogenhet som fattat beslutet eller kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvärshandling skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits på kommunens anslagstavla. Besvärshandlingen skall vara åtföljd av det överklagade beslutet samt bevis om dagen för justeringens tillkännagivande. Besvär som ej anförts i rätt tid upptages ej till prövning.

Över beslut av landsting får, om ej annat är särskilt föreskrivet, medlem av landstingskommunen anföra besvär hos regeringsrätten. Be-

¹ Bestämmelsen har korrigerats här.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)**Föreslagen ändrad lydelse*

stämmelelserna i första och andra styckena äger motsvarande tillämpning på sådan talan.

2 mom. I fråga om besvär över beslut av styrelsen eller annan nämnd skall bestämmelserna i 1 mom. äga motsvarande tillämpning, om ej annat sägs i 68 § eller är särskilt föreskrivet. Mot beslut av rent förberedande eller rent verkställande art får talan dock ej föras.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som fattats med stöd av uppdrag enligt 42 eller 43 § och som protokollförts särskilt.

68 § Kommun och landstingskommun får utse särskild nämnd med uppgift att upptaga och avgöra besvär över styrelsens eller annan nämnds beslut om tillsättande av eller förordnande på kommunal tjänst eller om entledigande från sådan tjänst eller om disciplinär åtgärd mot tjänsteman, om talan mot beslutet eljest skolat föras enligt 67 § 2 mom. Bestämmelserna i 4–10, 13–17, 19 och 20 §§ förvaltningslagen (1971: 290) äger motsvarande tillämpning i ärende hos sådan besvärsnämnd.

Reglemente för besvärsnämnd antages av fullmäktige. Om ej annat föreskrives i reglementet, äger vad i 43 § 1 mom.¹ sägs, med undantag av hänvisningen till 39 § andra stycket och 41 § första stycket, tillämpning på besvärsnämnd.

Finns besvärsnämnd, får den som är missnöjd med beslut som avses i första stycket anföra besvär hos nämnden inom den tid, som föreskrives i 67 § 1 mom.

Beträffande talan mot besvärsnämnds beslut äger bestämmelserna i 67 § 1 mom. motsvarande tillämpning. Till stöd för dylik talan får dessutom åberopas att det hos besvärsnämnden överklagade beslutet är oriktigt på någon sådan grund, som sägs i 67 § 1 mom.

69 § Har besvär anförts hos länsstyrelsen, skall länsstyrelsen förbjuda verkställighet av överklagade beslutet, om skäl är därtill med hänsyn till omständigheterna i målet och möjligheten att vid bifall till besvären åstadkomma rättelse av verkställighet.

70 § I länsstyrelsens beslut får, om ej annat är särskilt föreskrivet, ändring sökas hos regeringsrätten senast inom tre veckor från den dag, då klaganden erhöU del av beslutet. Har beslutet gått klaganden emot, skall han underrättas om vad han har att iakttaga vid talan mot beslutet.

71 § Har kommunalt beslut blivit genom laga kraft ägande utslag upphävt men har verkställighet då redan skett, åligger det styrelsen att föranstalta om möjlig rättelse av verkställigheten. Därvid äger styrelsen vidtaga åtgärd som eljest ankommer på fullmäktige eller annan nämnd än styrelsen.

¹ "1 mom." har tillagts här.

Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)

Föreslagen ändrad lydelse

8 Kap. Om kommunalförbund

Allmänna bestämmelser

72 § Kommuner får sammansluta sig till kommunalförbund för att gemensamt handha en eller flera av sina angelägenheter. Sammanslutning för sådant ändamål får också ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och kommun, som icke tillhör landstingskommun.

I den mån i lag eller annan författning meddelas särskilda bestämmelser om kommunalförbund för visst ändamål, skall bestämmelserna i detta kapitel icke gälla för sådant kommunalförbund.

73 § När kommunalförbund handhar angelägenhet, som det enligt särskild författning åligger kommun eller landstingskommun att vårda, skall författningens bestämmelser om kommun eller landstingskommun gälla förbundet.

74 § I kommunalförbund tillkommer beslutanderätten förbundsfullmäktige. Förvaltning och verkställighet utövas av förbundsstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal.

I kommunalförbund tillkommer beslutanderätten förbundsfullmäktige. Förvaltning och verkställighet utövas av förbundsstyrelsen och övriga nämnder samt dem underställd personal. Dessa bereder även förbundsfullmäktiges ärenden. För sådan uppgift kan särskild beredning tillsättas.

Förbundsfullmäktige får uppdraga åt förbundsstyrelsen eller annan nämnd att på fullmäktiges vägnar fatta beslut i visst ärende eller viss grupp av ärenden, om ej annat följer av lag eller annan författning.

75 § För kommunalförbund skall finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser om

- a) förbundets ändamål och medlemmar,
- b) förbundets benämning och den ort, där förbundet skall ha sitt säte,
- c) antalet ledamöter i förbundsfullmäktige och det antal varje medlem skall utse,
- c) antalet ledamöter och suppleanter i förbundsfullmäktige och det antal ledamöter och suppleanter varje medlem skall utse,
- d) antalet ledamöter och suppleanter i förbundsstyrelsen samt, om styrelsen även skall utgöra i särskild författning angiven nämnd, vad som skall gälla angående valbarhet, sättet för utseende av ledamöter och suppleanter samt deras tjänstgöringstid,
- e) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen som medges förbundet

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

- med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån får upptagas eller borgen tecknas, och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar regeringens medgivande får förekomma,
- f) den rätt till fondbildning, som medges förbundet,
 - g) medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt behövs för att ordna de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar,
 - h) särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse som kan behövas med anledning därav,
 - i) särskilt villkor för upplösning av förbundet,
 - j) grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar samt
 - k) vad som kan behövas i övrigt för att ordna förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning.

Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamheten samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma. I förbundsordning för förbund, som skall handha angelägenhet vilken det enligt särskild författning åligger kommun eller landstingskommun att vårda, får dock icke, såvitt angår sådan angelägenhet, intagas bestämmelse om begränsning av medlems skyldighet att tillhandahålla medel.

Om förbund skall handha flera angelägenheter, skall i förbundsordningen anges huruvida i förbundet skall finnas endast förbundsstyrelse eller därutöver en eller flera nämnder samt i det senare fallet vilka av förbundets angelägenheter, som skall omhänderhas av de olika förvaltningsorganen.

Om förbundsfullmäktige

76 § Bestämmelserna i 9 § tredje och fjärde styckena, 12 § första och tredje styckena, 14 § samt 16–30 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om förbundsfullmäktige.

76 § Bestämmelserna i 9 § 1 mom. tredje stycket och 2 mom., 12 § första och tredje styckena samt 14–30 §§ äger motsvarande tillämpning.

77 § I förbundsfullmäktige skall varje förbundsmedlem vara representerad. I övrigt bestämmes antalet ledamöter med hänsyn till föreliggande omständigheter.

78 § Ledamöterna i förbundsfullmäktige väljes av medlemmarnas fullmäktige. Till ledamot får väljas endast ledamot i förbundsmed-

78 § Ledamöterna och suppleanterna i förbundsfullmäktige väljes av medlemmarnas fullmäktige. Till ledamot eller suppleant får väljas

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

leddens fullmäktige.

När medlem skall utse mer än en ledamot, skall valet vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

79 § 1 mom. Ledamöterna i förbundsfullmäktige väljes för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då val i hela riket av fullmäktige ägt rum. Sådant val av förbundsfullmäktige förrättas vid sammanträde, som avses i 13 § andra stycket.

2 mom. När val av ledamöterna i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

3 mom. Avgår förbundsfullmäktig under den för honom bestämda tjänstgöringstiden, anställer den medlem som utsett honom fyllnadval för återstående tjänstgöringsid.

4 mom. Vad i 12 § andra stycket sägs om ordförandeskapet i

Föreslagen ändrad lydelse

endast ledamot i förbundsmedlemmens fullmäktige.

När medlem skall utse mer än en ledamot eller mer än en suppleant, skall valet vara proportionellt, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns särskilda bestämmelser.

Om suppleanter ej väljes proportionellt, skall vid valet även bestämmas ordningen för deras inkallande till tjänstgöring.

79 § 1 mom. Ledamöterna och suppleanterna i förbundsfullmäktige väljes för tre år, räknat från och med den 1 januari året näst efter det, då val i hela riket av fullmäktige ägt rum. Sådant val förrättas vid sammanträde, som avses i 13 § tredje stycket.

2 mom. När val av ledamöterna och suppleanterna i förbundsfullmäktige sker första gången, skall det avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för fullmäktige börjar.

3 mom. Avgår förbundsfullmäktig som utsetts vid proportionellt val under tjänstgöringstiden, inträder enligt den ordning som följt av valet suppleant att tjänstgöra under den tid som återstått för den avgångne. Avgår annan fullmäktig, anställer den medlem som utsett honom fyllnadval för den återstående tjänstgöringstiden.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

nyvalda fullmäktige skall i tillämpliga delar gälla i fråga om förbundsfullmäktige.

När val av ledamöterna i förbundsfullmäktige skett första gången förordnar länsstyrelsen en av dem att utfärda kungörelse om förbundsfullmäktiges första sammanträde och där föra ordet till dess ordförande valts.

4 mom. När val av ledamöterna och suppleanterna i förbundsfullmäktige skett första gången, förordnar länsstyrelsen en av ledamöterna att utfärda kungörelse om förbundsfullmäktiges första sammanträde och där föra ordet, intill dess ordförande valts.

I förbund som träder i verksamhet på annan tid än vid årsskifte, skall val av ordförande och vice ordförande avse tiden från valens förrättande till utgången av det år, under vilket valen ägt rum.

80 § Bestämmelserna i 13 § första och tredje styckena¹ om fullmäktiges sammanträden äger motsvarande tillämpning på förbundsfullmäktiges sammanträden. I fråga om tid för sammanträde för fastställelse av förbundets budget skall dock gälla vad som sägs i 87 §.

81 § Kungörelse om förbundsfullmäktiges sammanträde skall anslås på anslagstavlan för varje förbundsmedlem.

82 § Justering av förbundsfullmäktiges protokoll skall tillkännages på anslagstavlan för den kommun där förbundet har sitt säte, om ej annat föreskrivits i förbundsordningen. Avskrift av protokollet skall efter verkställd justering tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser.

Om förbundsstyrelsen och övriga nämnder

83 § Om ej annat är särskilt föreskrivet, äger bestämmelserna i 33–44 §§ motsvarande tillämpning i fråga om förbundsstyrelsen och förbundets övriga nämnder.

84 § I nybildat förbund skall val av ledamöter och suppleanter i förbundsstyrelsen äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde. Valet skall, om ej annat är särskilt föreskrivet, avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för ledamöter och suppleanter börjar.

85 § Förbundsstyrelsen skall hålla förbundsmedlemmarna underrättade om den allmänna planläggningen av förbundets verksamhet samt om

¹ "första och tredje styckena" har tillagts här.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

frågor av större ekonomisk eller organisatorisk räckvidd.

Förbundsstyrelsen får från förbundsmedlemmarnas styrelser infordra de yttranden och upplysningar, som förbundsstyrelsen behöver för att fullgöra sina uppgifter.

86 § Bestämmelserna i 82 § om förbundsfullmäktiges protokoll äger motsvarande tillämpning på förbundsstyrelsens protokoll.

Om kommunalförbunds drätsel och revision

87 § Bestämmelserna i 47 och 49 §§, 50 § tredje stycket samt 51–61 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om kommunalförbunds drätsel och revision.

Förslag till budget skall uppgöras av förbundsstyrelsen. Övriga nämnder lämnar sina särskilda budgetförslag till förbundsstyrelsen senast den dag styrelsen bestämmer.

Innan förslaget till budget uppgöres, skall förbundsstyrelsen samråda med förbundsmedlemmarnas styrelser.

Vid sammanträde före utgången av augusti månad fastställs kommunalförbundets budget.

88 § I samband med fastställande av budgeten bestämmer förbundsfullmäktige enligt de i förbundsordningen angivna grunderna det bidrag, som varje medlem skall utge till förbundet.

89 § I nybildat förbund skall val av revisorer och revisorssuppleanter äga rum vid förbundsfullmäktiges första sammanträde.

Valet skall avse tiden från valets förrättande till dess nästa tjänstgöringstid för revisorer och revisorssuppleanter börjar.

Avskrift av revisionsberättelsen samt infordrade förklaringar skall tillställas förbundsmedlemmarnas styrelser minst två veckor före det sammanträde, då berättelsen framlägges för förbundsfullmäktige.

Om besvär över beslut i kommunalförbund m. m.

90 § Bestämmelserna i 67–71 §§ äger motsvarande tillämpning på kommunalförbund. Ingår landstingskommun i förbundet, skall därvid tillämpas de bestämmelser, som avser landstingskommun.

Besvärsmått tillkommer såväl medlem av förbundet som medlem av kommun ingående i förbundet.

Om bildande av kommunalförbund m. m.

91 § Kommun, landstingskommun och länsstyrelse får väcka fråga om bildande av kommunalförbund.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

Är de kommuner och landstingskommuner som avser att bilda kommunalförbund ense om förbundsordning och finner länsstyrelsen, att förbundsordningens bestämmelser icke strider mot lag eller annan författning samt att bildande av det föreslagna förbundet skulle medföra allmänt gagn, fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer den dag, då förbundet skall träda i verksamhet.

92 § Bestämmelserna i 91 § äger motsvarande tillämpning i fråga om ändringar i förbundsordningen.

Om utträde ur kommunalförbund

93 § Medlem får utträda ur kommunalförbund när förhållande inträffat, som enligt förbundsordningen grundlägger rätt till utträde eller som enligt 96 § kan föranleda förbundets upplösning. Medlem får också utträda när förbundets övriga medlemmar samtycker därtill.

94 § Vill medlem av kommunalförbund utträda, skall ansökan göras hos länsstyrelsen.

Föreligger förutsättningar för utträde, förordnar länsstyrelsen härom, om dagen för utträde och om den uppgörelse, som kan behövas.

Utän hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i sådant ärende hos länsstyrelsen.

95 § Medlems ansvarighet för kommunalförbundets förbindelser upphör ett år efter utträdet, om ej länsstyrelsen av särskilda skäl förordnat annat.

Om kommunalförbunds upplösning

96 § Kommunalförbund får upplösas

- a) när förhållande inträffat som enligt bestämmelse i förbundsordningen medför att förbundet skall upphöra med sin verksamhet,
- b) när sådana ändrade förhållanden inträtt, att antingen förbundsverksamheten icke med fördel kan fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt eller
- c) när förbundsmedlemmarna är ense om förbundets upplösning.

97 § Vill förbundsmedlem väcka fråga om förbundets upplösning, skall ansökan göras hos länsstyrelsen.

Föreligger förutsättningar för upplösning, förordnar länsstyrelsen att förbundsverksamheten skall upphöra den dag som länsstyrelsen bestämmer och att förbundet skall träda i likvidation.

Utän hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i sådant ärende hos länsstyrelsen.

*Förslaget i huvudbetänkandet
(SOU 1974:99)*

Föreslagen ändrad lydelse

98 § Förbundsstyrelsen är likvidator. Länsstyrelsen kan dock i stället förordna en eller flera likvidatorer.

När förbundet trätt i likvidation, skall kallelse på okända borgenärer utfärdas.

Under likvidationen skall förbundets tillgångar realiseras, om det behövs, förbundets skulder betalas samt med behållna tillgångar så förfaras, som bestämts i förbundsordningen.

Om likvidatorernas befogenhet att företräda förbundet och om deras rättigheter och skyldigheter i övrigt gäller i tillämpliga delar vad som stadgats om förbundsstyrelsen.

99 § När likvidation avslutats, skall redovisning lämnas till medlemmarna och anmälan göras hos länsstyrelsen, som förklarar förbundet upplöst.

Medlem som är missnöjd med redovisning får anhängiggöra talan hos tingsrätt inom ett år från den dag, då redovisningen erhöles. Försummas det har medlemmen förlorat sin talan.

100 § I samband med beslut om upplösning av kommunalförbund förordnar länsstyrelsen vilken av förbundets medlemmar, som skall övertaga vården av de till förbundets arkiv hörande handlingarna. Likvidatorerna skall överlämna handlingarna till denna medlem.

101 § Sammanlægges i kommunalförbund ingående kommuner till en kommun, upphör förbundets verksamhet utan föregående likvidation, när beslutet om sammanläggningen träder i kraft.

Om medlems ansvarighet för kommunalförbunds skuld

102 § Saknar kommunalförbund tillgångar till betalning av skuld, är medlemmarna skyldiga att fylla bristen. Erfordras av sådan anledning extra bidrag från medlemmarna, förordnar länsstyrelsen härom på anmälan av förbundsfullmäktige, likvidatorer eller borgenär efter de grunder som kan ha angivits i förbundsordningen eller eljest är skäligen.

Yppas skuld först efter förbundets upplösning, äger vad nu är sagt motsvarande tillämpning beträffande de kommuner eller landstingskommuner, som var medlemmar av förbundet, när det upplöstes.

Utän hinder av 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) äger 14–20 §§ nämnda lag tillämpning i dessa ärenden hos länsstyrelsen.

Om behörig länsstyrelse och besvär över länsstyrelses beslut i vissa fall

103 § Ärende som enligt 8 kap. skall prövas av länsstyrelse upptages av länsstyrelsen i det län där förbundsstyrelsen har eller skall ha sitt säte.

Över beslut som meddelats av länsstyrelse i fråga om kommunalförbunds bildande, ändring eller upplösning eller i ärende som äger samband därmed får besvär anföras hos regeringen.



Reservationer

1 Av Göran Åstrand (m) angående beslutsförhetskravet (kap. 3)

Utredningsmajoriteten förordar att gränserna för beslutsförhet i kommuner och landsting sättes till hälften av antalet valda ledamöter. Med hänvisning till "risken" för obstruktion och till vad som är arbetsmässigt rationellt och rimligt kommer utredningen till detta ställningstagande.

Jag kan inte acceptera att man minskar beslutsförhetskravet och avvisar bestämt tanken på att obstruktionsfrågan skulle tillmätas någon som helst betydelse. En minskning av beslutsförhetskravet, samtidigt som suppleantsystemet blir obligatoriskt i kommuner och landsting, måste uppfattas som ett minskat krav på närvaro. När utredningen 1971 behandlade frågan om suppleantsystemet i kommunerna accepterade vi synsättet att suppleantsystemet som sådant motiverade en högre gräns för beslutsförhet. Så vitt jag kan förstå har inget acceptabelt argument för sänkning av detta framförts och jag förordar därför att beslutsförhetsgränsen i kommuner och landsting sätts till två tredjedelar av antalet ledamöter.

2 Av Nils Hörberg (fp) beträffande öppna sammanträden i kommunala nämnder (kap. 4)

Enligt nuvarande kommunallagar är alla nämndsammanträden slutna dvs. åhörare får ej vara närvarande.

Ökade möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten bidrar till att stimulera intresset för kommunala frågor. Därför bör alla möjligheter tillvaratas för att öka medborgarnas insyn i det kommunala arbetet. Det kan inte vara rimligt att statliga lagar skall hindra kommunalt förtroendevalda i en nämnd att själva besluta om att öppna sina sammanträden, om nämndens ledamöter så önskar.

Den lagändring som behövs skall innebära att avgörandet om öppna eller slutna sammanträden anförtros vederbörande nämnd själv. Riksdagen bör med andra ord häva det lagförbud mot öppna sammanträden som i dag finns i kommunallagarna. Självfallet skall nämnd även kunna besluta om offentlighet i sammanträde endast för visst ärende eller grupp av ärenden. Kommunal nämnd får därigenom möjlighet att anordna offentliga utfrågningar (hearings) i ärende av allmänt intresse för kommunens invånare.

Utredningen har inte företett argument som motiverar ett bibehållande av förbudet i nuvarande kommunallagar mot öppna sammanträden, varför jag reserverar mig till förmån för ändring av kommunallagarna, som möjliggör för nämnd att besluta att sammanträde helt eller delvis skall vara öppet.

3 Av Karl Boo (c) och Claes Elmstedt (c) om styrelseordningen (kap. 5) och om kommunaldelsorgan (kap. 7)

Styrelseform – lagfäst samlingsstyrelse

Samlingsstyret är av grundläggande betydelse för den kommunala demokratin. Styrelseordningen bör därför utvecklas vidare på denna grundval.

Vi kan i huvudsak ansluta oss till de principer som anförs i kapitel 5 om den kommunala styrelseordningen.

Kommunallagen skall vara en ramlag. Den bör lämna kommunerna största möjliga frihet att själva bestämma om sitt arbete inom den angivna ramen. Vissa förhållanden är emellertid av så stor betydelse att de av rent principiella demokratiska skäl bör läggas fast i lagen. Till dessa hör enligt vår mening samlingsstyrets grundval – *principen om proportionella val*.

Majoriteten förordar att den nuvarande lagregeln om proportionella val skall behållas oförändrad och ger därutöver vissa rekommendationer som i sak avser en vidgad tillämpning av den proportionella principen. Vi förordar att även själva lagregeln byggs ut.

Vi ansluter oss till meningen att den politiska minoriteten bör garanteras minst posten som vice ordförande i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet och nämnder. Detta bör ske genom en regel, enligt vilken varje nämndpresidium väljs av fullmäktige genom en proportionell valförfattning som sker särskilt efter valet av ledamöter i nämnden och givetvis inom denna krets.

För att garantera den insyn och den medverkan i det kommunala arbetet, som samlingsstyret möjliggör, bör även en ordning med proportionella val till arbetsutskott och liknande organ lagfästas.

Vi delar uppfattningen att även minoriteten bör få tillsätta heltidsengagerade förtroendemän. Dessa måste emellertid enligt vår mening vara inordnade i den kommunala organisationen. De måste, förutom självklara kontaktuppgifter, ha speciella beredande funktioner. Renodlade ”oppositionsråd” med endast kontaktuppgifter bör inte förekomma. Vi anser det logiskt att lagfästa en regel om proportionella val till dessa poster.

Kommundelsorgan

Genom kommunsammanslagningarna har antalet förtroendevalda minskat kraftigt. Detta har bl. a. varit till stor nackdel för den kommunala demokratin. Nya vägar måste nu öppnas för att förankra den kommunala organisationen och öka medborgarnas medverkan i den kommunala beslutsprocessen. Utredningens förslag att öppna möjligheter för kommu-

nerna att inrätta *indirekt valda kommunaldelsorgan* är därför ett steg i rätt riktning enligt vår mening. Förslaget innebär att kommunaldelsorganen kan ges en sådan politisk sammansättning att de återspeglar den politiska strukturen i den kommunal de avses representera. Detta kan emellertid endast ske om man i fullmäktige vid valen är ense om att de skall utses på sådana grunder. Enligt vår mening är emellertid detta en så viktig princip i reformen att en lagregel härom bör införas. Det är vidare angeläget att kommunaldelsorganen kan tilläggas för dem lämpligt avpassade förvaltningsuppgifter genom att delegationsmöjligheterna i kommunallagen vidgas till att omfatta även kommunaldelsorgan.

På längre sikt kan övervägas att öppna möjlighet för kommunerna att inrätta direkt valda kommunaldelsorgan med vidare befogenheter och uppgifter. Detta innebär emellertid att ett flertal komplicerade lagstiftningsfrågor måste lösas. Införande av direkt valda kommunaldelsorgan torde också kräva en återgång till en särskild kommunal valdag när fyra val svårligen torde kunna inrymmas på samma valdag. Vi förutsätter att en utvärdering av den gemensamma valdagen kommer till stånd inom utredningens fortsatta arbete. I detta sammanhang bör också kommunindelningsfrågorna finnas med i bilden. Centern har tidigare krävt en utvärdering av kommunsammanslaggningsreformen från kommunaldemokratisk synpunkt. Mot denna bakgrund framlägger vi inte nu något yrkande om direktvalda kommunaldelsorgan.

4 Av Nils Hörberg (fp) beträffande frågan om kommunalråd (kap. 7)

Utredningen lämnar en omfattande redovisning för hur antalet kommuner minskat genom åren, att detta medfört en minskning av antalet medborgare, som såsom förtroendevalda deltar i den kommunala verksamheten osv. Utredningen belyser också ingående de problem, som blivit en följd av kommunsammanslaggningsarna, de därav följande större geografiska avstånden och de större "kontaktavstånd" som uppstått mellan förtroendevalda och "vanliga" medborgare i kommuner resp. landsting.

Utredningen om den kommunala demokratin kan sägas vara en följd av kommunsammanslaggningsarna och de svårigheter som därigenom uppstått för en fördjupning av den kommunala demokratin.

Ett viktigt led i strävandena att motverka de negativa följder, som kommunsammanslaggningsarna dragit med sig, är inrättandet av kommunalråd.

För att öka möjligheten för kommunalråd att verka bör de – utöver de uppgifter som utredningen skisserar – kunna tilldelas uppdrag av förvaltningsmässig art. Kommunalråd bör av t. ex. en nämnd kunna utses att fungera såsom styrelse för kommunal inrättning i kommunaldelen. Social centralnämnd skall exempelvis kunna utse ett kommunalråd eller del av sådant att inom nämndens budgetområde och ansvar förvalta ett vårdhem. En fritidsnämnd skall på motsvarande sätt kunna tilldela ett kommunalråd uppgiften att inom fritidsnämndens budget administrera en fritidsgård. Kommunalråd bör av fullmäktige eller

kommunstyrelse kunna anförtros uppdrag med eget, begränsat budgetansvar men utan att särskild personal anställs för ändamålet. Ett kommunalråd bör – liksom hittills t. ex. en lokal förening eller ett byalag – kunna anförtros medel för begränsade åtgärder.

För att kommunalråd skall få sådan förankring i kommundelen att där boende medborgare känner kommunalrådets ledamöter såsom sina representanter, kan det vara önskvärt att medborgarna i kommundelen i val själva får utse kommunalrådets ledamöter. Sådant val skulle följa samma normer som övriga kommunala val vad gäller rösträtt, valbarhet, mandatfördelning osv. Det är fullt möjligt att genom gruppering av fastställda valdistrikt "bygga upp kommunalar" och således låta berörda medborgare nominera kandidater till och rösta på ledamöter till kommunalråd. Sådant val kan tekniskt anslutas till tidpunkten för val av kommunfullmäktige eller läggas vid annan tidpunkt. Den beslutande kommunen får vara beredd att åtaga sig de extra kostnader, som följer med direkt val av ledamöter till kommunalråd. Utredningen har enligt min mening inte kunnat påvisa några tekniska hinder för anordnandet av val av ovan nämnda två typer.

Enligt min uppfattning borde utredningen formulerat ett konkret lagförslag för anordnandet av sådant val.

Med hänvisning till vad jag anfört reserverar jag mig

- mot utredningens ställningstagande när det gäller begränsning av arbetsuppgifter, som bör kunna anförtros kommunalråd, samt
- mot utredningens beslut att inte föreslå sådan ändring i berörd lagstiftning att möjlighet öppnas för kommun, som så önskar, att ordna direkt val av ledamöter till kommunalråd.

5 Av Nils Hörberg (fp) beträffande kommunal styrelserepresentation i företag som är dominerande i kommunen (kap. 8)

Det är självfallet angeläget att kommunerna får god information från företag, vars verksamhet har en avgörande inverkan på hela kommunens utveckling. Kravet på information bör dock tillgodoses i annan form än den majoriteten förordar: genom kommunala styrelserepresentanter i företag som är dominerande i kommunen.

Kommunalt förtroendevalda företrädare samtliga kommuninvånare. De bör inte placeras i positioner, där deras oväld kan sättas i fråga. Det är ingen svårighet att ange tänkbara fall, där ett stort företags intressen kan komma att strida mot andra företags, mot kommunens eller mot enskilda kommuninvånarens intressen och synpunkter. I sådana lägen är det viktigt, att man kan ha förtroende för att de förtroendevalda ser till hela kommunens bästa och inte är uppbundna genom ledamotskap av styrelsen i ett dominerande företag i kommunen.

Särskilda yttranden

1 Av Göran Åstrand (m) och Nils Hörberg (fp) angående det kommunala partistödet (kap. 2)

Den kommunaldemokratiska utredningen har till uppgift att fördjupa den kommunala demokratin. Vi är överens om att de främsta insatserna skall göras inom ramen för den representativa demokratin och förverkligas genom partierna och förtroendemännen. Utredningen föreslår en rad åtgärder som ställer krav på partiernas ekonomi bl. a. beträffande ökade insatser för information och utbildning. Mot den bakgrunden beklagar vi att utredningen icke ansett sig kunna rekommendera en översyn av reglerna för det kommunala partistödet.

2 Av Göran Åstrand (m) angående kommunalorgan (kap. 7)

Utredningen om den kommunala demokratin lägger i detta betänkande en rad förslag som alla sammantaget kan förbättra möjligheterna att bevara den kommunala demokratin.

Under en tjugårsperiod (1952–1973) förändrades förutsättningarna för lokalt politiskt arbete totalt genom de (delvis) tvångsvisa sammanläggningarna av tidigare självständiga kommunala enheter. 2 500 kommuner blev 278 kommunblock. Förtroendemännens antal minskade mycket kraftigt och deras arbetsförutsättningar förändrades. Deras möjligheter att avläsa lokala opinioner försämrades i takt med att avståndet (även geografiskt) växte mellan förtroendemännen och deras uppdragsgivare, väljarna. Bygd- och personkännedom försvagades och bygd och parti fick en allt mindre representation i beslutande kommunala församlingar. Den kommunala demokratin har skadats av sammanläggningarna främst för att avståndet mellan medborgarna och förtroendemännen vidgats. Mot denna bakgrund är övergripande kommunalorgan "kommundelsråd" en angelägen fråga.

Jag har i utredningen hävdad att betänkandet skall utmytna i en mycket bestämd *rekommendation* till kommunerna att inrätta lokala råd och på det sättet bredda beslutsunderlaget och ge fler människor möjlighet att delta i diskussioner om samhällsfrågor på lokal nivå.

Jag har hävdad att kommunerna skall kunna *delegera berednings- och beslutsuppgifter* till kommunalråden och därmed ge dem meningsfulla

uppgifter till gagn såväl för kommundelen som kommunen.

Jag har hävdad att kommunedelsråden skall avspegla *den lokala politiska strukturen*. Detta kan ske på endera av två sätt. Antingen att fullmäktige (i indirekta val) utser rådet med hänsyn till det lokala valresultatet eller att rådet utses i allmänna val. På kort sikt kan jag acceptera det indirekta valsättet, på lång sikt, ger jag ett bestämt förord för direktvalda kommunedelsråd.

3 Av Nils Hörberg om minoritets rätt att kräva rådgivande kommunal folkomröstning (kap. 7)

Utredningen öppnar genom ändring i kommunallagarna möjlighet för majoritet i fullmäktige/landsting att besluta att, som ett led i beredning av ett ärende, inhämta synpunkter från medborgarna i kommun eller landsting. Önskemål om sådan åtgärd torde ofta finnas hos minoritet i fullmäktige/landsting, som menar att medborgare i kommunen eller landstinget har en mot fullmäktigemajoriteten avvikande mening i viss fråga.

Det är från flera synpunkter önskvärt, att såväl minoritet inom fullmäktige/landsting som viss andel av medborgarna i kommunen har rätt att i frågor av större betydelse för kommunmedborgarna påfordra rådgivande folkomröstning. En sådan lagfäst minoritetsrätt skulle kunna bli en ytterligare garanti för att ett ärende, som avgörs av kommunfullmäktige, blir allsidigt belyst.

Utredningen har dock kunnat påvisa så stora svårigheter förenade med att lagfästa och i praktiken tillämpas en sådan minoritetsrätt, att jag blivit övertygad om, att praktisk erfarenhet av den lagstiftning, som utredningen föreslår, bör avvaktas innan frågan på nytt tas upp om att laglig rätt bör öppnas för minoritet i fullmäktige/landsting eller bland kommunens medborgare att begära rådgivande folkomröstning.

Bilaga 1 Utredningsdirektiven

De svenska kommunerna har varit föremål för en djupgående omvandling under de senaste årtiondena. Genomgripande förändringar har skett i fråga om den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning. Förutsättningarna och formerna för medborgarnas inflytande över verksamheten har samtidigt väsentligt förändrats.

Kommunerna har sitt ursprung i organisationsformer – t. ex. byalaget och socknen – som byggde på personlig gemenskap mellan dem som ägde fastighet eller hade liknande särskilda gemensamma intressen. Den kommunala kompetensen omfattade också länge bara sådana angelägenheter som kunde anses vara kommunmedlemmarnas gemensamma. En i viss mån förändrad syn på kommunernas roll kom till uttryck genom den ändring som år 1948 gjordes i den grundläggande bestämmelsen om den kommunala kompetensen. Därvid lades nämligen fast principen att kommunala åtgärder skall tillgodose allmänna till kommunen knutna intressen. I stället för gemensamhetsintresset lades alltså det av samhällsutvecklingen beroende allmänintresset till grund för den kommunala kompetensen. Utmärkande för de moderna kommunernas roll är att de inte längre uteslutande förvaltar och administrerar vissa uppgifter som exklusivt angår kommunmedlemmarna utan deltar i hela samhällsbyggnadsprocessen. I denna har kommunerna tillagts alltmer betydelsefulla uppgifter. Ett viktigt steg i denna utveckling utgjorde 1947 års byggnadslagstiftning genom vilken kommunernas uppgifter på bebyggelseplaneringens område vidgades. I dag är den kommunala planeringen av grundläggande betydelse för den totala samhällsverksamheten.

Ett uttryck för kommunernas nya roll är den kommunindelningsreform som 1962 och 1969 års riksdagar beslutat om och som i allt väsentligt skall vara genomförd år 1974 (prop. 1961:180, KU 1962:1, rskr 64, prop. 1969:103, KU 24, rskr 230). Reformen syftar främst till att skapa ändamålsenliga enheter för lokal samhällsplanering genom att till nya kommuner sammanföra områden som från näringsgeografisk synpunkt utgör sammanhängande regioner.

Förskjutningen av den kommunala verksamhetens inriktning har även lett till att det ömsesidiga beroendet mellan statliga och kommunala avgöranden ökat starkt. Samhällsplaneringen förutsätter ett ständigt samspel mellan stat och kommun. Det samband som sålunda föreligger mellan rikspolitik och kommunalpolitik kan sägas ha blivit understruket genom införandet av en gemensam valdag för riksdags- och kommunalvalen varom beslut fattades i samband med den partiella författningsreformen.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att kommunalpolitiska bedömningar i dag måste på ett helt annat sätt än tidigare vara förankrade i en bred allmänpolitisk grundsyn. De stora kommunala frågorna kan inte behandlas isolerade från varandra eller från rikspolitiska frågor. Detta har

i hög grad ökat de politiska partiernas ansvar och betydelse för det kommunala livet. Det var ett accepterande av detta synsätt som låg till grund för statsmakternas beslut år 1969 att ge kommunerna befogenhet att besluta om kommunalt partistöd.

En levande kommunal demokrati förutsätter att den kommunala självstyrelsen omfattar frågor som är av väsentlig betydelse för medborgarna. Sett från denna synpunkt har förutsättningarna för en kommunal demokrati avsevärt förbättrats. En annan förutsättning är självfallet att medborgarna ges möjligheter till medverkan och insyn i den kommunala verksamhet och därmed får bättre möjligheter att öva inflytande på verksamheten. Formerna härför måste naturligen skifta med hänsyn till verksamhetens omfattning och inriktning och till kommunernas struktur. Utvecklingen mot en allt mer omfattande och för medborgarna betydelsefull kommunal självstyrelse samt därmed sammanhängande administrativa förändringar bör alltså föranleda en anpassning av formerna för medborgarnas medinflytande i kommunerna. En sådan anpassning har också ständigt skett. Delvis har anpassningen förutsatt lagändringar, delvis har den kunnat ske inom ramen för gällande lagstiftning. För att belysa utvecklingen kan nämnas att fram till år 1955 kommuns beslutanderätt kunde utövas av de röstberättigade kommunmedlemmarna på kommunalstämma. Först nämnda år blev alltså fullmäktige obligatoriskt det beslutande organet i alla kommuner. Den kommunala förvaltningsapparaten har under senare tid byggts ut kraftigt i alla kommuner varvid på många håll den centrala ledningen av förvaltningen förstärkts. Å andra sidan har möjligheterna till delegation av förvaltningen vidgats. Möjlighet till arvodering av förtroendemän har införts vilket bl. a. skapat förutsättning för ett i ett stort och växande antal kommuner tillämpat heltids-engagemang av en eller flera kommunala förtroendemän. Ytterligare led i strävandena att behålla en bred förankring av den kommunala självstyrelsen är nyligen beslutade ändringar i kommunallagstiftningen varigenom bestämmelserna om maximering av antalet kommunfullmäktige slopats och möjlighet öppnats att utse suppleanter för fullmäktige.

Det är emellertid tydligt att den djupgående omvandling som kommunerna varit föremål för motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Också införandet av en gemensam valdag för de kommunala valen och riksdagsvalet ger anledning till överväganden i detta sammanhang. Riksdagen begärde år 1968 i samband med beslutet om den partiella författningsreformen att förberedelser skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin (KU 20, rskr 279). I enlighet med riksdagens önskan har sådana förberedelser vidtagits genom överläggningar mellan företrädare för de stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet samt för den forskning om den kommunala demokratin som bedrivs med stöd av medel från riksbankens jubileumsfond. Jag förordar att sakkunniga nu tillkallas med uppgift att göra en sådan översyn. Jag har tidigare i dag fått bemyndigande att tillkalla en beredning som skall göra en sammanfattande bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I beredningens uppgifter ingår bl. a. att överväga fördelningen i stort av samhällsuppgifter mellan stat och kommun. De sakkunniga som enligt vad jag nu förordar skall tillkallas bör emellertid vid sin översyn utgå från nuvarande uppgiftsfördelning och således inte avvakta resultatet av beredningens arbete. Frågan om detta bör föranleda överväganden om ytterligare reformer av den kommunala demokratin arbetsätt får i stället prövas i ett senare sammanhang. En viktig förutsättning för översynen blir däremot resultatet av nyssnämnda forskning vilket de sakkunniga därför bör tillgodogöra sig. I övrigt bör följande beaktas vid utredningsarbetet.

Överväganden i skilda sammanhang om möjligheterna att tillgodose de lokala intressena inom en kommuns olika delar genom att inrätta stadsdelsråd, sockenråd e. d. eller genom att utvidga rätten till delegation av den kommunala förvaltningen ledde till ett uppdrag till kommunalrättskommittén som redovisats i betänkandet Den kommunala självstyrelsens lokala förankring (SOU 1965:6). Kommunalrättskommittén avvisade tanken på att i väsentlig mån utvidga den rätt som redan finns att decentralisera beslutanderätten inom den kommunala verksamheten och inskränkte sig till att föreslå en viss vidgning av nämnds delegationsmöjlighet. Vad beträffar beredning av ärenden hänvisade kommittén till möjligheten att inom ramen för gällande lagstiftning låta lokala synpunkter komma till tals. Kommittén framhöll sålunda att man kan tillsätta lokala beredningsorgan i vissa frågor med lokal anknytning eller knyta representanter för viss del av kommunen till ett ordinarie beredningsorgan när ett ärende som berör denna del av kommunen behandlas. Kommittén ansåg att dessa möjligheter borde utnyttjas. Remissinstanserna delade praktiskt taget genomgående kommitténs bedömning. Den av kommittén föreslagna begränsade reformen genomfördes år 1967 (prop. 1967:28, KU 32, rskr 285). I propositionen som låg till grund härför anfördes att man i stället för längre gående lagstiftningsåtgärder fick lita till att kommunerna så långt det är lämpligt och möjligt i varje kommun utnyttjar de utvägar som inom ramen för nuvarande lagstiftning finns att låta lokala opinioner komma till tals eller låta lokala intressen och lokal sakkunskap bli representerade men att utvecklingen borde följas noga av statsmakterna också i fortsättningen. Någon erinran mot detta uttalande gjordes inte under riksdagsbehandlingen. Motionsyrkanden om utredning angående inrättande av kommundelsråd och andra åtgärder i syfte att stärka den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring har därefter väckts i riksdagen vid flera tillfällen men avvisats. Det skedde senast vid 1969 års riksdag varvid hänvisades bl. a. till att de av riksdagen begärda förberedelserna för en översyn av den kommunala demokratin påbörjats (KU 38). Även vid årets riksdag har motioner väckts med yrkanden av liknande innebörd (I:445, 269 och 539 samt II:492, 306 och 635).

Frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring bör behandlas av de sakkunniga. De bör därvid undersöka vilka åtgärder kommunerna i detta syfte vidtagit inom ramen för gällande lagstiftning och överväga vilka motiv som kan anföras för andra typer av åtgärder. Mot bakgrund härav bör de sakkunniga pröva om skäl föreligger till annan bedömning än den som gjordes år 1967 på grundval av kommunalrättskommitténs betänkande i frågan.

En vidgning av självstyrelsens lokala förankring kan emellertid inte bedömas fristående från frågan om en vidgad medborgerlig förankring över huvud taget av den kommunala verksamheten. Åtgärder i sådant syfte bör alltså bedömas i ett sammanhang. Dessa överväganden bör ske med vissa fasta utgångspunkter, om vilka betydande enighet förelegat bland partiernas och de kommunala förbundens representanter under de nyssnämnda överläggningarna.

Den svenska demokratin är en representativ demokrati där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. Effektiviteten i systemet beror ytterst på partiernas förmåga att forma och genomföra en politik som överensstämmer med medborgarnas önsknings. De grundläggande principerna för detta system skall givetvis inte rubbas. De åtgärder de sakkunniga söker sig fram till bör syfta till att skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka. Vidare bör enligt gällande lagstiftningstradition på detta område kommunerna i möjlig mån ges frihet att själva bestämma om formerna för sin verksamhet. Tillkomsten av större

och bättre rustade kommunala enheter talar för att man strävar efter att öka kommunernas frihet i detta avseende. De sakkunniga bör därför, i den mån åtgärder som de finner lämpliga inte kan vidtagas inom ramen för gällande lagstiftning, i första hand överväga ändringar som gör det möjligt för kommunerna att vidta åtgärderna men inte tvingar dem att göra det.

En tanke som ibland förs fram i den allmänna debatten är att man borde öppna möjlighet till kommunala folkomröstningar. Tanken på folkomröstning i kommunala frågor kan emellertid vara svår att förena med ståndpunkten att en levande kommunal demokrati bäst åstadkomes inom ramen för ett system med en representativ demokrati, utövad genom politiska partier som företräder en bred allmänpolitisk grundsyn. Härtill kommer att de frågor, som kan tänkas bli föremål för folkomröstning, av flera skäl måste bli sådana som är av förhållandevis liten betydelse för medborgarna. I betydelsefullare angelägenheter måste nämligen svårigheterna bli avsevärda att t. ex. avgränsa en fråga och entydigt ange denna för omröstning. Särskilt påtaglig är svårigheten att avgränsa betydelsefulla enskilda frågor, som nästan alltid har ekonomisk betydelse, från den samlade bedömningen av kommunens ekonomi. Oavsett vilken inställning man har till kommunal folkomröstning i och för sig som medel att fördjupa den kommunala demokratin, måste alltså konstateras att den praktiska betydelsen av en sådan reform skulle bli starkt begränsad. De sakkunniga bör därför i första hand överväga andra åtgärder som på ett effektivare och med en representativ demokrati bättre förenligt sätt tillgodoser intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen.

Bland åtgärder som de sakkunniga sålunda bör överväga är sådana som syftar till att förbättra förutsättningarna för information till förtroendemännen och medborgarna om den kommunala verksamheten under olika skeden av beslutsprocessen. Även åtgärder för att vidga och fördjupa kontakterna med föreningar och organisationer inom kommunen bör övervägas. En särskild fråga i detta sammanhang är formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. En kartläggning av hithörande problem har gjorts av kommunalrättskommittén i betänkandet Kommunala bolag (SOU 1965:40) och i remissyttrandena över detta. Denna kartläggning bör tjäna som utgångspunkt för nya överväganden i belysning av erfarenheter som vunnits sedan betänkandet avgavs. Åtgärder som nu har berörts torde i allmänhet kunna vidtas utan lagändringar. De sakkunniga bör emellertid oavsett förslagens karaktär göra en fullständig redovisning av åtgärder som enligt de sakkunnigas uppfattning lämpligen bör komma i fråga. En sådan redovisning bör kunna bli värdefull för den allmänna debatten och för överväganden i kommunerna i frågor om stärkandet av den kommunala demokratin i den egna kommunen.

Spörsmålet om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande frågor väcktes genom motioner vid 1966 års riksdag (I:32, II:59). KU anförde i sitt utlåtande (nr 20) över motionerna bl. a. att det syntes naturligt att frågan blev förutsättningslöst prövad i samband med det utredningsarbete som pågick genom länsdemokratiutredningen. KU föreslog att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om en sådan utredning. Detta blev också riksdagens beslut (rskr 101). Uppdraget meddelades genom tilläggsdirektiv till länsdemokratiutredningen den 27 maj 1966 (1967 års riksdagsberättelse In 20 s 353). Samtidigt fick länsdemokratiutredningen i uppdrag att överväga de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan utses. Motionsyrkanden vid 1968 års riksdag om utredning av kommunal- och landstingsrådens kommunalrättsliga ställning liksom möj-

ligheten att vid tillsättande av dessa befattningar tillämpa metoden med proportionella val avvisades under hänvisning till riksdagens begäran om en översyn av den kommunala demokratin (KU 30).

Eftersom dessa frågor bör behandlas i sitt sammanhang med övriga spörsmål som rör den kommunala demokratin, bör de sakkunniga överta ifrågavarande två uppdrag från länsdemokratiutredningen, vars arbete därmed får anses avslutat.

De sakkunniga bör vid fullföljandet av uppdraget i den här delen överväga de heltidsengagerade förtroendemännens kommunalrättsliga ställning över huvud taget. Därvid aktualiseras utom frågan om proportionella val bl. a. frågor om rätt för sådan förtroendemän att vara närvarande vid sammanträde i nämnd som han inte är ledamot i och rätt att ställa interpellation till honom. Spörsmålet om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelse och därmed sammanhängande frågor är av sådan betydelse för utformningen av andra åtgärder för stärkande av den kommunala demokratin att den bör behandlas med förtur eller i vart fall parallellt med övriga frågor.

Genom ändringar i kommunallagstiftningen som beslutades år 1969 avskaffas med verkan fr. o. m. den 1 januari 1971 den s. k. eftersläpningen av styrelsens mandattid i förhållande till det representativa organets i bl. a. kommuner och landstingskommuner. Valresultatet får därmed ett väsentligt snabbare genomslag i fråga om bl. a. styrelsens sammansättning än f. n. Frågan om en förskjutning av de representativa kommunala organens mandattid så att den kommer att börja i närmare anslutning till valet än f. n. och så att de nyvalda kan hinna realbehandla staten för året efter valåret har väckts i olika sammanhang. Den har behandlats senast i samband med den särskilda lagstiftningen för Stockholms läns landstingskommun. Inom grundlagberedningen övervägs en ordning med samtida val till riksdag och kommunala församlingar på våren och samtidigt en förläggning av mandattidens början för de representativa organen i nära anslutning till valen. De sakkunniga bör följa grundlagberedningens överväganden i denna fråga.

I prop. 1969:129 med förslag till bl. a. bestämmelser om suppleanter för fullmäktige anförde jag att man vid utformningen av dessa bestämmelser hade att anknyta till det system som tillämpas för bl. a. kommunala nämnder och det system som tillämpas för landsting. En anknytning till förstnämnda system – liksom tillskapandet av ett helt nytt system – skulle kräva närmare utredning. Därför valdes utvägen att med vissa modifikationer anknyta till bestämmelserna om suppleanter för landstingsmän. Erfarenheterna från tillämpningen av de nya bestämmelserna fick visa om dessa sedermera behövde omprövas. De sakkunniga bör kartlägga erfarenheterna från den första valperiod under vilken de nya bestämmelserna tillämpats och överväga behovet av ändringar.

De sakkunniga bör vara oförhindrade att ta upp även andra frågor av väsentlig betydelse för formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten än sådana som har berörts i det föregående.

Jag har i det föregående huvudsakligen uppehållit mig vid frågor om formerna för medborgarinflytandet i den primärkommunala verksamheten. Dessa frågor har i stort sett samma innebörd för landstingskommunernas del. De sakkunnigas överväganden bör därför avse åtgärder för att stärka den kommunala demokratin också på det landstingskommunala planet.

Frågor om vidgad information och fördjupad debatt i planfrågor behandlas av bygglagutredningen. De sakkunniga bör samråda med bygglagutredningen i dessa frågor. Jag har för avsikt att senare i dag begära bemyndigande att tillkalla en särskild sakkunnig som skall göra en teknisk samordning av kommunallagen, kommunallagen för Stockholm,

landstingslagen och lagen om kommunalförbund i syfte att få till stånd större enkelhet och enhetlighet i denna lagstiftning. De sakkunniga bör arbeta i nära samråd med både denne sakkunnige och den beredning av frågor om den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation som jag tidigare i dag fått bemyndigande att tillkalla. Samråd bör vidare ske, i fråga om den kommunala nämndorganisationen med socialutredningen och i fråga om bestämmelser angående suppleanter för fullmäktige med valtekniska utredningen.

De sakkunniga bör redovisa resultatet av sitt arbete i delbetänkanden om det bedöms lämpligt.

Tilläggsdirektiv om företagsdemokratiska frågor i kommuner och landsting

Den demokratiska styrelseformen innebär att den enskilde som samhällsmedborgare bl. a. genom den allmänna rösträtten, är tillförsäkrad inflytande på beslutsfattandet hos samhällsorganen. I en representativ demokrati som den svenska utövas medborgarinflytandet genom de politiska partierna. Med begreppet företagsdemokrati avser man i allmänhet att den anställde tillförsäkras insyn i och inflytande på verksamheten inom det företag eller den myndighet hos vilken han är anställd. Därvid kommer ofta inflytandet i frågor som rör den enskildes egna arbetsförhållanden i förgrunden.

Det system med kollektivavtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden som tillämpas i vårt land innebär att de anställda är tillförsäkrade inflytande i fråga om löner och vissa andra arbetsvillkor. Enligt statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannalagen (1965:275) får kollektivavtal emellertid inte träffas om bl. a. tjänsteorganisationens utformning, myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten samt rätt till annan ledighet än semester. Bestämmelserna i arbetarskyddslagstiftningen om skyddskommitté och skyddsombud ger de anställda rätt till samråd i arbetarskyddsfrågor. Företagsnämnderna utgör i första hand ett forum för informationsutbyte och samråd. Företagsnämnd hos statlig myndighet kan dock enligt 4 § kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen överta myndighetens rätt att besluta om ersättning och belöning i s. k. förslagsärenden samt om användning av medel som myndigheten disponerar för vissa personalvårdande åtgärder. Också inom enskild verksamhet, men däremot inte inom kommunalförvaltningen, kan beslutanderätt överföras till företagsnämnd.

Under de senaste åren har ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att förbättra förutsättningarna för företagsdemokrati inom statlig, kommunal och enskild verksamhet. År 1968 tillkallades delegationen (Fi 1969:64) för försöksverksamhet med företagsdemokrati i de statliga aktiebolagen. Företagsdemokratien bör enligt vad som anförs i direktiven till delegationen i princip innebära medverkan av de anställda på alla beslutsnivåer inom företaget men olika grader av inflytande anges som tänkbara, från information och samråd till medbestämmande. Även om inflytande i första hand torde vara av intresse när det gäller frågor med mera direkta återverkningar på den enskildes förhållanden, t. ex. arbetets organisation och arbetsmiljön, bör frågor om den allmänna företagspolitiken inte vara undandragna de anställdas inflytande. En primär uppgift för delegationen skall enligt direktiven vara att klarlägga möjligheterna till

och förutsättningarna för ett till både grad och omfattning vidgat inflytande för de anställda.

I direktiven till delegationen (Fj 1970:67) för förvaltningsdemokrati, som tillkallades år 1970, anförs att de allmänna utgångspunkter för en försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som anges i direktiven till den förut nämnda delegationen bör gälla också i fråga om den statliga förvaltningen. Det bör sålunda undersökas om de anställdas inflytande på verksamheten inom den egna myndigheten och på förhållandena där kan ökas. Förutsättningarna för och resultatet av en viss omfördelning av beslutsbefogenheterna från nuvarande organ och nivåer till andra organ och nivåer inom myndigheterna bör prövas.

Representanter för de anställda ingår i styrelserna för bl. a. statens vattenfallsverk och SIDA. Hos några statliga myndigheter har personalen på annat sätt tillförsäkrats inflytande på verksamhetens beslut och vid flera myndigheter finns särskilda organ med personalrepresentation för frågor om personalutbildning, personalvård m. m. Särskilda åtgärder för att tillgodose behovet av samråd och information har också vidtagits inom en del statliga myndigheter.

Ett av SAF, LO och TCO tillsatt utvecklingsråd för samarbetsfrågor fastställde i september 1969 riktlinjer för försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. Försöksverksamheten skall enligt dessa riktlinjer äga rum på olika nivåer inom företagen med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Den skall omfatta varierande grader av inflytande från de anställdas sida.

LO-kongressen hösten 1971 underströk att arbetstagarna måste få ett verkligt medinflytande inom företagen, främst på de områden som berör dem dagligen och nära. Arbetsgivarens ensidiga rätt att besluta om arbetets ledning bör ersättas med en väsentligt utvidgad förhandlingsskyldighet och arbetstagarna bör få en reell medbestämmanderätt i alla viktiga personalpolitiska frågor. Arbetstagarna bör enligt kongressen få rätt att utse en minoritet i aktiebolagens och de ekonomiska föreningarnas styrelser. Enligt de riktlinjer för vidgad företagsdemokrati som antogs av 1970 års TCO-kongress utgör de anställdas rätt till representation i företagens styrelser ett viktigt led i strävandena att öka de anställdas insyn och inflytande i företagen. Mellan LO och TCO å ena sidan samt SAF å andra sidan har förhandlingar ägt rum om rätt för de anställda att utse representanter i företagens styrelser. Sedan förhandlingarna strandat, hemställde arbetstagarorganisationerna för någon tid sedan om åtgärder för att få frågan löst genom lagstiftning. En inom industridepartementet utarbetad promemoria som läggs fram i dagarna väntas innehålla förslag om rätt för de anställda till representation i styrelserna för vissa aktiebolag.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 17 december 1971 har en utredning tillsatts för att göra en allmän översyn av arbetsfredslagstiftningen. Enligt utredningens direktiv bör arbetet på en översyn av lagstiftningen om förhandlingar och avtal på arbetsmarknaden i första hand inriktas på att skapa förutsättningar för ett verkligt arbetstagarinflytande på områden som berör den enskilde arbetstagaren nära och dagligen. Men ramen för utredningsarbetet bör enligt direktiven vara vidare än så. Den förhandlingsrätt som kommer att slås fast genom ny lagstiftning bör i princip vara så vidsträckt att förhandlingarna kan inledas i alla frågor på olika beslutsnivåer som det är angeläget för de anställda att få inflytande på. Utredningen bör emellertid enligt direktiven inte överväga reformer beträffande annan lagstiftning än den arbetsrättsliga. Utredningsuppdraget avser i princip alla arbetstagare, även de offentligt anställda. I direktiven anförs att utredningen bör pröva om det med hänsyn till de politiska organens beslutsbefogenheter och därpå

grundad myndighetsutövning kan behövas särskilda inskränkningar i medinflytandet för de offentligt anställda.

År 1968 träffades mellan de dåvarande tre kommunförbunden å ena sidan samt Svenska kommunalarbetsareförbundet, SACO och TCO-K å andra sidan en central överenskommelse rörande företagsnämnder. Mellan parterna skall enligt överenskommelsen gälla ett avtal angående företagsnämnder vid kommunala verk, sjukvårds- och andra inrättningar. Avtalet får lokal giltighet genom särskilt kollektivavtal. Sådana kollektivavtal lär ha träffats för samtliga kommuner och landstingskommuner. Företagsnämnden är enligt avtalet ett organ för information och samråd mellan arbetsgivaren och de anställda. Den har till uppgift att verka för en ändamålsenligt och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. Det åligger nämnden bl. a. att bereda de anställda insikt i verksamhetens ekonomiska, organisatoriska och tekniska betingelser samt i de allmänna riktlinjerna för kommunens personalpolitik, att verka för anställningstrygghet, arbetarskydd och god arbetsmiljö samt att främja personalutbildning och förslagsverksamhet. Nämnden skall bestå av högst lika många arbetsgivar- som arbetstagarrepresentanter. Arbetstagarrepresentanter utses av de lokala fackliga organisationerna. De skall vara anställda inom det förvaltningsområde för vilket nämnden inrättats.

I anslutning till den centrala överenskommelsen förband sig kommunförbunden att verka för en sådan ordning att befogenhet att besluta om ersättning för bl. a. förslag inom förslagsverksamheten skulle kunna tilläggas företagsnämnd. Parterna kom vidare överens om att två centrala råd för samarbetsfrågor, ett för det primärkommunala och ett för det landstingskommunala området, skulle inrättas i syfte att främja företagsnämndernas verksamhet, den lokala arbetarskyddsverksamheten och annan jämförlig lokal samrådsverksamhet mellan kommunerna och landstingskommunerna samt de anställda.

I mars 1970 gjorde de två råden vart för sig ett uttalande om försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati. I uttalandena anfördes att väsentliga insatser för en fördjupning av företagsdemokratin kan göras inom företagsnämndsavtalets ram men att det är angeläget att också andra åtgärder prövas. Enligt uttalandena bör försöksverksamheten äga rum på olika nivåer inom förvaltningsorganisationerna med tonvikten lagd på den enskilde arbetstagarens möjligheter till ökat inflytande. Experiment med varierande grader av inflytande från de anställdas sida bör komma i fråga. Som exempel på försöksverksamhet anges i uttalandena medverkan av de anställda i rationaliseringsverksamheten, vid personalpolitikens utformning, genom samråd vid utseende av arbetsledare m. fl., genom överläggningar med resp. förvaltningsledning samt genom representation i kommunala nämnder. Försöksverksamheten pågår f. n. inom flera kommuner och landstingskommuner.

Under senare år har riksdagen vid åtskilliga tillfällen haft att ta ställning till motioner som rört företagsdemokratin inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar. Under år 1970 behandlade sålunda konstitutionsutskottet en motion om sådana lagändringar att hinder inte skulle föreligga för representation från personalorganisationerna i kommunala nämnder samt en motion om sådana ändringar i kommunallagarna att försöksverksamhet med företagsdemokrati avseende bl. a. delegering till företagsnämnderna av beslutanderätt i personalvårdsärenden och ärenden om belöningar för förbättringsförslag skulle kunna genomföras inom de kommunala sektorerna. Utskottet anförde i sitt utlåtande (KU 1970:35) bl. a. att det inom de två centrala råden pågick undersökningar angående frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna, att det låg närmast till hands att avvakta resultatet av försöksverksam-

heten med fördjupad företagsdemokrati inom den kommunala förvaltningen och att något initiativ från riksdagens sida därför inte behövdes. I enlighet med utskottets hemställan avtog riksdagen motionerna. En motion om bl. a. utredning av frågan om de legala förutsättningarna för delegering av viss beslutanderätt till företagsnämnd inom den kommunala sektorn behandlades samma år av bankoutskottet (BaU 1970:70). Utskottet hemställde att motionsyrkandet skulle avslås under hänvisning till bl. a. uppgifter av LO och TCO i remissyttranden över motionen om att undersökning av frågan om beslutanderätt för företagsnämnderna redan påbörjats inom Svenska kommunalarbetsareförbundet och TCO. Riksdagen biföll utskottets hemställan. På hemställan av konstitutionsutskottet (KU 1971:31) avtog riksdagen år 1971 en motion av samma innehåll som den nyss redovisade. Yrkande om utredning av samma fråga har framställts också i en motion till årets riksdag (1972:157). I en annan motion till årets riksdag (1972:376) anförs att en översyn av lagstiftningen bör göras i syfte att bereda möjlighet för representanter för personalen att delta i sammanträden med olika organ inom kommunerna och landstingskommunerna.

TCO-K har i april 1972 hos Svenska kommunförbundet aktualiserat vissa frågor som har samband med företagsdemokratin inom kommunala förvaltningar.

I likalydande skrivelser den 28 mars 1972 till chefen för inrikesdepartementet och chefen för civildepartementet anför Svenska kommunalarbetsareförbundet att det är angeläget att det vidgade arbetstagarinflytande som förbereds i fråga om det enskilda näringslivet följs av motsvarande åtgärder på de statliga och kommunala områdena. F. n. förbereds lagstiftning som kan väntas leda till att de anställda får rätt till styrelserepresentation i sådana företag — statliga, kommunala och enskilda — som drivs i bolagsform. Den tilltänkta lagstiftningen väntas enligt kommunalarbetsareförbundet inte omfatta en motsvarande rätt till representation för de anställda exempelvis när en kommun driver lokaltrafik genom ett kommunalt verk i stället för i bolagsform. Den organisationsform som kommunen valt bör emellertid, enligt vad kommunalarbetsareförbundet anför, inte få lägga hinder i vägen för ett vidgat arbetstagarinflytande.

Kommunalarbetsareförbundet påpekar att kommunallagstiftningen anses utgöra hinder mot facklig representation i kommunala nämnder och framhåller att förbundet inte önskar en sådan facklig representation som skulle rubba de politiska maktförhållanden som kommit till uttryck i väljaropinionen. Frågan bör i stället kunna lösas genom en form av adjungering till kommunala nämnder. I avvaktan på en slutgiltig lösning bör det enligt kommunalarbetsareförbundets mening genom dispens från nuvarande bestämmelser öppnas möjlighet för de kommunala och landstingskommunala organen att med enkel majoritet besluta om adjungerat ledamotskap för arbetstagarrepresentanter.

Svenska kommunalarbetsareförbundet hemställer vidare i skrivelse den 28 mars 1972 till chefen för civildepartementet om åtgärder i syfte att klarlägga att företagsnämnd utan hinder av bestämmelser i kommunallagstiftningen kan tilläggas beslutanderätt i fråga om belöningar för förbättringsförslag och i andra personalsociala ärenden.

Kommuns beslutanderätt utövas enligt 4 § kommunallagen (1953:753) av kommunfullmäktige medan förvaltning och verkställighet ankommer på kommunstyrelsen och övriga nämnder. Beslutsfattande utgör emellertid ofta ett led i förvaltnings- och verkställighetsuppgifterna. Nämnder för specialreglerad förvaltning — t. ex. barnavårdsnämnd, byggnadsnämnd och nykterhetsnämnd — har vidare genom specialförfattningar tillerkänts en omfattande beslutanderätt. Ledamöter och suppleanter i kommun-

styrelsen och övriga nämnder väljs av kommunfullmäktige (31 och 45 §§).

Fullmäktige kan bestämma att styrelsen får uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter och suppleanter i styrelsen, eller åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen att på styrelsens vägnar besluta i vissa grupper av ärenden (43 §). Motsvarande bestämmelser om delegering gäller enligt 45 § för nämnd för oreglerad förvaltning – t. ex. affärsverksstyrelse, hamnstyrelse och fritidsnämnd. I specialförfattningarna förekommer ofta särskilda bestämmelser om delegering för nämnd för specialreglerad förvaltning. Dessa bestämmelser stämmer emellertid i huvudsak överens med bestämmelserna för kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktiges förhandlingar är i princip offentliga (27 §). Motsatsen gäller i fråga om sammanträden med kommunala nämnder. För visst sammanträde anses kommunal nämnd dock kunna besluta att en utomstående får vara närvarande och delta i överläggningarna men inte i besluten. Ett sådant beslut anses fordra enhällighet (se t. ex. regeringsrättens utslag den 21 oktober 1971). I specialförfattningar förekommer ofta bestämmelser som medger tjänstemän och sakkunniga rätt att delta i nämndsammanträden och i överläggningarna, även om de inte är ledamöter i nämnden. Suppleant i kommunal nämnd har rätt att närvara vid nämndens sammanträden men inte rätt att yttra sig, om han inte tjänstgör i stället för ledamot (36 §). Nämnden anses emellertid kunna med enkel majoritet medge suppleant yttranderätt. För rena beredningsuppgifter kan fullmäktige tillsätta särskilda beredningar eller kommittéer (19 och 22 §§). Närvarorätten vid sammanträden med sådana organ följer inte de regler som anses gälla i fråga om kommunala nämnder. Om särskilda föreskrifter inte har meddelats i samband med att organet inrättades, torde detta självt kunna besluta i frågan.

Anledningen till den restriktiva ordning som gäller i fråga om närvarorätt vid sammanträden med kommunala nämnder torde främst vara att man velat skapa garantier för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna samt för självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. I detta sammanhang bör anmärkas att såväl ledamot som annan närvarande är skyldig att avlägsna sig när ärende i vilket han är jävig behandlas (37 §). Bestämmelsen infördes på förslag av några remissinstanser som i sina yttranden över kommunallagskommitténs förslag till ny kommunallag framhållit vikten av att en jävig ledamot inte genom sin närvaro hindrar ett fritt meningsutbyte (se prop. 1953:210 s. 149 och 151).

De bestämmelser för kommunerna som jag nu har redovisat har i allt väsentligt sin motsvarighet i bestämmelserna för landstingskommuner.

En fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är alltså ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagersynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagarer, får insyn i och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområde. Frågan hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem som inte har något direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse i fråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen.

Ledamöterna i de kommunala och landstingskommunala nämnderna är valda av kommunfullmäktige resp. landstinget, i regel på ett sådant sätt att nämndernas sammansättning motsvarar den medborgaropinion som

kommit till uttryck vid ett allmänt val. Nämnderna har i stor utsträckning att behandla frågor som är av avgörande betydelse för alla kommunmedlemmar. Många gånger har nämnderna vidare att ta ställning till frågor som till övervägande del rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. I dessa typer av ärenden motiverar anställningsförhållandet i regel inte någon högre grad av inflytande för de anställda än som bör tillkomma andra medborgargrupper.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är det uppenbart att det inte finns skäl att överväga en rätt för de anställda att utse ledamöter i kommunala och landstingskommunala nämnder eller att överföra sådan nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation annat än i klart avgränsade frågor som har direkt och speciellt intresse för de anställda. Jag vill understryka att något sådant inte heller har föreslagits i skrivelserna från Svenska kommunalarbetsareförbundet.

I den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som pågår under ledning av de två centrala råden för samarbetsfrågor prövas, inom de ramar som gällande lagstiftning ställer upp, olika åtgärder för att tillgodose de anställdas intresse av insyn och inflytande. Det kan väntas att försöksverksamheten kommer att ge ett rikt material till ledning för bedömningen av vilka åtgärder i detta hänseende som kan vidtas utan att den politiska demokratin eller andra väsentliga allmänna intressen blir åsidosatta. I försöksverksamheten kan prövas exempelvis olika åtgärder avseende medverkan av de anställda i det beredningsförfarande som föregår behandlingen i de politiskt valda organen, särskild i frågor som rör deras arbetsförhållanden och i andra frågor där deras kunskaper och erfarenheter bör tas till vara. Säkert kan på denna väg vinnas att arbetsgrupper vars insyn och inflytande i dag är ringa kan beredas ett ökat inflytande till gagn inte minst för den kommunala verksamheten.

Emellertid kan övervägas också en ökad medverkan av de anställda vid handläggningen i de politiskt valda organen och ett överförande av beslutanderätten i vissa frågor, t. ex. frågor om ersättning för förbättringsförslag samt personalsociala frågor, från sådana organ till organ i vilka de anställda är representerade. Den rätt till delegering av nämnds beslutanderätt som finns i dag avser endast att ge den som mottagit uppdraget en rätt att besluta på nämndens vägnar inte att ge honom en självständig beslutanderätt. Delegering kan inte ske till företagsnämnd. Däremot synes beslutanderätt i viss utsträckning kunna överföras till företagsnämnd genom att fullmäktige resp. landstinget beviljar ett visst anslag till företagsnämnden och samtidigt anger hur anslaget får disponeras. Svenska kommunalarbetsareförbundet tar i de förut nämnda skrivelserna upp frågan om närvarorätt för de anställda vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder samt frågan om att tillägga företagsnämnd viss beslutanderätt. Enligt min mening bör det övervägas om lagstiftningsåtgärder bör vidtas i syfte att på dessa punkter skapa bättre förutsättningar för en fördjupad företagsdemokrati. Ett sådant ställningstagande från min sida står inte i motsättning till vad parterna på arbetsmarknaden i olika sammanhang uttalat om att statsmakterna bör överlåta åt dem att ta det huvudsakliga ansvaret för fortsatt reformverksamhet på företagsdemokratis område. Ställningstagandet innebär inte heller att den pågående försöksverksamheten föregrips.

Jag avser att senare i dag hemställa om Kungl. Maj:ts förordnande att till riksdagen skall avlätas proposition med förslag till lagstiftning av innebörd att Kungl. Maj:t skall kunna medge att kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda skall

få närvara vid sammanträden med nämnden och deltaga i överläggningarna men inte i besluten. Syftet med lagstiftningen är att denna form av ökat inflytande för de anställda skall kunna prövas inom ramen för den försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati som f. n. pågår på det kommunala och det landstingskommunala området. Kungl. Maj:ts beslut enligt den föreslagna lagen förutsätts bli meddelade efter samråd med vederbörande centrala råd. Det är emellertid angeläget att denna form av ökat inflytande prövas också från mer allmänna synpunkter än som torde vara möjligt vid försöksverksamheten.

Jag förordar därför att det uppdras åt utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin, som har till huvuduppgift att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten, att utreda de frågor som aktualiseras genom kommunalarbetsförbundets skrivelser. Utredningen bör således överväga sådana författningsändringar som behövs dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda att närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnders beslutanderätt i vissa ärenden skall kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation. Utredningen bör upprätta förslag till de författningsändringar som föranleds av utredningens ställningstaganden. Vid uppdragets fullgörande bör utredningen utöver de allmänna synpunkter jag förut anfört beakta följande.

Avsikten med en vidgad närvarorätt för representanter för anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar och med ett överförande av kommunal eller landstingskommunal nämnds beslutanderätt till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation är att man så långt möjligt skall bereda de anställda en ökad insyn i och ett ökat inflytande på verksamheten inom förvaltningen samt tillgodogöra sig deras kunskaper och erfarenheter. En sådan ökad insyn och ett sådant ökat inflytande måste emellertid begränsas, bl. a. med hänsyn till vad som är förenligt med den politiska demokratin. I detta sammanhang bör beaktas att det är särskilt angeläget att de anställdas insyn och inflytande ökas i frågor som har ett direkt och speciellt intresse för dem, t. ex. frågor om personalpolitik, personalvård, personalutbildning, arbetsorganisation, arbetsmetoder, arbetsmiljö och förslagsverksamhet. De rättssäkerhetsfrågor, t. ex. frågor om jäv, sekretess och tystnadsplikt, som utredningens förslag kan komma att aktualisera bör beaktas.

Utredningen bör följa den pågående försöksverksamheten med fördjupad företagsdemokrati inom de kommunala och landstingskommunala områdena samt samråda med delegationen för förvaltningsdemokrati och med utredningen angående arbetsfredslagstiftningen.

Tilläggsdirektiv om småpartierna i den kommunala demokratin

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 juni 1967 tillkallade jag den 10 oktober samma år sakkunniga för att utreda frågan om ändrade regler för bestämmandet av antalet landstingsmän, landstingskommuns indelning i valkretsar och valsystem för kommunvalen. De sakkunniga, som antog benämningen kommunalvalskommittén (K 1968:58), avlämnade i februari 1971 betänkandet (SOU 1971:4) Kommunala val.

Vid 1970 års val till riksdagen tillämpades ett nytt valsysteem för första gången. Principen i det nya riksdagsvalssystemet är att partierna skall bli representerade i riksdagen i direkt proportion till sina andelar av valmanskåren i hela landet. Detta åstadkoms genom att endast en del av mandatet tilldelas valkretsarna och fördelas mellan partierna på grundval av valresultatet där. Återstoden av mandatet används för att utjämna de avvikelser från ett riksproportionellt riktigt resultat som kan uppstå vid mandatfördelningen inom kretsarna. Principen om riksproportionalitet är emellertid inte konsekvent genomförd. För att förhindra en från parlamentarisk synpunkt olycklig partisplittring i riksdagen har systemet försetts med spärr mot småpartier. Sålunda får endast parti som fått minst 4 % av rösterna i hela landet delta i mandatfördelningen. Parti med färre röster får dock delta i mandatfördelningen i valkrets där partiet har fått minst 12 % av rösterna.

Kommunalvalskommittén har enligt sina direktiv haft att bl. a. undersöka om proportionaliteten enligt det nya riksdagsvalssystemet skiljer sig väsentligt från proportionaliteten vid kommunalvalen och, om så skulle visa sig vara fallet, pröva om det går att åstadkomma större likhet i dessa hänseenden genom en anpassning av valsysteem vid kommunalvalen till valsysteem vid riksdagsvalen.

Kommittén, som för sin del har ansett att den fortgående ökningen i antal och betydelse av de kommunala frågor och de politiska partiernas allt större betydelse för den kommunala demokratin utgör ett starkt motiv för att åstadkomma likhet i fråga om proportionaliteten mellan kommunal- och riksdagsvalen, har funnit att skillnaderna från proportionalitetssynpunkt mellan det nuvarande valsysteem för de kommunala valen och ett system liknande det nya riksdagsvalssystemet inte är oväsentliga. Kommittén har förordat att ett nytt valsysteem införs för landstings- och kommunfullmäktigevalen i huvudsak i överensstämmelse med valsysteem för riksdagsvalen. Enligt kommitténs förslag skall alltså i landstingskommuner och valkretsindelade kommuner endast en del av mandatet tilldelas valkretsarna och fördelas mellan partierna på grundval av valresultatet där. Återstoden av mandatet skall användas för att utjämna de avvikelser från ett för hela landstingskommunen resp. kommunen proportionellt riktigt resultat som kan uppstå vid mandatfördelningen inom kretsarna. För både landstingskommuner och kommuner — beträffande de senare oavsett om de är valkretsindelade eller inte — skall enligt förslaget gälla att endast parti som fått minst 4 % av rösterna i hela landstingskommunen resp. kommunen får delta i mandatfördelningen. För landstingskommunerna skall dock vidare gälla att parti med mindre andel av det totala antalet röster får delta i mandatfördelningen i valkrets där partiet fått minst 12 % av rösterna.

Kommunalvalskommitténs betänkande har remissbehandlats.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt att systemet för de kommunala valen ändras helt eller i huvudsak i enlighet med kommitténs förslag. Remissinstanserna har överlag uttalat sig för ett valsysteem som ger en bättre proportionalitet även vid de kommunala valen. I fråga om införandet av en småpartispärr på 4 % är meningarna däremot starkt delade. Ett stort antal remissinstanser har ställt sig bakom kommitténs förslag att småpartispärren skall tillämpas även vid de kommunala valen. Man har pekat på önskvärheten att småpartier behandlas lika i riksdagsvalet och i de kommunala valen.

Åtskilliga remissinstanser har emellertid ställt sig tveksamma eller direkt avvisande till en 4 %-spärr mot småpartier även på det kommunala planet.

Utredningen om den kommunala demokratin har i sitt yttrande bl. a. framhållit att småpartispärren på riksplanet motiverats med önskemålet

att förhindra en partisplittring, som kan verka förlamande på det parlamentariska systemet. På det kommunala planet gör emellertid kommunallagens bestämmelser om proportionellt val att det inte finns några förutsättningar för småpartier att utöva ett avgörande inflytande vid de kommunala "regeringsbildningarna", dvs. vid tillsättningen av posterna i kommunstyrelse resp. förvaltningsutskott. Enligt utredningen om den kommunala demokratin har det visat sig att den främsta effekten av en 4 %-spärr skulle bli en avsevärd reducering av den kommunala representationen för ett par av rikspartierna. Enligt utredningens mening är det svårt att utifrån det material som kommunalvalskommittén presenterat inta en definitiv ståndpunkt beträffande småpartispärrrens nivå och utformning. Utredningen har därför önskat en närmare kartläggning av de konsekvenser som en småpartispärr på olika nivåer kommer att få för de småpartier som idag finns representerade i fullmäktige och landsting. Det torde också enligt utredningens mening vara befogat med ett mera ingående studium av småpartiernas roll i det kommunalpolitiska systemet innan en slutgiltig ställning tas.

Också *Svenska kommunförbundet* har betonat de tänkbara negativa konsekvenserna av den föreslagna spärregeln. Enligt förbundets mening bör bedömningen av denna fråga vidgas till att innefatta de principiella aspekterna på minoritetsgruppers representation i en funktionsduglig kommunal demokratisk beslutande organ. En väsentlig negativ effekt av hårda spärregler är, enligt styrelsens mening, att även en minoritet som vid tillämpning av strikt proportionalitet skulle ha varit berättigad till flera mandat helt utestängs från representation i den beslutande församlingen. Det kan i åtskilliga kommuner förekomma mer än en minoritet av denna storleksordning, som med hänsyn till programmatiskt underlag och verksamhetsformer motsvarar normala kriterier på reguljär partipolitisk verksamhet. En spärr vid 4 % kan därför i praktiken innebära avskärmande från representation för partier som sammantaget stöder sig på avsevärt mer än 4 % av väljarunderlaget. De föreslagna spärreglerna kan därför bidra till att hos en förhållandevis betydande del av väljarna skapa en negativ attityd till det representativa systemets förmåga att på ett riktigt sätt spegla medborgaropinionen. Enligt kommunförbundet får frågan om spärregler vid kommunala val ses som en del i det stora problemkomplex som gäller den parlamentariska demokratin funktionsduglighet. Genom sitt betonde av föreslagna spärreglers tänkbara negativa konsekvenser har förbundet önskat understryka behovet av att det slutliga ställningstagandet föregås av en mera grundlig och allsidig prövning än vad kommunalvalskommitténs förslag ger underlag för.

Även flera länsstyrelser och åtskilliga kommuner har i sina yttranden över kommunalvalskommitténs betänkande riktat kritik mot den föreslagna småpartispärren.

Företrädare för de politiska partierna i riksdagen har vid överläggningar rörande frågan om ett eventuellt nytt valsysteem för de kommunala valen varit helt överens om att frågan om en generell spärr mot småpartier i de kommunala valen inte skall tas upp till avgörande förrän man närmare fått diskutera vilka konsekvenser för den kommunala demokratin en sådan spärr skulle få.

Av vad jag har anfört i det föregående framgår att vid remissbehandlingen av kommunalvalskommitténs betänkande frågan om utformningen av en småpartispärr blivit föremål för starkt delade meningar. Det bör i sammanhanget erinras om att i nuvarande system för de kommunala valen finns inbyggd en spärr mot småpartier vars nivå varierar, i landstingskommuner och valkretsindelade primärkommuner främst med valkretsarnas storlek och i övriga primärkommuner främst med antalet fullmäktige. Variationerna i spärrrens nivå är avsevärda. Riksdagen uttala-

de i anslutning till beslutet om en partiell författningsreform (KU 1968:20, rskr 1968:279) beträffande riksdagsvalet att det är en fördel med system som ger en klar och enhetlig spärregel vars innebörd och konsekvenser är från början kända.

Liksom kommunalvalskommittén anser jag att skäl talar för att man även i fråga om de kommunala valen eftersträvar en likformig behandling av småpartier. Främst remissbehandlingen av kommitténs betänkande visar emellertid att ställningstagandet till hur detta bör ske behöver föregås av en översyn av småpartiernas roll i det kommunalpolitiska systemet. Jag förordar att en sådan översyn kommer till stånd.

Syftet med denna översyn bör vara att närmare belysa de principiella aspekterna på minoritetsgruppers representation i en funktionsduglig kommunal demokratis beslutande organ. Jag finner det naturligt att utredningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att göra denna översyn.

Utredningen bör därvid kartlägga förekomsten av småpartier i kommuner och landstingskommuner, varvid bör belysas såväl förekomsten av lokala småpartier som regionala olikheter i rikspartiernas kommunala förankring. Det bör vidare vara en uppgift för utredningen att söka belysa småpartiernas möjligheter till insyn och inflytande i den kommunala verksamheten och deras betydelse som förmedlare av väljaropinionen. Mot bakgrund härav bör utredningen söka göra en allmän värdering av småpartiernas roll i den kommunala demokratin och analysera de konsekvenser från den kommunala demokratins synpunkt som småparti-spärrar på olika nivåer i de kommunala valen kan få.

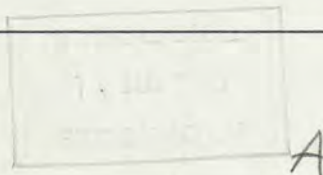
Utredningen bör arbeta så att utredningens undersökningar och analyser kan läggas till grund för ett slutligt ställningstagande till valsystemet vid de kommunala valen, i god tid före 1976 års val.

På grund av vad sålunda anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t uppdrar åt utredningen om den kommunala demokratin att göra en översyn av småpartiernas roll i det kommunalpolitiska systemet.

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bostättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individens och skolans. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
25. Å jour. Om journalistutbildning. U.
26. Forskningsråd. U.
27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.
28. Program för ljud och bild i utbildningen. U.
29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. Ju.
30. Barnens livsmiljö. S. (Utkommer hösten 1975)
31. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. S. (Utkommer hösten 1975)
32. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. (Utkommer hösten 1975)
34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. (Utkommer hösten 1975)
35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. (Utkommer hösten 1975)
36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. (Utkommer hösten 1975)
37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. (Utkommer hösten 1975)
38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. (Utkommer hösten 1975)
39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
40. Trafikolyckor och statistik. K.
41. Kommunal demokrati. Kn.



Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]
Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29]

Socialdepartementet

Bättre bostättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]
Barnmiljöutredningen. 1. Barnens livsmiljö. [30] (Utkommer hösten 1975) 2. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. [31] (Utkommer hösten 1975) 3. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. [32] (Utkommer hösten 1975) 4. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. [33] (Utkommer hösten 1975) 5. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. [34] (Utkommer hösten 1975) 6. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. [35] (Utkommer hösten 1975) 7. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. [36] (Utkommer hösten 1975) 8. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. [37] (Utkommer hösten 1975) 9. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. [38] (Utkommer hösten 1975)

Kommunikationsdepartementet

Trafikolyckor och statistik. [40]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]
Pensionsförsäkring. [21]
Statsbidrag till kommunerna. [39]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Utredningen om skolan, staten och kommunerna.
1. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. Individiden och skolan [9]
Framtida studerandehälsövård. [7]
Konstnärerna i samhället. [14]
Å jour. Om journalistutbildning. [25]
Forskningsråd. [26]
Program för ljud och bild i utbildningen. [28]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19] (Utkommer hösten 1975)

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]
Utredningen om den kommunala demokratin. 1. Kommunal demokrati. [41].







LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02375-X