



**Utredningen om  
den kommunala demokratin**

# **Kommunal demokrati**

**Sammanfattning**

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

**SOU**  
1975:42



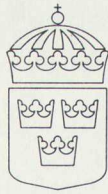
**Utredningen om  
den kommunala demokratin**

# **Kommunal demokrati**

**Sammanfattning**

**SOU**  
**1975:42**





Statens offentliga utredningar  
1975:42  
Kommundepartementet

# Kommunal demokrati

Sammanfattning  
av SOU 1975:41

Utredningen om den kommunala demokratin  
Stockholm 1975

Omslag: Jan Boman  
Illustrationer: Svenrobert Lundquist  
Göteborgs Offsettryckeri AB  
Stockholm 1975  
ISBN 91-38-02418-7

## Innehåll

Förord . . . . .	5
1 Den kommunala demokratin – allmän bakgrund . . . . .	9
2 Kommunalt förtroendevalda och partier . . . . .	15
3 De beslutande organen . . . . .	21
4 De kommunala nämnderna . . . . .	29
5 Den kommunala styrelseordningen . . . . .	35
6 Kommunal informationsverksamhet . . . . .	43
7 Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande . . . . .	49
8 Information och medverkan i planeringsfrågor . . . . .	61
9 Insyn och inflytande i kommunägda företag . . . . .	69
10 Reservationer och särskilda yttranden . . . . .	75



## Förord

I denna sammanfattning av kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande "Kommunal demokrati" SOU 1975:41 har tonvikten lagts vid utredningens förslag och rekommendationer. Bakgrundsmaterial och motiveringar har kunnat medtas endast i begränsad utsträckning. På grund av den kortfattade framställningen kan det finnas vissa smärre skillnader i formuleringar och nyanser i förhållande till betänkandet. För en fullständig redovisning hänvisas därför till betänkandetexten.

Utredningen består av följande ledamöter:

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), Nils Hörberg (fp) och Hilding Johansson (s) samt kommunalkonsulenten Göran Åstrand (m).

Experter åt utredningen är informationschefen i Svenska kommunförbundet Lennart Edström (fr. o. m. den 13 september 1971) och statssekreteraren i kommundepartementet Lars Eric Ericsson (huvudsekreterare t. o. m. 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.

Författningsförslag har utarbetats av kommunallagsutredningen: regeringsrådet Stig Nordlund. Experter i kommunallagsutredningen är bitr. professorn Fritz Kaijser och direktören Rolf Romson, förste sekreteraren Jan Sahlin och förbundsjuristen Curt Riberdahl. Kanslichefen Thorbjörn Roos tjänstgör som sekreterare. Författningsförslagen återges inte i denna skrift. De redovisas i 10 kap. i huvudbetänkandet.





## Utredningsuppdraget

I direktiven till utredningen framhålls inledningsvis att den djupgående omvandling 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.

Som en utgångspunkt för arbetet anger 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.

En annan utgångspunkt för utredningsarbetet 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 bör sträva efter att öka kommunernas frihet i detta avseende.

Mot denna bakgrund har utredningen haft att behandla åtgärder för att förstärka *den kommunala självstyrelsens lokala förankring*. Det har t. ex. gällt sådana frågor som inrättande av s. k. kommundelsorgan, lokala råd eller kommundelsråd samt utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen.

Andra åtgärder som ingått i uppdraget är sådana som syftar till att förbättra förutsättningarna för *information till förtroendevalda och medborgare* om den kommunala verksamheten. 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 är formen för *insyn och inflytande i kommunala bolag* och andra särskilda rättssubjekt.

Utredningen har vidare från länsdemokratiutredningen fått överta uppdraget att pröva frågan om *minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser*. Detta har ibland i debatten kallats "kommunal parlamentarism" eller "majoritetsstyre". I detta sammanhang omnämns i direktiven även *kommunal- och landstingsrådets kommunalrättsliga ställning*.

Vidare har det gällt att kartlägga erfarenheterna från tillämpningen av de nya bestämmelserna om *suppleanter* för fullmäktige. Även frågan om en förläggning av *mandattidens början* för de representativa organen i

närmare anslutning till valen dvs. ett snabbare valgenomslag har ingått i uppdraget.

Dessutom erhöLL utredningen på våren 1972 genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda 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 erhöLL uppdraget att kartlägga *småpartiernas roll* i den kommunala demokratin.

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

## Utredningens arbete

Utredningen har tidigare vid olika tillfällen publicerat rapporter för att tillföra den allmänna debatten ett aktuellt underlag. Det har gällt:

”Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre” SOU 1972:32, ”Rapport ang. kommunal information m. m.” SOU 1972:52, samt ”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.

Utredningens huvudbetänkande behandlar huvuddelen av de frågor som angivits i direktiven.

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. partssammansatta organ*. Detta kommer att behandlas i nästa utredningsetapp.

Utredningen har haft ett omfattande material som underlag för övervägandena. Det har samlats in genom utredningens egen försorg eller i samarbete med andra. Samarbete har bl. a. bedrivits med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt olika vetenskapliga institutioner. I betänkandet har de huvudsakliga resultaten av undersökningarna redovisats. En mer utförlig redovisning kommer att ske i separata rapporter: ”Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting” SOU 1975:18 och ”Kommunal organisation och information” SOU 1975:46.

Stockholm i april 1975

Utredningen om den kommunala demokratin

# 1 Den kommunala demokratin – allmän bakgrund

## Kommunal verksamhet i omvandling

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

En annan grund för självstyrelsen är den representativa demokratin princip. Det 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.

Sedan den kommunala demokratin växte 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 sätt att fungera har avsevärt förändrats. I betänkandetexten beskrivs detta mer ingående. Några väsentliga drag i utvecklingen är följande:

- Utvidgningen av den kommunala verksamheten. Ett uttryck för detta är t. ex. att de kommunala utgifternas storlek mångdubblats.
- Det ökade beroendeförhållandet stat – kommun. Det 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 det skett en centralisering av nämndverksamheten.
- Utökad kommunal planering, där strävanden mot långsiktig planering och samordning av planeringsinsatserna blivit alltmer uttalad.

## Demokratin i det moderna samhället

Under de senaste decennierna har det i vårt land pågått en intensiv demokratidebatt. Framför allt sedan slutet på 1960-talet har demokrati-frågorna fått ökad aktualitet. Kraven på ökat medinflytande har berört flera olika samhällsområden. Debatten har bl. a. gällt medinflytandet på arbetsplatsen, i skolan, på sjukhus- och vårdinrättningar. Men även när det gäller den politiska demokratin har det försiggått en intensiv diskussion om arbetsformerna. Det finns ett samband mellan kraven på ökat medinflytande och miljöfrågorna. Demokratidebatten har i hög grad gällt hur människan skall kunna påverka och utveckla sin miljö. Detta är en internationell trend som varit tydlig i flertalet industrialiserade länder. Utgångspunkten för diskussionen har bl. a. varit:

- De snabba förändringarna i samhället med miljömässiga och sociala konsekvenser.
- Nya massmediers framväxt.
- Den förändrade familjesituationen, som innebär att det blir allt vanligare att båda makarna yrkesarbetar.
- Det ökade behovet av att hushålla med resurser och att utveckla former för planering på lång sikt.

Sammantaget kännetecknas det moderna samhället av utvecklingstendenser, som i hög grad anger förutsättningarna för den representativa demokratis arbetsformer.

## Förändrade förutsättningar för den kommunala demokratin

Antalet kommunala ärenden har mångdubblats under några decennier. Samtidigt har de kommunala frågorna blivit mera komplicerade och tidskrävande.

För att klara av de ökade arbetsuppgifterna har kommuner och landsting 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 svårare att kombinera de mest arbetskrävande uppgifterna med förvärvsarbete. Därför har förtroendevalda även engagerats på heltid.

Under de senaste åren har antalet förtroendevalda minskat avsevärt i kommunerna. Det är en följd av kommunsammanslaggningar och sammanslagningar av kommunala nämnder.

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

Av forskningsresultat framgår bl. a. att kommunindelningsreformen synes ha haft olika effekter i kommunaldemokratiskt hänseende. Det

minskade antalet förtroendevalda har lett till ett "ökat 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 redovisats om personliga kontakter visat en negativ utveckling med ökande kommunstorlek.

En motsatt effekt är en ökad politisk livaktighet i de större kommunerna. Detta har noterats i samband med valrörelserna t. ex. i fråga om partiernas satsning i valrörelsearbetet, debatten 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. Partierna har en livligare aktivitet internt och i förhållande till medborgarna. Organisationerna blir i högre grad forum för diskussion om kommunala frågor.

### Utredningens allmänna utgångspunkter

Vårt uppdrag innebär att vi utifrån förutsättningarna i de nya kommunerna och i landstingen skall överväga demokratifrågorna och föreslå lämpliga åtgärder. En utgångspunkt för arbetet har varit att principerna 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 kommunerna och landstingen har visat att demokratifrågorna fortlöpande ägnas uppmärksamhet. Ett tecken på detta är även den intensiva debatt som ägnas dessa frågor. I jämförelse med andra länder torde den kommunala demokratin i vårt land hävda sig väl.

Vi anser emellertid att de förändrade förutsättningarna 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 goda förutsättningar att fatta 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, 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 ökade förutsättningar för en *aktiv kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda* även mellan valen.

Vi har i vårt arbete utgått från 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. En väg är t. ex. ett utökat antal kommunalt förtroendevalda. En annan är att former för en vidgad medverkan utvecklas.

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 annan utgångspunkt 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 gruppers förutsättningar finns med i bilden i ökad utsträckning.

Den utvidgade kommunikationen syftar till att ge ökade 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.*

## Förslag och rekommendationer

Kommunerna och landstingen kännetecknas av mycket stora variationer. Det gäller såväl organisatorisk uppbyggnad som omfattning och innehåll i verksamheten. Detta har motiverat att de *lagstiftningsåtgärder* som föreslås till stor del fått en utformning som innebär valfrihet för kommunerna och landstingen. Vi ansluter oss alltså till de allmänna principer som kommunallagsutredningen angivit i sitt förslag till ny kommunallag. Det innebär att lagen ges karaktär av ramlag utan detaljerade anvisningar.

En *effektiv beslutsordning* är enligt vår mening 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.

Det är även nödvändigt att *kostnadsaspekten* finns med i bilden. Men i förhållande till kommunernas och landstingens totala budget utgör de kostnader som föranleds t. ex. av åtgärder för information och samråd en liten andel. Vi anser därför att åtgärder av detta slag bör få ta en större andel av resurserna.

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. Men i några fall har vi angivit åtgärder som vi anser att flertalet kommuner och landsting bör genomföra.





## 2 Kommunalt förtroendevalda och partier

Den kommunala demokratin bygger på att det finns medborgare som är villiga att åta sig förtroendeuppdrag 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. En kärnfråga är därför vad som kan göras för att underlätta för olika medborgargrupper att åta sig kommunala förtroendeuppdrag. De förtroendevaldas uppgifter är också direkt förenade med verksamheten inom de politiska partierna. Partiverksamheten i kommuner och landsting tas därför även upp i detta sammanhang.

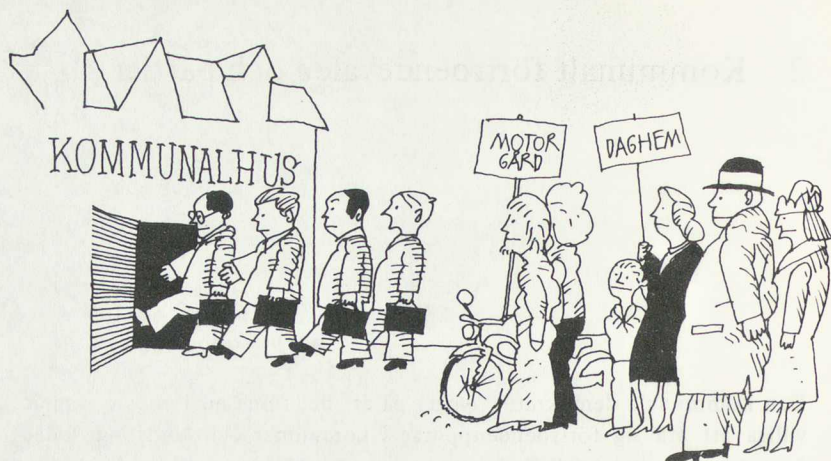
### De förtroendevaldas avspegling av väljarkåren

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. Detta är ett viktigt skäl för att särskilt uppmärksamma de kommunala organens sammansättning. Men det finns även andra. En allsidig representation kan tillföra beslutsfattandet erfarenheter och allmänt sett underlätta kontakterna mellan förtroendevalda och medborgare.

Det finns 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. De visar:

- att andelen kvinnor i kommunfullmäktige uppgår till 17 procent. Andelen varierar starkt mellan olika kommuner. Av landstingsledamöterna är 19 procent kvinnor.
- att kvinnorna har uppdrag framför allt inom social- och kultursektorn.



I flera s. k. "tunga" nämnder har kvinnorna en mycket låg andel av uppdragen. I kommunstyrelse sju procent och i förvaltningsutskott åtta procent. I byggnadsnämnder och fastighetsnämnder är andelen sju procent.

- att åldergrupperna 20–29 resp. över 60 år har låg representation bland de förtroendevalda. Endast tre procent av de förtroendevalda i kommunerna är under 30 år.

Andra undersökningar har visat att företagare och tjänstemän är överrepresenterade bland de förtroendevalda både i kommuner och landsting. Arbetare och hemarbetande kvinnor har däremot en förhållandevis liten andel jämfört med deras andel av väljarkåren.

### De förtroendevaldas arbetsituation

Kraven på de förtroendevalda har ökat, bl. a. genom att uppdragen tar allt mera tid i anspråk. Att detta upplevs som ett problem av många förtroendevalda framgår klart av våra undersökningar.

Av de förtroendevalda som intervjuats i kommunerna anger

- 65 procent att de upplever en konflikt mellan å ena sidan samhällsuppdrag och å andra sidan hem och fritid
- 40 procent att de upplever en konflikt mellan samhällsuppdrag och förvärvsarbete
- omkring en tredjedel att partiarbetet kommer i konflikt med önskemålet om att hinna ägna sig åt hem och fritid.

Förhållandena är likartade för förtroendevalda i landstingen. I arbetet i de kommunala organen är flera problem framträdande. Man upplever ofta svårighet att hinna sätta sig in i frågorna. När det gäller beslutsunder-

laget är många förtroendevalda missnöjda med såväl utformning som innehåll.

Bland resultaten från intervjuerna kan noteras 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 till förfogande för att kunna sätta sig in i beslutsunderlag och information. För landstingen var motsvarande siffror något lägre ca 80 procent.
- Drygt hälften av de intervjuade var helt eller delvis otillfredsställda med beslutsinformationen inför sammanträdena.
- Omkring 3/4 upplevde att de hade för lite egna kunskaper i förhållande till beslutsunderlag och annan information som går ut.

## Allmänna synpunkter

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 förtroendevaldas och partiers arbete. Kommuner och landsting har på olika sätt vidtagit åtgärder för att förbättra deras arbetsförutsättningar. Således ges förbättrad ekonomisk kompensation 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 förtroendevaldas och partiers verksamhet i kommuner och landsting.

## Åtgärder för att förbättra de förtroendevaldas arbetsförutsättningar

Fullgörande av kommunala förtroendeuppdrag förutsätter ofta att det är möjligt att frigöra sig från det ordinarie arbetet under viss tid. För många är detta i dag ett hinder för att åta sig kommunala uppdrag. Vi föreslår därför:

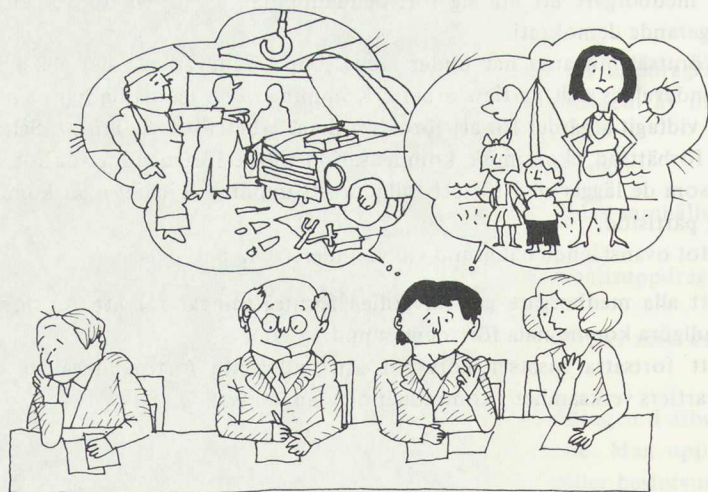
- att en *lagstadgad rätt till ledighet från anställning* för fullgörande av kommunala uppdrag införs i kommunallagen. Denna rätt skall även omfatta kommunala heltidsuppdrag.

Begreppet kommunalt uppdrag bör ges en vidsträckt tolkning. Enligt vår uppfattning bör förberedelser i form av gruppmöten ingå som en del av den ledighet som erfordras för att fullgöra uppdraget. Det bör även gälla den tid som erfordras för omklädning och resa från arbetsplatsen till sammanträdet.

För att ge de förtroendevalda och deras arbetsgivare tillfälle att planera behov av ledighet och vikarier i samband med fullgörande av kommunala uppdrag bör kommuner och landsting ha en sammanträdesplanering som sträcker sig över lång tid.

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.

Ersättningsfrågorna får ökad aktualitet i samband med en lagstadgad rätt till ledighet för förtroendeuppdrag. Inkomstbortfall vid fullgörande av förtroendeuppdrag kan innebära svårigheter för stora medborgargrupper. Det kan även vara till nackdel från rekryteringssynpunkt. I vissa kommuner är ersättningen i dag så låg att många medborgare kan få ett betydande inkomstbortfall från sina ordinarie arbeten när de fullgör förtroendeuppdrag.



Med utgångspunkt från att alla medborgare skall ha möjlighet att åta sig kommunala uppdrag rekommenderar vi att kommuner och landsting ger en 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.

Stora grupper av medborgare upplever i dag 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 detta för unga barnfamiljer. Detta är en av förklaringarna till den låga representationen från lägre åldersgrupper och kvinnor.

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 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.

Vi har konstaterat att de kommunala frågornas antal ökat och blivit mer sammansatta och expertbetonade. Samtidigt har det kommunala arbetet inriktats mer på principfrågor och långsiktiga bedömningar.

Vi rekommenderar därför 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.

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

För att på ett tidigt stadium väcka intresse för kommuner och landsting rekommenderar vi 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 arbetsmöjligheter i skolorna.

Kommuner och landsting kan enligt vår uppfattning underlätta partiernas arbete på andra sätt än genom det kommunala partistödet. 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.

Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för de förtroendevalda och partierna återfinns även i de följande kapitlen. Därvid anges även åtgärder som riktar sig till flertalet medborgare vilka inte är verksamma i partierna.



### 3 De beslutande organen

I den representativa demokratin har de beslutande församlingarna en central roll. I kommunfullmäktige och på landstingsmötet utövar de förtroendevalda den överordnade beslutanderätten på medborgarnas uppdrag. Genom debatter i de beslutande församlingarna kan medborgarna följa de kommunala frågornas behandling. Olika meningsriktningar redovisas inför offentligheten. Massmedierna förmedlar information om den kommunala verksamheten till en stor andel av medborgarna. En livaktig debatt i de beslutande organen ökar intresset för de kommunala frågorna.

Förändringar i samhällets struktur och den kommunala verksamhetens omfattning och inriktning har emellertid förändrat de förtroendevaldas arbetsförutsättningar i fullmäktige och på landstingsmötet.

Utvecklingen av fullmäktiges och landstingsmötets arbetsförhållanden kan också sättas i samband med förändringarna inom förvaltningen. Såväl ärendenas antal som deras allt mer komplicerade karaktär har lett till ökade insatser för att bereda besluten.

Kommunstyrelsen och nämnderna har därför fått en starkare ställning. Därigenom kan fullmäktige ha fått svårare att hävda sin roll.

När det gäller att åstadkomma en ökad kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda är de beslutande organen av stor betydelse. De förändrade förutsättningarna för deras arbete motiverar överväganden om de beslutande organens *allmänna ställning*. Det gäller frågan om överförande av beslutanderätt från kommunfullmäktige och landstingsmötet till nämnderna. Särskilt gäller det landstingsmötets roll i den väsentligt utökade landstingsverksamheten.

Även fullmäktiges och landstingsmötets *arbetsformer* bör diskuteras i detta sammanhang. Utgångspunkten är de förtroendevaldas arbetsförutsättningar 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.

Enligt vår uppfattning är det väsentligt att fullmäktige och landstingsmötet 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.

Från demokratisk utgångspunkt är de förtroendevaldas arbetsförutsättningar 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.

## Överförande av beslutanderätt

De större kommunerna och den expanderande verksamheten har medfört, att man på några håll krävt att fullmäktige skall få större möjligheter att överföra beslutanderätt till nämnderna.

Kommunallagsutredningen har föreslagit att en allmän delegationsregel för de beslutande organen skall skrivas in i kommunallagen.

Vi har ingående övervägt frågan om fullmäktige borde få större möjligheter att delegera beslutanderätt till nämnderna. Men utifrån vår allmänna syn på fullmäktiges ställning anser vi att de nuvarande principerna för uppgiftsfördelningen mellan beslutande och verkställande organ inte bör förändras. Detta innebär att endast rutinärenden skall kunna delegeras. Även när det gäller sådana ärenden anser vi att restriktivitet skall iakttas, eftersom de sammantaget kan ha stor betydelse. Alla viktigare finansiella beslut skall fattas av de beslutande organen. De skall även fatta alla beslut som har generell och normativ innebörd. Som exempel kan nämnas taxefrågor.

## Fler landstingsmöten

Landstingens verksamhet och uppgifter har ständigt ökat. Men antalet landstingsmöten har inte nämnvärt förändrats. Vanligen förekommer sammanträden endast två å tre gånger per år.

Vi anser 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 bättre 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.

Förvaltningsutskottet har genom sitt *s. k. ställföreträderskap* fått en stark ställning. Det innebär, att förvaltningsutskottet kan fatta beslut i stället för landstingsmötet även i ärenden som är mer betydelsefulla. Motivet för ställföreträderskapet har varit att vissa beslut måste fattas även

mellan de relativt sällan återkommande landstingsmötena.

Ställföreträderskapet har hittills varit nödvändigt från praktisk synpunkt. Enligt vår mening har det emellertid vissa nackdelar ur demokratisk synvinkel. Ställföreträderskapet kan t. ex. i vissa fall innebära, att landstingsledamöternas och medborgarnas insyn försvåras. Vi anser att alla kommunala frågor som har betydelse för medborgarna skall redovisas och diskuteras i de beslutande organen.

Därför föreslår vi att bestämmelserna om förvaltningsutskottets ställföreträderskap skall slopas. I stället bör samma principer för delegation införas för landstingsmötet som för kommunernas fullmäktigeförsamlingar.

De ärenden som skall behandlas av landstingsmötet skall enligt gällande regler beredas:

- dels av den nämnd dit de hör
- dels av beredningsutskott 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.

Det är i dag svårt att bedöma beredningsutskottens betydelse. Det finns betydande skillnader mellan olika landsting i detta avseende.

Om landstingsmötet som regel sammanträder varannan månad får landstingsledamöterna bättre möjligheter att följa beredningsarbetet. Därför föreslår vi att den obligatoriska dubbla beredningen görs fakultativ. Därmed ges möjlighet att införa samma beredningsförfarande som tillämpas i kommunerna.

Fler landstingsmöten innebär att ledamöternas arbetsförutsättningar avsevärt kan förbättras. Genom att beredningsförfarandet sprids över hela året blir deras arbetsbelastning jämnare. Mera tid kan även avsättas för diskussioner i partigrupper och i partiernas lokalorganisationer.

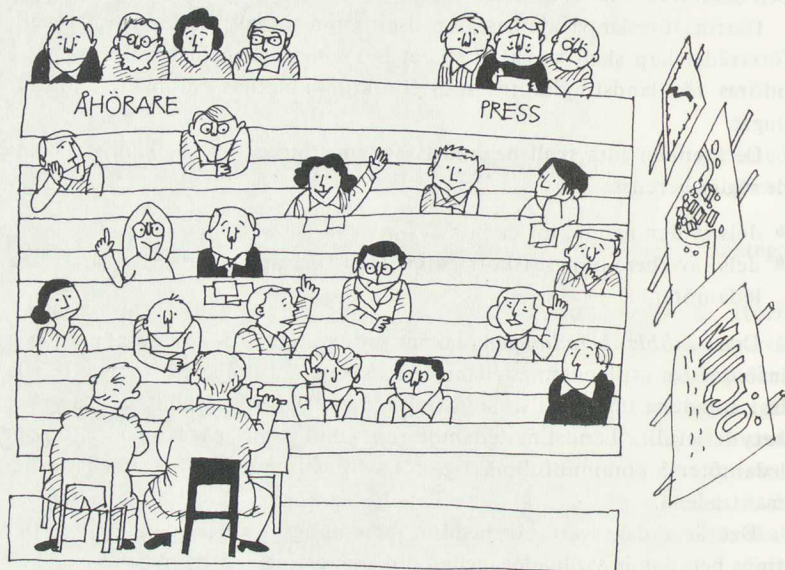
## Fullmäktiges och landstingsmötets arbetsformer

De beslutande organens allmänna ställning sammanhänger i hög grad med deras arbetsformer. Det gäller de förtroendevaldas möjligheter att ta initiativ och föra fram frågor och därigenom få till stånd allmän debatt. Detta påverkar i sin tur medborgarnas möjligheter att bilda sig en uppfattning om de kommunala frågorna mellan valen.

De förtroendevalda i de beslutande organen kan aktualisera frågor genom

- motioner
- interpellationer och
- enkla frågor.

Vi anser att de beslutande organen skall styra utvecklingen både principiellt och mera konkret och ange riktlinjer för verksamheten. Men fullmäktiges och landstingsmötets beslutanderätt skall inte begränsas till enbart översiktliga program och principiella avgöranden. Även de mindre principiella frågorna är av betydelse för medborgarna och bör kunna tas upp i de beslutande organen.



Vi rekommenderar att diskussioner om de långsiktiga frågorna ges ökat utrymme i de beslutande organens arbete. Detta bör på ett naturligt sätt passas in i de beslutande organens arbete och ske på ett tidigt stadium i frågornas behandling. Exempel på frågor som lämpligen kan bli föremål för återkommande diskussioner anges i betänkandetexten. Det gäller t. ex:

- allmän kommunalpolitisk debatt i samband med att anvisningarna inför det kommande budgetarbetet diskuteras
- den ekonomiska långtidsplaneringen i samband med att budgeten behandlas
- den kommunala bostadspolitiken och då speciellt bostadsmiljöfrågorna t. ex. i samband med att bostadsbyggnadsprogrammet behandlas.

### *Motioner*

Vi anser att rätten att väcka motion har stor politisk betydelse för den enskilde ledamoten i fullmäktige och på landstingsmötet. Tidsfristerna för avlämnande och besvarande av motioner är en fråga som ofta debatteras.

Tidpunkten för besvarandet av motioner finns inte formellt reglerad i någon av kommunallagarna. På landstingsidan är det emellertid vanligt, att de besvaras vid det nästkommande sammanträdet, eftersom de skall

inlämnas två månader före mötet.

Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är det viktigt, att motioner behandlas inom en begränsad tid så att frågornas aktualitet inte försvinner. Genom våra undersökningar vet vi att hälften av alla motioner inte behandlats inom ett år efter det att de har väckts. Enligt uppgifter är det inte ovanligt att motionerna är obehandlade under flera år. Detta beror i många fall på att motionerna får vänta på att utredningar skall bli klara. Motionerna bereds då i anslutning till ett utredningsarbete. Denna ordning skiljer sig från den som tillämpas i riksdagen där motionerna skall behandlas inom en bestämd tid.

Vi föreslår att motioner skall bli föremål för beslut i fullmäktige och på landstingsmötet inom ett år. Därmed ges motionsrätten en annan karaktär än den har i dag.

Beredningen bör normalt klaras av inom ett år. Om beredningen inte har hunnits med skall detta anmälas till det beslutande organet 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 skall regleras i lag. Samma regel föreslås gälla i kommuner och landsting.

### *Interpellation och enkel fråga*

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 svårigheter när omfattande 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 endast samlas 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 viss tid t. ex. en vecka före det sammanträde då den skall ställas för att möjliggöra att svar kan lämnas samtidigt. Men vi har inte funnit tillräckliga skäl för att införa en sådan regel.

Om landstingsmötet i framtiden, som föreslagits ovan, sammanträder oftare kan emellertid samma ordning tillämpas i landsting som i kommuner.

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 landstingsmöte börjar sammanträda oftare, rekommenderar vi dessutom att interpellation besvaras så snart som möjligt eller senast vid sammanträdet efter det att den ställts. Detta anser vi bör regleras i arbetsordning.

Enligt vår mening finns inget behov av att lagreglera institutet enkel fråga. Vi föreslår att detta regleras i lokala arbetsordningar. I dessa bör anges att den enkla frågan skall vara skriftlig, och att den skall avlämnas en viss tid före sammanträdet. Detta därför att ordföranden skall ges möjlighet att bedöma om det är en enkel fråga eller om det är en interpellation som ställts. Ordföranden skall också avgöra om ämnet ligger inom det beslutande organets kompetens.

Vi rekommenderar också att det genom regler i arbetsordning skall 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 i arbetsordningarna. Den gällande principen att endast den som frågar och den som svarar får yttra sig när enkel fråga behandlas, bör enligt vår mening betonas och skrivas in i arbetsordningarna.

## Kungörelse, kallelse och handlingar

Majoriteten av de förtroendevalda i de undersökningar som genomförts har ansett att tidsperioden mellan utsändningen av beslutsunderlaget och beslutstillfället är alltför kort. Vi anser därför att kungörelsen skall sändas till ledamöterna senast en vecka före sammanträdet.

Dessutom rekommenderar vi att handlingarna sänds vid samma tidpunkt. Slutligen rekommenderar vi att kungörelsen i tidningarna skall innehålla en förteckning över de ärenden som skall behandlas.

## Suppleanter

För att möjliggöra för fler kommuninvånare och medborgargrupper att delta i samhällsarbetet föreslår vi att *suppleanter obligatoriskt* skall utses både för fullmäktige, landstingsmötet och fullmäktige i kommunalförbund. Härigenom skapas enhetlighet i detta avseende för alla beslutande kommunala organ.

Om suppleanter utsetts för fullmäktige måste enligt gällande regler minst två tredjedelar av ledamöterna vara närvarande för att beslut skall kunna fattas. I det av oss föreslagna obligatoriska suppleantsystemet föreslår vi att kravet för beslutsförhet skall vara att fler än hälften av ledamöterna i de beslutande organen är närvarande.

Det nuvarande suppleantsystemet har fungerat tillfredsställande. Men erfarenheterna har visat att vissa mindre problem av framför allt praktisk

natur har förekommit. Detta har gällt de bestämmelser som reglerar inkallandet av suppleanter och deras tjänstgöringsrätt. Vi anser att klarlägganden behövs och att de grundläggande reglerna skall finnas i kommunallagen. Detaljerna kring dessa förslag redovisas i de s. k. specialmotiveringarna till lagförslagen i betänkandetexten.

Vi har även övervägt om suppleant som inte tjänstgör bör få vidgade befogenheter t. ex. rätt att väcka motion eller att framställa yrkanden m. m. Men vi anser att suppleant endast skall ha ledamots befogenheter när han eller hon tjänstgör i stället för en ordinarie ledamot.



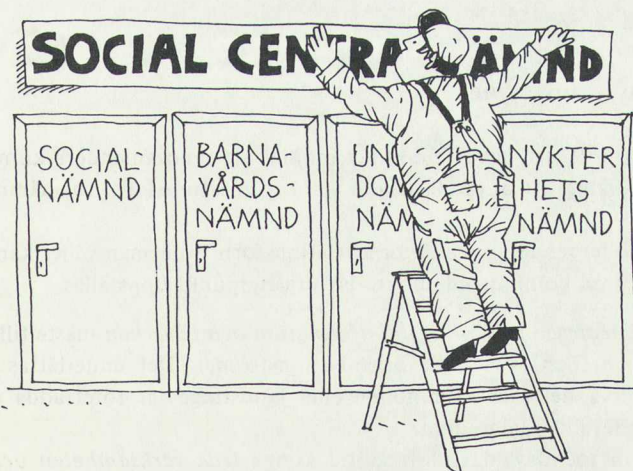
## 4 De kommunala nämnderna

De förtroendevaldas arbete i de kommunala nämnderna tillhör de bärande inslagen i den kommunala självstyrelsen. I det kommunala vardagsarbetet spelar nämnderna den dominerande rollen. Stora krav ställs på de förtroendevalda. De skall på ett effektivt sätt leda och vidareutveckla den kommunala verksamheten i enlighet med medborgarnas önskemål.

Genom de olika förtroendeuppdragen kan de politiska partierna kanalisera medborgarnas krav och önskningsar. Förtroendeuppdragen möjliggör ett informationsutbyte och stimulerar det politiska arbetet i partiernas lokala organisationer.

### Nämndorganisationen

Det finns ett flertal väsentliga frågor från demokratisk synpunkt när det gäller nämndernas organisation och de förtroendevaldas arbete i dessa. Tendenser till ökad centralisering av nämndorganisationen har blivit alltmer märkbar under slutet av 1960-talet och i början av 1970-talet.





Ett önskemål från kommunaldemokratisk utgångspunkt är därför att skapa fler förtroendeuppdrag för att engagera så många som möjligt av kommunmedlemmarna i nämndarbetet. Men detta måste vägas mot 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.

Vi anser att avvägningen mellan de demokratiska kraven och intresset av att ha en effektiv och samordnad förvaltning är en ytterst betydelsefull fråga. 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 har emellertid en allt för centraliserad nämndorganisation vissa nackdelar. En minskning av antalet förtroendeuppdrag framstår som negativ.

Många av de sammanläggningar av nämnder som skett har förmodligen varit nödvändiga att genomföra. Vissa nämnder har varit för små och splittrade samt saknat tillräckliga arbetsuppgifter.

För att engagera fler medborgare i nämndarbetet rekommenderar vi:

- att de kommunaldemokratiska kraven mer än hittills bör bestämma ställningstaganden vid eventuella förändringar i den kommunala organisationen.
- att kommuner och landsting för att på sikt öka antalet förtroendeuppdrag överväger möjligheten att inrätta fler nämnder.
- att behovet av samordning mellan nämnderna inte bör leda till sammanläggningar. Önskemål om samordning anser vi kan tillgodoses på annat sätt t. ex. genom att samrådsorgan bildas.
- att antalet ledamöter utökas i nämnder som nu har få ledamöter.

För att undanröja praktiska problem som t. ex. ersättare vid semester föreslår vi att kommuner och landsting skall ges möjlighet att också utse en andre vice ordförande i kommunstyrelse och förvaltningsutskott.

## Organisationsformer

Vi anser inte att det är praktiskt möjligt att rekommendera kommuner och landsting att använda någon viss organisationsform för nämndarbetet.

Men oberoende av vilken organisationsform som man väljer kan minst tre krav från kommunaldemokratisk utgångspunkt uppställas.

- *Medborgarnas möjlighet till information och påverkan* måste tillveratgas och förstärkas i alla organisationsformer. Det underlättas genom att olika delar av kommunen eller landstinget är företrädade av förtroendevalda i nämnderna.
- De förtroendevalda måste 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 leda 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.

## Suppleanter

Genom att införa suppleanter i nämnderna anser vi att flera önskemål kan tillgodoses.

- Fler invånare kan delta i politiskt arbete genom att antalet uppdrag ökas.
- Representationen kan breddas till att omfatta fler medborgargrupper.
- 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 idag suppleanter. Enligt vår mening är det emellertid ur kommunaldemokratisk synvinkel viktigt att det alltid finns suppleanter.

Vi föreslår därför att suppleantsystemet skall vara obligatoriskt i alla nämnder. Det innebär att den suppleantregel som gäller för kommunstyrelse och förvaltningsutskott görs tillämplig även för de fakultativa nämnderna.

För att undvika oklarheter föreslår vi 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. Samma regler som föreslagits om tjänstgöring för suppleanter i de beslutande organen skall även gälla för suppleanter i nämnderna.

Vi rekommenderar dessutom:

- att det normalt bör utses lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i nämnderna. Men vi anser att kommuner och landsting bör ha frihet att efter lokala förhållanden besluta om antalet suppleanter.
- att suppleanterna bör ha yttranderätt vid sammanträden även då de

inte tjänstgör i stället för ordinarie ledamot. Men det bör i första hand ankomma på nämnderna själva att bestämma om detta, eftersom nämndernas storlek och arbetsuppgifter varierar avsevärt.

## Nämndernas arbetsformer

Även nämndernas arbetsformer rymmer frågor som från demokratisk utgångspunkt är särskilt väsentliga. Som exempel kan nämnas överförandet av beslutanderätt genom delegation, formerna för beredningen av ärenden och arbetsutskottets funktion.

### *Delegation*

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 överförs till tjänstemän genom *delegation*.

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 frågor.

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 delegationen skall ge mindre insyn och begränsa möjligheterna att påverka verksamheten.

Vi anser att delegationsreglerna bör tillämpas restriktivt. I första hand rekommenderar vi att delegation 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. Vi föreslår ingen utvidgning av delegationsbestämmelserna när det gäller s. k. lokal delegation och vidaredelegation. Frågan om s. k. blandad delegation till förtroendemän och tjänstemän i förening kommer att övervägas i nästa utredningsetapp.

### *Arbetsutskott*

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.

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 kommunstyrelsen och i förvaltningsutskottet. Detta kan exempelvis ordnas genom att samtliga ledamöter och suppleanter i dessa organ ingår i beredningsavdelningar som förbereder ärendena efter en viss kategoriindelning.

### Budgetberedning m. m.

Vi anser att det årliga budgetförslaget är en beredningsprocess som ur 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.

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 kommunerna och landstingen är ålagda att bedriva och av sådant som är en följd av tidigare långsiktigt verkande beslut. Genom att frågorna ofta är konkreta och besluten snabbt får genomslag anser vi att det finns förutsättningar för att de skall väcka intresse hos medborgarna.



Vi anser därför att budgetarbetet bör bedrivas så att medborgarna och de förtroendevalda kan följa arbetet i dess olika skeden. Vi rekommenderar t. ex.

- att särskild budgetinformation utgår innan arbetet i nämnderna startar. Partiernas lokala organisationer bör stimuleras att under budgetarbetet kanalisera de olika kraven i kommundelarna.
- att de förtroendevalda ges en samlad redovisning av nämndernas sammantagna äskanden innan kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet

påbörjar arbetet med budgeten.

- att information sprids om budgetförslaget innan de beslutande organen behandlar det.

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 allt för kort tid till förfogande för att hinna sätta sig in i alla ärenden som skall behandlas på nämndsammanträden. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är detta otillfredsställande.

Vi rekommenderar därför att kallelser och handlingar till nämndernas sammanträden skall vara ledamöterna och suppleanterna tillhanda senast en vecka i förväg. Regler om detta bör antingen skrivas in i nämndernas reglementen eller föreskrivas genom beslut av fullmäktige/landstingsmöte.

I några kommuner och landsting har frågan om öppna nämndsammanträden aktualiserats genom motioner. Enligt de nuvarande kommunalagarna är alla nämndsammanträden i princip slutna.

Även på riksplanet har 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 att en nämnd anordnar informationsmöten för allmänheten i samband med sina sammanträden.

## 5 Den kommunala styrelseordningen

I det föregående har de beslutande organens och nämndernas arbetsformer behandlats. En särskild aspekt i detta sammanhang är vilken styrelseform som är den lämpligaste i nämnderna.

Den kommunala styrelseordningen har diskuterats med stor intensitet under senare år. Olika reformförslag i syfte att fördjupa den kommunala demokratin har framförts bl. a. förslag om att införa kommunal parlamentarism eller s. k. majoritetsstyre.

Huvudfrågan när det gäller styrelseordningen är om man genom att förändra den kommunala organisationen kan stimulera den kommunala demokratin. I debatten har det 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 även genom en 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 mandatperioden för de kommunala organen kan börja närmare valet s. k. snabbare valgenomslag. Därigenom skulle en ny politisk majoritet ges större möjligheter att omedelbart leda den kommunala verksamheten.

### Bakgrund – gällande regler

Kraven på en reformering av den kommunala styrelseordningen i riktning mot större majoritetsinslag kom i mitten av 1960-talet.

I maj 1972 publicerade vår utredning diskussionspromemorian "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" SOU 1972:32. Syftet med skriften var att föra ut vissa frågeställningar till allmän debatt.

Promemorian innehöll inte några ställningstaganden från utredningens sida. Någon formell remissbehandling skedde inte.

I diskussionspromemorian redovisades ett omfattande material för att belysa problemställningarna kring frågan om kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre.

Vidare redovisades fem olika alternativ av majoritetsinslag.

1. *Fullständigt genomfört majoritetsstyre.* Majoriteten i den beslutande församlingen tillsätter enligt lag alla posterna i de kommunala nämnderna.
2. *Begränsat majoritetsstyre.* Den politiska majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelse resp. 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 organen fördelas proportionellt enligt gällande regler. Kommunal-, landstingsrådsposter samt ordförandeposter fördelas frivilligt mellan partierna enligt proportionell metod.
5. *Samlingsstyre utan majoritetsinslag enligt lag.* Proportionell fördelning av kommunal-, landstingsrådsposter och ordförandeposter reglerat i lag.

Det frågan främst har gällt är om majoriteten skall ges ökade möjligheter till markeringar (alternativ 1 och 2) eller om minoritetens befogenheter att kräva proportionalitet skall förstärkas (alternativ 5).

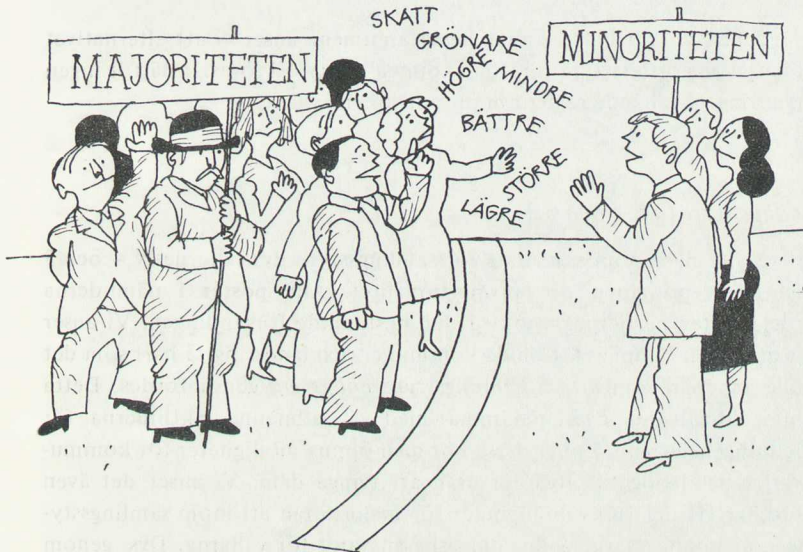
En jämförelse mellan mandatperioderna 1971–73 och 1974–76 visar att majoritetsinslag blivit vanligare både i kommuner och landsting. Någon form av majoritetsmarkering tillämpades 1974 i omkring 60 procent av kommunerna jämfört med knappt 30 procent 1971, och i 17 landsting jämfört med 10 landsting 1971. Det innebär att majoriteten minst besatte alla ordförandeposter.

- I omkring en fjärdedel av kommunerna (70) och i fyra landsting hade 1974 majoritetens ställning markerats genom att den besatt alla (en 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 1971 gällde detta 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.

## Majoritetsstyre eller samlingsstyre

Många krav ställs på 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 för verksamheten.
- 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 punkter framgår att frågan om styrelseordningen sammanhänger med flera av utredningens andra delfrågor. Frågan om samlingsstyre eller majoritetsstyre kan alltså inte bedömas isolerad. Vi har därför eftersträvat att överväga dessa frågor i ett sammanhang.

### Fullständigt majoritetsstyre (alt. 1)

Till att börja med kan konstateras att *fullständigt majoritetsstyre* 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.



*Begränsat majoritetsstyre (alt. 2)*

Vi anser att det även finns betydande nackdelar förknippade med *begränsat majoritetsstyre* där majoriteten besätter alla poster i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet. Vi har främst tagit hänsyn till följande:

- Alternativet förutsätter någon form av utskottssystem, vilket skulle bli administrativt betungande och medföra en avsevärd tidsfördröjning av ärendehantering.
- Det förutsätter att kommunernas och landstingens frihet att utforma sin organisation begränsas.
- Majoritetsförhållandena i en stor andel av kommunerna och landstingen är mycket stabila. Det medför särskilda svårigheter för oppositionen.
- Minoriteten skulle allmänt sett få en mycket svår situation, särskilt med hänsyn till den rådande massmediesituationen.
- Det skulle omöjliggöra genomförandet av ett snabbare valgenomslag.

Med hänsyn till bland annat dessa argument anser vi att alternativet *begränsat majoritetsstyre* inte bör komma ifråga. Vi föreslår därför ingen förändring av gällande regler om proportionella val.

*Samlingsstyre (alt. 4 och 5)*

De två alternativ som skisserats för *samlingsstyre* dvs. alternativ 4 och 5 följer helt principen om proportionalitet. Alla poster i nämnderna fördelas efter partiernas styrka i den beslutande församlingen. Vi anser inte att det är lämpligt att binda kommuner och landsting så hårt som det skulle innebära om *alt. 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 nämndorganisationen.

*Samlingsstyre med majoritetsinslag (alt. 3)*

Den styrelseordning som i ökad utsträckning har börjat tillämpas i kommuner och landsting är *samlingsstyre med majoritetsinslag*. Det kan karakteriseras som en mellanform mellan 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.

En kartläggning av kommuner och landsting som valt att tillämpa denna ordning visar att det finns betydande variationer. En långtgående variant är att majoriteten besätter alla heltidsposter, ordförandeposter och

vice ordförandeposter. Arbetsutskott och motsvarande organ besätts enbart av majoriteten.

Vi anser att det reser sig flera frågeställningar i anslutning till ett så långtgående majoritetsinslag. Det gäller t. ex. nackdelen med att ett informellt organ såsom en kommunstyrelseberedning får en så central roll i beslutsfattandet. Det gäller även de s. k. oppositionsrådens ställning.

Vi anser att en styrelseordning som denna kan innebära betydande svårigheter för minoriteten. I de fall majoritetsmarkeringar skall förekomma rekommenderar vi därför att minoriteten ges en starkare ställning.

Vi finner det lämpligt att kommunerna och landstingen tillämpar en ordning som kan karaktäriseras som *"samlingsstyrelse med vissa majoritetsinslag"*. Majoriteten besätter alla heltidsposter och alla ordförandeposter. Minoritetens företrädare återfinns som vice ordförande. Om kommunen eller landstinget har flera heltidsposter får oppositionsråd vice ordförandeposterna som bas för sitt arbete. Arbetsutskott, beredningar o. d. består då såväl av 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.

Vi anser emellertid att kommunerna och landstingen själva skall ges möjlighet att välja vilket majoritetsinslag som skall tillämpas.

I korthet innebär vårt ställningstagande följande:

- 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 kommunerna och landstingen tillämpar en modell som benämnes *"Samlingsstyrelse med vissa majoritetsinslag"*. Det innebär att majoriteten besätter alla ordförandeposter och att minoriteten besätter vice ordförandeposterna.
- Det innebär vidare att nuvarande bestämmelser i lagstiftningen om proportionella val till kommunala nämnder och styrelser bibehålles.
- För att underlätta minoritetens arbetsmöjligheter föreslår vi att det ges rätt att arvoda förtroendevalda med särskilda uppgifter även om de inte har presidieupdrag.
- För att inte omöjliggöra *"majoritetsväxling"* i den händelse partikonstellationen förändras under en mandatperiod föreslås att ettåriga mandatperioder införs 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. Denne ersättare väljes bland ledamöterna i nämnden.

## Heltidsengagerade förtroendemän

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 allt svårare 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 svårt att göra sig gällande.

Enligt vår mening utgör de heltidsengagerade förtroendemännen en förutsättning för att de förtroendevaldas möjligheter till inflytande skall bibehållas. Samtidigt anser vi att man måste förbättra de övriga förtroendevaldas arbetsförutsättningar.

Vi föreslår att de heltidsengagerade förtroendemännen inskrives i kommunallagarna. Däremot anser vi inte, att det finns skäl som talar för en lagreglering av deras befogenheter och ställning i organisationen. Vi anser att en sådan reglering skulle innebära en onaturlig formalisering av förtroendeuppdraget. Det skulle inte stämma med den representativa demokratins princip att det är de förtroendevalda som ytterst bär det politiska ansvaret för verksamheten. En viss gränsdragning kan dock ske i de instruktioner som finns för chefstjänstemännen.

Under senare år har det blivit vanligare med heltidsengagerade förtroendemän utan ordförandeuppdrag. Motivet har varit att de heltidsengagerade skall kunna ägna sig mera åt långsiktiga frågor.

Enligt vår uppfattning är det att föredra att de heltidsengagerade är förankrade i förvaltningen genom olika uppdrag. Vi anser emellertid att de heltidsengagerades ställning skall avgöras i kommunerna och landstingen efter de lokala förutsättningarna.

Om man väljer att tillämpa en ordning där de heltidsengagerade inte har ordförandeuppdrag i nämnder reser sig två frågeställningar. Det gäller

- dels om de skall ha närvarorätt i nämnder där de ej har uppdrag
- dels om de skall kunna interPELLERAS även om de inte är nämndordförande.

Vi anser att det i vissa fall finns behov av att heltidsengagerade förtroendemän är närvarande för att lämna upplysningar på sammanträde med nämnder i vilka de inte är ledamöter. Men detta gäller även andra förtroendemän än heltidsengagerade. Vi föreslår därför att varje nämnd skall avgöra, om förtroendevald som inte tillhör nämnden skall tillkallas. Beslut om tillkallande skall kunna fattas med enkel majoritet.

Att generellt vidga rätten att ställa interpellation även till heltidsengagerade förtroendemän som inte har något ordförandeuppdrag bedömer vi som mindre lämpligt.

Vi anser att huvudprincipen att interpellation endast skall kunna riktas till nämndordförande skall upprätthållas. I stora kommuner och i landsting med flera heltidsengagerade som har ett övergripande nämndansvar kan det emellertid vara motiverat att även dessa skall kunna interpellera

ras. Vi föreslår därför att möjlighet skall införas för ordföranden i kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet att efter samråd överlämna interpellation att besvaras av annan ledamot som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att kunna besvara den. En förutsättning för överlämnandet skall vara att förtroendemannen är ledamot i kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.

Vi föreslår inga förändringar i den särskilda kommunallagen för Stockholm när det gäller borgarrådets ställning. En sådan förändring skulle förändra hela funktionsfördelningen mellan de kommunala organen i Stockholms kommun. Men däremot föreslår vi att de föreslagna åtgärderna för de heltidsengagerade skall tillämpas även för landstingsråden i Stockholms läns landsting och att särreglerna för dem slopas.

### Snabbare valgenomslag

Ett av motiven för att åstadkomma ett snabbare valgenomslag är att den tillträdande majoriteten skulle ges tillfälle att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året.

Vi anser att det inte ur kommunaldemokratisk synvinkel kan 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 alltså 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:

- ett eventuellt snabbare valgenomslag skall kunna genomföras utan att partiernas nomineringsarbete inför valet av de kommunala nämnderna försvåras.
- ett eventuellt snabbare valgenomslag skall 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 sammanräkningen
- partiernas nomineringsarbete
- bestämmelserna om tidsfristerna för kallelserna
- tidsfristerna för budgetarbetet.

Utifrån de uppställda förutsättningarna föreslår vi att ett snabbare valgenomslag bör genomföras. Det skall ske genom att fullmäktige och landstingsmötet samlas så snart som möjligt efter det valresultatet färdigriknats, dock före den 1 november. Vi föreslår att mandatperioden formellt skall börja den 22 oktober, men att kommunstyrelsen och övriga nämnder tillträder från den första januari året efter valet.

Detta innebär att den tillträdande majoriteten först får majoriteten i de beslutande organen. Därmed ges en yttersta garanti för att den skall

kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort. Den får således 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 verkställighetsplanet. Det är naturligtvis en nackdel att t. ex. förslagen till de beslutande organen utarbetas av en nämnd med annan majoritet än i den beslutande församlingen.

En begränsning av det snabbare valgenomslaget är att den frånträdande majoriteten får behålla möjligheten att avgöra frågor som ligger inom de olika nämndernas egen beslutskompetens. Under en kortare tidsperiod kan det emellertid vara acceptabelt att tillämpa en förskjutning av nämndernas tillträde även med hänsyn till dessa nackdelar. En fördel med denna ordning är att partiernas nomineringsarbete inte behöver påskyndas.

För att genomföra detta system med ett snabbare valgenomslag föreslår vi att samma *tidsfrist* som gäller för kommunerna införes för landstingen. Detta innebär för landstingens del att budgetfristen förlängs med en månad. Även i landstingen skall man i undantagsfall kunna fastställa skattesatsen före november månads utgång och besluta om budgeten före årsskiftet. Vi föreslår däremot inga ändrade bestämmelser av budgetfristerna i Stockholms kommun.

Slatligen rekommenderar vi att kommunerna och landstingen skapar goda förutsättningar för att minoriteten skall kunna följa det löpande budgetarbetet. Annars får en ny majoritet inte möjligheter, att på ett ur demokratisk synvinkel tillfredsställande sätt kunna påverka budgetarbetet.

Vi föreslår ingen förändring av mandattiden i Stockholms kommun. Där börjar fullmäktige redan nu enligt den särskilda kommunallagen sitt arbetsår första vardagen efter den 15 oktober. Detta överensstämmer i stort sett med vad som föreslås gälla för övriga kommuner.

## 6 Kommunal informationsverksamhet

De snabba samhällsförändringarna har påverkat förutsättningarna för kommunernas och landstingens informationsverksamhet. För att möta behoven av och kraven på information har kommuner och landsting ökat sina insatser väsentligt under de senaste åren. Det framgår av de undersökningar vi själva låtit utföra. Vissa generella drag kan därvid urskiljas. Det gäller t. ex.:

- att massmedierna bedöms ha stor betydelse för den kommunala informationen
- att riktad information till vissa medborgargrupper fått en ökad användning
- att broschyrer, annonser och egna informationstidningar används i stor utsträckning
- att den informationen i huvudsak innehåller upplysningar om kommunernas och landstingens service.

Dagspressen har en avgörande betydelse för medborgarnas möjligheter att följa den kommunala verksamheten. Men pressen har under den senaste 25-års-perioden genomgått en snabb omvandling. Antalet tidningar har minskat med 40 procent. Det innebär att många kommuner bevakas av endast en lokaltidning.

Den regionala radion har under de senaste årtiondena erhållit en ökad sändningstid. Nyligen har riksdagen fattat beslut om att gradvis bygga ut ett lokalradionät över hela landet.

Under de senaste åren har ny teknik för informationsspridning framkommit. Särskilt stor uppmärksamhet har riktats mot de nya former för masskommunikation som utvecklats. Det har framför allt gällt kabel-tv, och tv-kassetter/videogram.

En livlig debatt har förts angående massmediesituationen och dess betydelse för de demokratiska arbetsformerna.

### Allmänna synpunkter

Den ökade kommunala verksamheten ställer krav på väl utvecklade former för kontakter. Vi har noterat att informationsproblemen ägnas ökad uppmärksamhet. De åtgärder som vidtas är emellertid av mycket varierande slag. Det gäller främst för kommunerna. Dessa lokala variationer är

naturliga med hänsyn till de skilda förutsättningar som råder på olika håll. Enligt vår uppfattning bör emellertid vissa minimikrav kunna ställas på alla kommuner och landsting när det gäller informationsverksamheten.

Vid en utbyggnad av informationsverksamheten finns det flera principiella och praktiska problem. Det gäller t. ex. vilken inriktning som informationsverksamheten skall ges. Men det gäller även hur man ska nå de grupper av medborgare som f. n. inte tar del av den kommunala informationen. Vi anser att dessa problem är av den karaktären att det krävs ett utvecklingsarbete för att på längre sikt kunna lösa dem.

För den framtida inriktningen av informationsverksamheten är det enligt vår mening väsentligt att utgå från hur den förhåller sig till:

- den idéförankrade informationen från partier och andra folkrörelser
- massmedierna och
- olika grupper av medborgare

Vi anser att partier och andra folkrörelser skall svara för den idéförankrade informationen i första hand. De kommunala informationsinsatserna skall främst ta sikte på att underlätta partiernas och övriga folkrörelserns arbete i den demokratiska processen.

Massmedierna spelar en väsentlig roll i den kommunala demokratin. De är även av stor betydelse för partierna och de övriga folkrörelserna. Vi anser därför att informationsinsatserna bör inriktas på att underlätta massmediernas arbete i kommuner och landsting.



Den kommunala informationen bör enligt vår uppfattning i princip nå alla medborgare. Med en sådan utgångspunkt anser vi att särskilda åtgärder måste vidtas för de medborgare s. k. informations- eller resurs-svaga grupper som inte tar del av den kommunala informationen.

Kommunernas och landstingens resurser för information bör således komplettera annan informationsverksamhet i högre grad än vad som nu

sker. Vi anser att informationsåtgärderna bör inriktas på två betydelsefulla problemområden:

- dels medborgarnas kontakter med kommuner och landsting som serviceorgan
- dels medborgarnas kontakter med kommuner och landsting som självstyrelseorgan dvs. informationen i den demokratiska processen.

## Kommuner och landsting som serviceorgan

När det gäller kommuner och landsting som serviceorgan är framför allt medborgarnas kontakter med de kommunala förvaltningarna och de anställda väsentliga.

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 andra fall har medborgarna inte kännedom om den service som finns tillgänglig. Negativa reaktioner kan också ofta uppkomma till följd av t. ex. svårförståeliga ansökningsblanketter eller rutiner som inte förklaras tillräckligt.

Enligt vår uppfattning är det en betydelsefull uppgift för den kommunala informationsverksamheten att systematiskt granska den kommunala organisationen i dessa avseenden. Den kommunala verksamheten har utsträckts till alltfler områden, som har stor betydelse för medborgarnas vardagliga förhållanden. Vi anser därför att kommuner och landsting bör ägna stor uppmärksamhet åt åtgärder som gör att *förvaltningarna präglas av öppenhet och tillgänglighet för 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 någon form av servicekatalog ges ut för att visa vilka tjänster som tillhandahålls
- att åtgärder vidtas för att få in sammanfattningar av servicekatalogerna i telefonkatalogen
- att särskilda kontaktpersoner utses med uppgift att svara för kontakter med medborgarna, massmedierna m. fl.
- att förvaltningarna har kvällsöppet någon gång i veckan
- att kommuner och landsting annonserar regelbundet på bestämd plats i dagspressen för att informera om servicen.

Åtgärder som underlättar förståelsen i det skriftliga materialet är särskilt väsentligt, eftersom den kommunala verksamheten är beroende av skriftlig dokumentation. Medborgarna uppfattar ofta det skriftliga materialet som finns idag 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 t. ex.:

- att det i alla kommunala handlingar och skrivelser alltid bör framgå namnet på någon person som man kan vända sig till för att få ytterligare information i det aktuella ärendet.

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 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.

Fortbildning av personal förekommer i många olika former i kommunal regi. I den utbildningen bör enligt vår mening stor vikt läggas vid personalens kontakter med medborgarna. Vi rekommenderar kommuner och landsting

- att i sin internutbildning ägna ökad uppmärksamhet åt frågan om formerna för medborgarnas kontakter med den kommunala förvaltningen
- att i ökad utsträckning anordna visningar och studiebesök för att ge medborgarna tillfälle att ta del av den kommunala verksamheten.

På längre sikt är det enligt vår mening även värdefullt att ökat utrymme ägnas åt kommunerna och landstingen i olika slag av grundutbildning. Vi föreslår därför att fler moment av praktisk förvaltningskunskap tas in i undervisningen på de skolor från vilka kommuner och landsting rekryterar personal.

## 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. Vi rekommenderar:

- att den kommunala informationsverksamheten i ökad utsträckning inriktas på att granska det kommunala material som sänds ut till de förtroendevalda.
- att informationsverksamheten i ökad utsträckning inriktas på att ge service för att underlätta partiernas och de övriga folkrörelsernas verksamhet, t. ex. genom att tillstålla dem basmaterial som de önskar för sin verksamhet.

Många kommuner håller redan nu kommunala protokoll och andra

handlingar tillgängliga på biblioteken. Medborgarna 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. Vi rekommenderar därför att folkbiblioteken får en särskild och vidgad roll när det gäller kommunal information i framtiden. Biblioteken skulle enligt vår mening i större utsträckning kunna fungera som informationscentraler och förvaltningsbibliotek. De skulle bl. a. kunna ha till uppgift att samla dokumentation i form av kommunala handlingar, facklitteratur och annat material. För de förtroendevalda och de kommunalt anställda skulle de kunna fungera som ett arbetsbibliotek vid beredning av olika ärenden.

Som tidigare nämnts anser vi att massmedierna bör kunna få en ökad roll när det gäller att fördjupa den kommunala demokratin. Det gäller såväl press, radio, TV som nya massmedier typ kabel-tv och videogram.

Vi anser att det utifrån kommunaldemokratiska aspekter är väsentligt att det statliga presstödet utformas så att ett partimässigt mångsidigt utbud av dagstidningar i olika regioner främjas.

Vi föreslår:

- att programverksamheten i lokalradion studeras och utvärderas med utgångspunkt från dess betydelse ur kommunaldemokratisk synpunkt, och
- att den kommunala verksamheten ägnas mer tid i journalistersnas grundutbildning

Vi rekommenderar att kommuner och landsting underlättar massmediernas arbete bl. a. 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 journalister en särskild arbetsplats där de kan ta del av handlingar.
- att ta initiativ till återkommande träffar, seminarier eller konferenser där företrädare för massmedierna och kommunala representanter ges tillfälle att diskutera gemensamma problem.

Vi rekommenderar att det i ökad utsträckning kommer till stånd försöksverksamhet med utnyttjande av nya massmedieteknikerna som t. ex. kabel-tv och videogram.

Invandrare upplever speciella svårigheter i sina kontakter med kommuner och landsting. Det gäller både i egenskapen av serviceorgan och självstyrelseorgan. Invandrarna måste därför enligt vår uppfattning bli föremål för särskilda informationsåtgärder. Vi rekommenderar t. ex.:

- att den skriftliga information i ökad utsträckning översätts till de i resp. kommun och landsting vanligaste invandrarspråken
- att de kommuner och landsting som har egna informationstidningar tar in information till invandrarna.

- att invandrarföreningarnas verksamhet får ökat stöd så att de får bättre möjligheter att delta i informationsutbytet om kommunala frågor.

### Ansvar för informationsverksamheten

Med den inriktning som vi förordar för den kommunala informationsverksamheten i framtiden är det väsentligt att den är väl förankrad i kommunernas/landstingens förtroendevalda organ. Från informations synpunkt är det betydelsefullt att en samordning kan ske mellan olika delar av de kommunala verksamheten.

Med hänsyn till de stora lokala skillnader som råder finner vi det naturligt att denna förankring hos de kommunalt förtroendevalda får olika organisatoriska lösningar.

Vi anser att ett av följande alternativ är möjligt:

- att en särskild beredning eller särskilt utskott till kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet har ansvar för informationsverksamheten eller
- att en särskild fakultativ nämnd får ansvar för verksamheten.

## 7 Olika vägar till vidgad medverkan och lokalt inflytande

En huvudfråga enligt vår mening är hur man skall åstadkomma vidgad medverkan och lokalt inflytande för medborgarna även mellan valen. Bakgrunden är önskemålet att få till stånd vidgade kontaktytor mellan förtroendevalda och medborgare.

Som redovisas i inledningskapitlet har förändringar skett under senare år som förändrat förutsättningarna för den representativa demokratin. Inslaget av direkt deltagande för ett större antal medborgare har minskat. Antalet förtroendevalda har reducerats som en följd såväl av kommunindelningsändringar som sammanläggning av kommunala nämnder. Därmed har förutsättningarna för kontakter mellan de förtroendevalda och medborgarna förändrats.

I den allmänna debatten och genom kommunal försöksverksamhet har aktualiserats olika åtgärder för att få till stånd vidgad medverkan och utvidgat lokalt inflytande. När man försöker konkretisera de olika förslagen står det snart klart att det knappast är möjligt att formulera modeller som utesluter varandra. Många av de åtgärder som diskuteras kan mycket väl kombineras med varandra.

I den praktiska tillämpningen innebär emellertid tillgången 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.

Med utgångspunkt från strävandena i kommunerna och landstingen eller inslag i den allmänna debatten har vi utgått från följande reformvägar.

- Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanslutningar samt lokala grupper.
- Förändringar i den kommunala organisationen — tillskapandet av lokala organ.
- Omröstningar och opinionsundersökningar.

Fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser och sammanslutningar etc.

Det finns goda skäl för att i en första reformväg diskutera vilka förutsättningar som gäller för partiernas arbete på kommunalnivå.

Det snabba tempot i samhällsomvandlingen under senare decennier har ställt stora krav på partiorganisationen 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.

I en undersökning som utredningen låtit utföra har det framkommit att det finns skillnader mellan olika typer av kommuner och även mellan partier när det gäller förgreningen av lokalorganisationen. Antalet lokala enheter ökar i allmänhet med ökande kommunstorlek och ytareal.

Socialdemokraterna och centerpartiet har förhållandevis omfattande förgreningar i underorganisationer i alla kommuntyper.

Moderata samlingspartiet och folkpartiet har enligt undersökningen en lokalavdelning i så gott som samtliga ej indelningsändrade kommuner. Samtidigt har för dessa 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.

Det sistnämnda 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 med hänsyn till antalet ärenden och det stora antalet underorganisationer. I gengäld har många lokala partiorganisationer prövat nya former för att engagera flera medborgare, och bl. a. ge möjlighet till ett lokalt inflytande.

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.

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 den samlade roll som sammanslutningar kan spela i den kommunala demokratin.

Någon undersökning som ger en heltäckande bild av folkrörelser och sammanslutningar på lokal nivå finns inte. Från senare delen av 60-talet föreligger forskning som visat:

- 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 dessa har förgreningar i olika kommundelar.

Ett intryck var att folkrörelserna utgör en betydande tillgång för den kommunala demokratin.

Kommunerna har i ökad utsträckning inhämtat organisationernas synpunkter. Det har inte minst gällt i frågor som avser kommunal planering. I vissa kommuner försöker man finna frågor för att mera kontinuerligt ge folkrörelserna möjligheter att fungera som informationskanal.

1974 uppgav hälften av kommunerna att de tillämpade ett formellt remissförfarande till olika föreningar och organisationer.

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.

En undersökning som utredningen låtit utföra visar att 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.

Förändringar som har inträffat under de senaste åren är bl. a.

- att grupperna har uppgivit sig ha svårare att få massmedierna intresserade av sin verksamhet. Kontakterna med massmedierna är dock alltså jämt väsentlig för grupperna.
- att kommunerna i ökad utsträckning har låtit opinionsgrupper svara på remisser och delta i samråd etc. samt
- att en större andel av grupperna börjat arbeta på ett sätt som liknar föreningarnas. Merparten av grupperna arbetar dock enligt en lösare organisationsmodell, t. ex. med stormöten och arbetsgrupper för vissa frågor.

### *Förslag till åtgärder*

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 t. ex. genom

- s. k. rådslag, samråd
- studiekampanjer
- offentliga kommundelsmöten 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 tillhandahåller faktamaterial som kan utnyttjas i partiarbetet. Det gäller lättillgängligt material, som t. ex. anger planer, prognoser, ekonomiska förhållanden och statistiskt underlag för olika kommundelar.

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. De avgör själva i vad mån ett vidgat samspel skall komma till stånd i förhållande till de kommunala organen. Vi rekommenderar

- att remissförfaranden användes 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 pensionsråd tillskapas på områden där det finns behov av täta kontakter.
- att folkrörelsernas spontana aktiviteter i kommunala frågor understöds och
- att folkrörelserna beredes ökade möjligheter att medverka i uppsökande verksamheter till resurssvaga grupper om de så önskar.

I detta sammanhang bör man från de kommunala organens sida även bygga ut kontaktytorna till sammanslutningar och till lokala opinionsgrupper av olika slag. Dessa har sammantaget inte samma breda inriktning som folkrörelserna vars verksamhet omspannar flera samhällssektorer och en stor andel medborgare. Men flera av dessa grupper utgör inte sällan ett

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.

## Förändringar i den kommunala organisationen – tillskapandet av lokala organ

En andra reformväg som prövas i kommunerna är möjligheterna att få till stånd en bredare kontaktyta genom den kommunala organisationen. Detta har även ägnats stort utrymme i den allmänna debatten. En särskild fråga i detta sammanhang är den lokala förankringen. I flera kommuner har pågått försöksverksamhet t. ex. med lokala kommunala organ. Syftet har varit att få till stånd ett utvidgat lokalt inflytande för medborgarna.

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.

Av denna korta resumé följer att s. k. *lokal delegation* enligt nuvarande lagstiftning inte är möjlig. Detta innebär att övergripande lokala organ med förvaltande uppgifter inte kan inrättas. Men däremot kan sådana inrättas med beredande och rådgivande uppgifter.

Det finns inte heller något hinder för att lokala nämnder inrättas för att ha ansvaret för förvaltningen och driften av en specifik anläggning. Som exempel kan nämnas en idrottsanläggning eller ett filialbibliotek.

Ett undantag från det odelade ansvarets princip utgör de sociala distriktsnämnderna vars verksamhet möjliggörs genom en särskild lagstiftning.

### *Försöksverksamhet av olika slag*

Under de senaste åren har ett antal kommuner inrättat *lokala övergripande kommundelsorgan* som har benämnts kommundelsråd eller lokala råd m. m. 1971 fanns det fem kommuner som hade inrättat sådana.

Efter 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.

Samtidigt hade emellertid andra kommuner inrättat lokala organ av övergripande karaktär.

Av kommunenkäten framgick dessutom att ett 20-tal kommuner har frågan om lokala råd/kommundelsråd under utredning.

Från de genomförda undersökningarna kan nämnas:

- att de kommuner som hade erfarenhet av lokala råd, kommundelsråd etc. tillhörde de medelstora och stora kommunerna. Av de 10 studerade kommunerna 1974 hade ingen under 25 000 invånare. Fem av dem hade mer än 50 000 och fyra hade mer än 100 000.



- 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 lokal råd i flertalet fall framkommit i samband med kommunsammanläggningar.

Undersökningen visar dessutom att rådens uppgifter var av rådgivande och informerande karaktär.

Sammansättningen av råden avspeglade den politiska fördelningen i kommunfullmäktige.

De lokala rådets aktivitet varierade i hög grad. Vissa hade haft täta sammanträden. Andra hade ett fåtal eller inte något sammanträde alls 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.

Sammanfattningsvis 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 det är ett relativt litet antal kommuner som erfarenheterna bygger på. 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 *Stockholms kommun* har nyligen inletts en försöksverksamhet med decentraliserad informationsverksamhet. Informationskommittéer har inrättats som har till uppgift att ta initiativ och samordna informationsfrågor med lokal anknytning. De skall däremot inte svara för remiss o. d. Detta avses falla främst på partier och övriga folkrörelser.

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 är betydande. De hitillsvarande erfarenheterna har rapporterats som positiva. Någon mera utförlig utvärdering föreligger emellertid ännu inte.

Under hösten 1973 erhöll utredningen kontakter med ett antal kommuner som önskade starta någon försöksverksamhet med *styrelser vid kommunala institutioner*. I detta sammanhang utarbetade utredningen visst material, som tillhandahölls för den som var intresserad. Under 1975 har initiativ väckts i ett flertal kommuner om försöksverksamhet av detta slag.

För närvarande har fem kommuner försöksvis inrättat s. k. institutionsstyrelser. Dessutom är denna fråga under utredning i ett 15-tal kommuner. Dessa försök med lokala styrelser gäller oftast daghem, fritids- och idrottsanläggningar av olika slag samt för ålderdomshem. Styrelserna har oftast sju ledamöter med lika många suppleanter.

I fyra av de fem kommuner som försöksvis inrättat institutionsstyrelser har man antagit reglementen för deras verksamhet.

Allmänt sägs i institutionsstyrelsernas reglementen att de 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
- svara för kontaktverksamheten till kommunens invånare inom området samt samråda med organisationer och andra intressenter (andra förtroendevalda, personal m. fl.) som berörs av aktiviteten inom institutionen.

Institutionsstyrelserna tilldelas anslag över den stat 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.

I övrigt ges den centrala nämnden genom reglementen ansvaret för den samordnade ekonomiska prioriteringen inom verksamhetsområdet. Nämnder är formellt skyldiga att avge förslag till budget för sitt område till kommunstyrelsen. Men institutionsstyrelserna skall enligt reglementena göra sina budgetöverbäganden för institutionens eller anläggningens verksamhet och lämna sina förslag till den centrala facknämnden.

Under försöksverksamhetens gång har utredningen successivt 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 visar det sig emellertid att det rönt ett positivt intresse från ledamöterna i organen. 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 de ansett att frågorna som diskuterats i styrelserna är av en sådan karaktär att de borde få vara med på lika villkor.

### *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 har landstingen möjlighet att 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.

Endast i sex landsting finns numera direktioner för 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.

### *Överväganden och förslag*

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. Efter överväganden förordar vi:

- att *kommundelsorgan* skall vara frivilligt för kommunerna och att kommunerna därvid själva skall bestämma arbetsformerna
- att dessa organ i de kommuner där de inrättas 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.

I betänkandet behandlas även ingående förutsättningarna för kommundelsorgan med förvaltningsuppgifter, samt möjligheter att tillskapa direktvalda organ. Kortfattat innebär våra slutsatser att det inte framstår som möjligt att finna några klara principer för ett överförande av beslutanderätt till geografiska områden. Det finns risk för betydande kompetenskonflikter i förhållande till olika centrala nämnder. Svårigheterna beror främst på att verksamheten skulle komma att beröra olika nämnders förvaltningsområden. Av praktiska och administrativa skäl synes det inte försvarligt att dela upp förvaltningen på detta sätt.

Direktvalda kommundelsorgan skulle enligt vår mening förutsätta att man centralt angav bestämda regler för områdesindelningen. Antalet ledamöter måste t. ex. relateras till invånarantal. De lokala områdena måste anpassas till valkretsar/valdistrikt. Vi anser därför att principen om direktval inte går att förena med önskemålet att kommundelsorgan skall vara frivilliga, och att kommunerna själva skall få bestämma områdesindelningen.

En annan fråga gäller om kommundelsorganen skall avspegla partiför-

delningen i olika kommundelar. Enligt gällande regler kan detta åstadkommas om minoriteten avstår från att begära proportionella val. Därvid kan partierna komma överens om att kommunalstyrelsen skall avspejla den politiska sammansättningen i varje kommunalstyrelse. Vi anser därför att formerna för indirekta val inte skall bindas genom lagstiftning utöver vad som idag gäller.

När det gäller *lokala styrelser vid kommunala institutioner* har vi främst övervägt tre modeller:

- Politiskt förtroendevalda styrelser
- Styrelser bestående av intressegrupper t. ex. vid en skola, pedagogisk personal, övrig personal, elever och föräldrar.
- Blandade organ av förtroendevalda samt företrädare för intressegrupper t. ex. personalen.

Av dessa alternativ anser vi att en styrelse av enbart företrädare för intressegrupper är svår att förena med de kommunaldemokratiska principer som karakteriserar den kommunala verksamheten i vårt land. Övervägande skäl talar för att det s. k. allmänintresset bör finnas representerat i styrelserna. Vi anser därför att begränsningen till enbart personal och serviceutnyttjare inte är rimlig. Det är enligt vår mening svårt att inom ramen för den verksamhet som i dag bedrivs vid kommunala institutioner avgränsa frågor som berör enbart dessa grupper.

Om modell 3, s. k. blandade organ skall tillämpas sammanhänger främst med vilka uppgifter som skall ligga på institutionerna.

Vi finner det självklart att de företagsdemokratiska strävanden som idag gör sig gällande i samhället som helhet även skall komma till uttryck



på den kommunala nivå. Olika vägar kan således diskuteras när det gäller de anställdas medverkan i lokala styrelser. För närvarande prövas en modell där representanter för de anställda ges närvarorätt, men ej beslutanderätt i institutionsstyrelser.

En annan form som vi övervägt inom modell 3 ovan, s. k. blandade organ 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.

## 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 bl. a. haft 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 framgått tidigare föreslår vi en rad åtgärder som syftar till breddade och mera mångsidiga former för ärendenas beredning. Det gäller t. ex. åtgärder för att underlätta förtroendevaldas arbete, förbättrad kommunal information, och möjligheter att stimulera medlemmarna i folkrörelserna och olika sammanslutningar till aktiva insatser i samhällsarbetet. Även lokala organ syftar till att fylla en sådan funktion.

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.

Om man skall gå vidare i riktning mot mer direkta beredningsformer är enligt vår mening 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.

Kommunernas stora frihet att själva välja formerna för beredningen av ärenden ger emellertid möjlighet för en kommun att fatta beslut i laga ordning om en omröstning som reellt inte skiljer sig från vad man kallar kommunal folkomröstning.

För att undvika oklarhet om rättsläget och en snedvriden debatt härom kan det därför anföras skäl för att i kommunallagen i någon form markera, att fullmäktige har möjlighet till alternativa beredningsformer.

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.

## 8 Information och medverkan i planeringsfrågor

De allmänna samhällsförändringar som beskrivs i det inledande kapitlet har givit planeringen en mer framskjuten roll i kommuner och landsting. Långsiktiga bedömningar har blivit en allt viktigare del av verksamheten.

Genom de förändrade förhållandena har planeringen fått en ändrad inriktning. Från att tidigare i huvudsak ha gällt reglering av markanvändningen har begreppet vidgats till att omfatta en rad olika former.

Frågorna har därmed förts in i den politiska debatten på ett helt nytt sätt. Större krav ställs på insyn och redovisning av planarbetet i tidigare skeden.

Många kommuner har sökt sig nya vägar för att föra ut frågorna till debatt. Detta har behandlats i utredningens rapport "Information och medverkan i kommunal planering" SOU 1974:50.

Den planering som utgår från markens användning samt reglerar bebyggelse och yttre miljö har bildat utgångspunkt för utredningens överväganden. Direktiven anger speciellt detta.

Men ett allt mer vitt förgrenat system av planer håller på att utvecklas i både kommuner och landsting. Ekonomisk planering, utredningar för speciella sektorer och verksamhetsplanering inom facknämndernas förvaltningar har fått ökad tyngd. Mycket tyder på att deras betydelse kommer att bli ytterligare markerad i framtiden. I det sammanhanget blir även samordningen av olika planeringsformer mer framträdande. Det motiverar att särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om information och medborgarinflytande i dessa former av planering.

Bristen på erfarenheter här gör det särskilt angeläget att ett utvecklingsarbete kommer till stånd. Vi anser att de erfarenheter som finns framför allt från bebyggelseplaneringen i stor utsträckning kan vara vägledande.

### Utredningens allmänna bedömning

Från demokratisk synpunkt är planeringsfrågorna centrala. Speciella krav måste ställas på öppenhet och information kring arbetet och beslutsprocessen. 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.
- De vanliga vägarna för att utkräva ansvar inte alltid är möjliga att använda eftersom beslutens verkningar ofta inte helt kan överblickas.

Medborgarna måste därför ges tillfälle att i en öppen debatt påverka besluten. Det gäller planer som har betydelse för kommunens utveckling i stort. Men sett från den enskilde medborgarens synpunkt kan även frågor av mer begränsad räckvidd ofta ha stor betydelse. Inte minst gäller det bedömningar som påverkar bebyggelse och miljö.

*Öppenhet* och goda möjligheter till allmän diskussion bör vara utgångspunkt i planarbetet.

*Överblick* av de olika moment som ingår i planeringsprocessen är en annan väsentlig förutsättning.

*Riktlinjer* och program från förtroendevalda organ är enligt vår uppfattning centrala begrepp i en demokratisk beslutsprocess. Förtroendevalda i de många kommunala organ som berörs måste ha möjlighet att leda och följa det arbete som de tar ansvar för inför väljarna.

Massmediernas roll som förmedlare av information och som debattforum bör särskilt uppmärksammas. I övrigt är det väsentligt att varje medborgare känner till att det finns möjlighet att framföra förslag och att de förs in i beslutsunderlaget. Förtroendevalda och partier har en särställning som förmedlare av opinioner. Så långt möjligt bör deras verksamhet underlättas.

Enligt vad vi erfarit finns det ett stort intresse i kommunerna för att utveckla vägar för att underlätta en bred debatt i planeringsfrågor. 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.

Vi är samtidigt medvetna om att det finns många svårigheter. Varje kommun bör enligt vår mening överväga vilka åtgärder som allmänt sett kan vara lämpliga.

I det följande anges kortfattat förslag och rekommendationer på vissa punkter. Dessa utvecklas i betänkandetexten.

## Handlingsutrymmet

Kommunerna ansvarar för sin planering men den påverkas i olika grad av andra intressenters åtgärder. Bl. a. har olika former av statlig planering under senare år fått större betydelse. Vi anser det vara väsentligt att handlingsutrymmet i varje planeringssituation redovisas klart.

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.

Vi vill även fästa uppmärksamheten på utformningen av statliga normer och bestämmelser vad gäller lättillgänglighet.

I kommuner som kraftigt domineras av ett eller ett par företag beror planeringen i hög grad av dessa företags utveckling. Vi rekommenderar därför att en försöksverksamhet inleds med kommunal styrelsepresentation i företag som är dominerande i kommunen.

## Organisation

De demokratiska aspekterna bör övervägas även när det gäller sättet att organisera planarbetet. Det har blivit allt vanligare att särskild projektorganisation för enskilda projekt används för ledning och planarbete. Därigenom kan bl. a. behovet av samordning tillgodoses. Men det ställer även krav på information om arbetet.

Vi rekommenderar att ledningsgruppen vid projektorganisation alltid skall bestå enbart av förtroendevalda. Informationsansvaret bör ligga på kommunstyrelsen eller annan ansvarig kommunal nämnd. Gruppen bör redovisa sitt arbete till detta organ som sedan svarar för att informationsåtgärder vidtas.

En klar ansvarsfördelning behövs även mellan kommunala organ och bostads/byggnadsföretag när det gäller informationsutbytet med medborgarna.

## Planmaterialet

En förutsättning för en bred diskussion är att frågorna kan läggas fram på ett sätt som väcker intresse. Denna fråga bör övervägas redan när planeringsarbetet förbereds. Det gäller vilket underlag som behöver tas fram och hur det skall ordnas för att bl. a. underlätta presentation i olika skeden. För att möjliggöra ett fullständigt underlag vid planering av förnyelse- och saneringsområden bör kontakt regelmässigt tas med dem som berörs av de planerade åtgärderna.

Det är vanligt att planer utformas så att många förtroendevalda och andra medborgare har svårt att koppla samman dem med sina egna vardagliga erfarenheter. Vi rekommenderar därför kommunerna att i större utsträckning än för närvarande utarbeta planbeskrivningar som utgår från olika medborgargrupper och kommundelars förhållanden.

För att underlätta kommunernas insatser föreslår vi

- att beskrivningsunderlag för olika planeringssituationer utarbetas och sammanställs av statens planverk
- att det utarbetas anvisningar för hur kartbeteckningar kan utföras så att de lättare kan förstås av en större allmänhet
- att det övervägs om en utbyggd service på riks- eller regional nivå kan ges åt kommunerna när det gäller material för presentation och

redovisning. Det kan t. ex. gälla rådgivning och möjligheter att låna lämpligt material.

Det är även önskvärt att en ökad central satsning sker på produktion av filmmaterial som kan användas i kommunerna som underlag för diskussion.

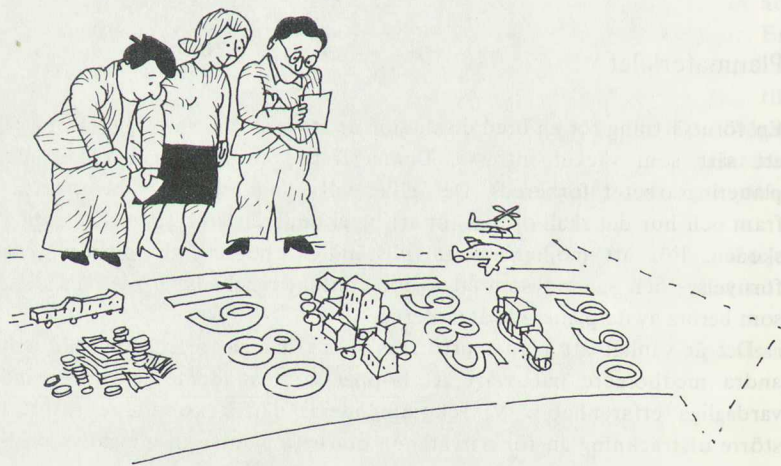
Enligt vår mening är det även angeläget att ett fortsatt utvecklingsarbete sker och att hittillsvarande erfarenheter av olika metoder för att redovisa och åskådliggöra planeringsproblem redovisas på ett lättillgängligt och samlat sätt.

## Planeringsprocessen

Planeringsarbetet är ofta utdraget över en längre tidsperiod. I många fall bedrivs arbetet fortlöpande så att det startar på nytt efter viss tidsperiod.

Överblick av planeringsarbetet är enligt vår mening en förutsättning för att en debatt skall kunna äga rum vid tidpunkter då påverkan är möjlig.

Förutom att planeringsarbetet bör präglas av öppenhet behöver ofta särskilda åtgärder vidtas. Det gäller både insatser för att underlätta för de förtroendevalda att leda arbetet och för att bereda en större allmänhet möjlighet till information och medverkan. Bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas måste göras mot bakgrund av de förhållanden som gäller i varje planeringssituation.



En vidgad planeringsprocess ställer stora krav både på den kommunala förvaltningen, förtroendevalda, partier, andra organisationer och enskilda medborgare. I det enskilda fallet gäller det därför bedömningen av hur angeläget det är att frågan förs ut till debatt, vilka åtgärder som är lämpliga från kommunens sida och över hur lång tid en sådan process bör sträcka sig.

Generella anvisningar om lämpliga åtgärder är knappast möjliga att

formulera. Vi anser även att kommuner och landsting bör ha frihet att själva finna de lämpligaste arbetsformerna.

En avvägning måste ske i varje särskilt fall. Men även om förhållandena varierar mellan kommunerna och mellan olika planeringssituationer kan vissa centrala skeden och åtgärder ofta urskiljas.

### *Åtgärder i olika skeden*

Vi anser att en *arbetsplan* 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 när beslut skall fattas samt ange vilka åtgärder som kommer att vidtas för att informera och ge möjlighet för medborgarna att framföra synpunkter. En första information om detta bör lämnas redan då planarbetet påbörjas.

Genom att *program* utarbetas understryks planeringens politiska innehåll. Program bör utarbetas av förtroendevalda organ i samråd med medborgarna i en öppen debatt. Härvid bör särskilt utrymme ges för partiernas verksamhet. Information och möjlighet att framföra synpunkter bör ges när förslag till program 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 informationen riktas till dem som berörs direkt av förslagen. Möjligheter att framföra synpunkter bör finnas innan beslut fattas.

Vid planering som är åtgärdsinriktad bör det även finnas möjligheter till aktiv medverkan från dem som är direkt berörda i *projekteringskedet* dvs. då detaljerade bedömningar görs ifråga om byggande och yttre miljö.

En *uppföljning* av utförd planering bör ske regelmässigt. Detta bör ske i samverkan mellan berörda kommunala organ och medborgare.

### *Åtgärder som alltid bör vidtas*

Förhållandena är mycket skilda i olika kommuner och i olika planeringssituationer. Det förfarande som beskrivits ovan kan därför i vissa fall förenklas. Vi har därför övervägt ett antal åtgärder som med få undantag bör kunna vidtas. Vi rekommenderar kommunerna:

- att tillkännage när planarbete kommer att påbörjas, dess syfte och omfattning samt att tillfälle till att framföra synpunkter kommer att ges innan beslut fattas.
- att program för planarbetet upprättas. 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 tillräcklig tid till debatt och information.

att rutinemässigt informera massmedierna samt alla organisationer och enskilda som anmält intresse för en viss fråga eller viss typ av frågor. De bör också ges möjlighet att framföra synpunkter. 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 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, sektorplaner m. m.

Vi anser att de 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.

Vi rekommenderar att riktlinjer för arbetet med bostadsbyggnadsprogram och kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP) alltid ges av kommunfullmäktige. Det är även naturligt att dessa båda planeringsformer regelmässigt blir föremål för behandling och antagande i kommunfullmäktige. Detta sker redan i dag i många kommuner.

Många kommuner har påbörjat arbete med bostadssaneringsprogram. Vi rekommenderar att sådana program 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.

Vi rekommenderar även att förvaltningar med långsiktig verksamhetsplanering årligen utarbetar en sammanfattning av sina planer. Särskilt bör väsentliga förändringar i verksamheten anges. Dessa sammanfattningar kan sammanställas och därigenom bli utgångspunkt för diskussion i fullmäktige och en värdefull information för organisationer, massmedier och enskilda medborgare.

### Landstingen

Öppenhet, överblick och debatt kring program bör enligt vår mening även karaktärisera landstingens planering. Landstingens speciella förhållanden i fråga om geografiska omfattning och verksamhetsinriktning motiverar

dock särskilda åtgärder.

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.

Vidare rekommenderar vi att lokala offentliga möten anordnas kring planeringsfrågorna.

Genom de lokala partiorganisationerna finns stora möjligheter att ge information och bredda debatten. Vi rekommenderar därför att särskild uppmärksamhet ägnas åt att ge partierna tillräcklig tid till information och debatt i planeringsfrågor.



## 9 Insyn och inflytande i kommunägda företag

I samband med att kommuner och landsting utvidgat sin verksamhet har de även använt sig av verksamhet i företagsform. Framför allt har det länge varit vanligt i fråga om bostadsförsörjning och vissa slag av allmän service. Exempel på det senare är el- vatten- och värmeförsörjning och kollektivtrafik.

För insyn och inflytande i kommunägda företag råder särskilda förhållanden. Det rör sig här om verksamhet som formellt sett inte betraktas som kommunal. Den regleras inte i kommunallagarna. I stället bedrivs verksamheten med stöd av de särskilda lagar som gäller för de olika företagsformer som används. Aktiebolag eller stiftelser är de vanligaste men undantagsvis förekommer även andra företagsformer.

Detta innebär att inte samma regler om offentlighet gäller som för annan kommunal verksamhet. Företagsformen innebär också att de kommunala organens möjligheter till direkt tillsyn av verksamheten är mer begränsad än om den bedrivs i direkt kommunal regi. För utredningen har huvudfrågorna varit följande:

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

### Bakgrund

Bakgrunden till att företagsformen används är att den har ansetts innebära fördelar i vissa avseenden jämfört med kommunallagsreglerad förvaltning. Bl. a. ger företagsformen en större ekonomisk rörelsefrihet. Beslut kan fattas snabbare än om verksamheten bedrivs i direkt kommunal regi. Företagsformen kan vidare erbjuda vissa fördelar vid samverkan mellan kommuner och/eller landsting. Även andra intressenter kan delta som huvudmän i företaget.

Jämförelser bakåt i tiden visar att antalet företag ökat fram till slutet av 1960-talet. Därefter har antalet företag i stort sett varit oförändrat.



Detta förklaras av att företag lagts samman vid kommunsammanläggningar. Det är svårt att dra några allmängiltiga slutsatser om de kommunägda företagens utveckling under senare år men mycket tyder på att verksamhetens omfattning ökat. När det gäller företagsform kan en klar övergång från stiftelse till aktiebolag noteras.

För närvarande finns det sammanlagt omkring 1 300 företag i landet i vilka kommuner eller landsting har ett dominerande ägarinflytande. Därav svarar landstingen för endast ett 40-tal företag. Resonemanget i det följande utgår därför främst från förhållandena i kommunerna.

- I genomsnitt finns fem företag per kommun. Skillnaderna i antalet företag och deras storlek är dock betydande.
- Andra intressenter ingår som delägare i en femtedel av företagen.
- Omsättningen under ett år uppgår totalt i landet till omkring 7 miljarder kronor.

Omkring 40 procent av företagen är verksamma med bostadsförsörjning. Om företag som förvaltar andra slags fastigheter läggs till finner man att ca två tredjedelar av företagen finns inom de nämnda två områdena. Övriga företag är spridda över ett stort antal verksamhetsområden.

Även om de formella möjligheterna till insyn och inflytande kan vara mer begränsade vid användning av företagsform finns stora möjligheter för kommunerna att genom särskilda bestämmelser närma företagen till de villkor som gäller för annan kommunal verksamhet. Det är vanligt att man genom bolagsordning, stiftelsestadga eller på annat sätt skapar bättre förutsättningar för insyn och inflytande. Skillnaderna i former och omfattning är emellertid stora mellan olika kommuner och företag.

## Allmänna synpunkter

Av flera olika skäl har det ofta varit praktiskt lämpligt med kommunal verksamhet i form av företag. Sådana skäl kvarstår även idag i många fall. Men med hänsyn till de nackdelar som det 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.

I vissa kommunägda företag ingår även andra än kommunala intressenter som ägare. Vi anser att kommunerna bör eftersträva sådana former som möjliggör för dem att tillsätta hela företagsstyrelsen.

## Åtgärder inom ramen för gällande lag

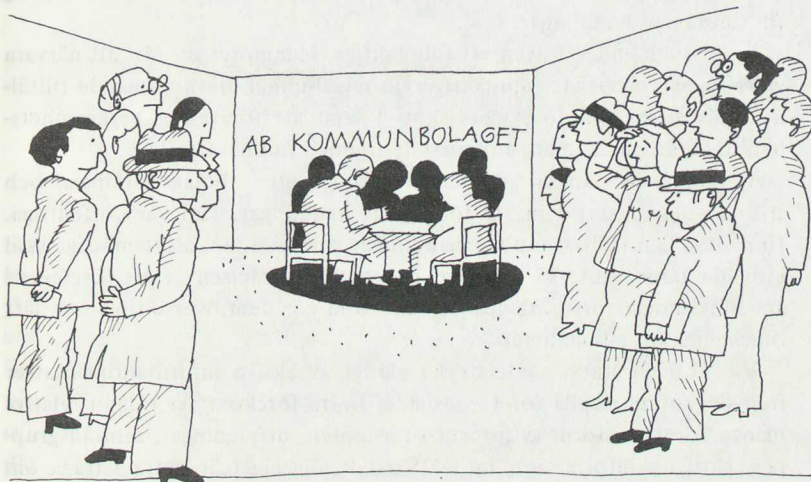
Inom ramen för gällande lagstiftning finns stora möjligheter att bereda insyn och inflytande. I bolagsordning, stiftelsestadga eller motsvarande kan vissa minimiregler om detta ställas upp. Vi rekommenderar kommunerna att förbättra de förtroendevaldas och allmänhetens möjlighet till insyn och påverkan genom följande åtgärder:

Vid bolagsstämmor i aktiebolag förs kommunens talan av ett ombud.

Ombudet avgör i regel formellt valet av styrelse, verkställande direktör, revisorer m. m.

Vi rekommenderar att kommunens *ombud till bolagsstämma i aktiebolag väljs av kommunfullmäktige.*

Undersökningar har visat att det är mindre vanligt att de kommunala organen ger särskilda instruktioner till ombuden. Genom sådan instruktion kan relationen mellan ombudet och det kommunala organet framgå klart. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen utarbetar *skriftlig instruktion till kommunens ombud* vid bolagsstämma i kommunägda företag.



Valet av styrelse är den viktigaste formen för insyn och inflytande i företagen. 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.

För att ge fler förtroendevalda möjlighet att påverka det kommunägda företagets angelägenheter kan det vara lämpligt att i bolagsordningar, stiftelsestadgar etc. ta in uttryckliga bestämmelser om att vissa åtgärder kräver *fullmäktiges godkännande*. Vi anser att följande frågor alltid skall bli föremål för sådan reglering:

- ändring av bolagsordning eller stiftelsestadga
- ändring av aktiekapital
- fusion av företag
- förvärv eller bildande av dotterföretag
- principbeslut om tomträtt

Även vissa andra frågor bör enligt vår mening underställas kommunfullmäktige. Det gäller t. ex. vissa förvärv och försäljningar av fastighet, lånetransaktioner, förändringar av avgiftstaxor och arvoden till företagets funktionärer.

Kommunens revisorer kan även utses till företagsrevisorer. Det kan innebära möjlighet till en samordning mellan företagets och kommunens revision. Detta bör kunna tillämpas i ökad utsträckning. Vi anser även att *revisionsberättelsen* för kommunägda företag skall överlämnas till *fullmäktige* för kännedom. Det kan lämpligen ske i samband med att fullmäktige behandlar revisionsberättelsen för den övriga kommunala verksamheten.

Det är relativt vanligt att kommunen förbehåller sig rätten att *fortlöpande utöva tillsyn* över företagets verksamhet. Vi rekommenderar 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.

Vi rekommenderar även att fullmäktiges ledamöter ges rätt att närvara vid bolagsstämma, att fullmäktige vid regelbundet återkommande tillfällen informeras om företagets skötsel samt att företagets verksamhetsberättelse årligen anmäls som särskilt ärende i fullmäktige.

Vi vill även nämna att det är möjligt att i bolagsordningar och stiftelsestadgar skriva in att företagets handlingar skall vara offentliga. Undantag kan ställas upp för handlingar som av t. ex. affärsmässiga skäl inte bör lämnas ut. Vi vill även framhålla betydelsen av att företagets 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 företagets sida. Detta förekommer i dag i relativt många företag i form av informationsmöten, utfrågningar, samrådsgrupper, skriftlig information m. m. Särskilt angeläget är detta i fråga om bostadsföretagen. I denna kontakt har de förtroendevalda i företagets styrelser enligt vår uppfattning 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.

### Lagstiftningsåtgärder

På några punkter har vi övervägt åtgärder som kräver lagändringar. Det gäller:

- principerna för val av styrelseledamöter och revisorer,
- avvägningen mellan offentlighet och sekretess samt
- möjligheten att interpellera i fullmäktige resp. vid landstingsmöte i frågor som gäller kommunägda företag.

Enligt vår mening finns inte anledning att ha andra principer för hur företagets styrelser utses än de som tillämpas vid val av kommunala nämnder. Från kommunaldemokratisk utgångspunkt är det naturligt att samtliga val förrättas av den beslutande församlingen. I de fall företaget är *helt kommunägt* skall kommunens beslutande församling kunna välja

alla styrelseledamöter. 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. landstingsmöte 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.

Vi föreslår:

- att kommuner och landsting ges rätt att utse *alla* ledamöter i styrelser för helkommunala företag genom val i beslutande församling. (Enligt nuvarande ordning måste stämman alltid utse någon ledamot.)
- att val av styrelseledamöter och revisorer i kommunägda företag skall ske i *kommunfullmäktige resp. på landstingsmöte*. Det skall gälla även i de fall kommun eller landsting är delägare och skall besätta endast vissa poster.
- att dessa val skall kunna ske enligt lagen om *proportionella val*.

Vi har även övervägt möjligheten att i lag föreskriva ökad offentlighet i fråga om de kommunägda företagen. Denna fråga ingår emellertid i ett större problemkomplex. Det gäller frågan om offentlighetsreglerna inom såväl statlig och kommunal verksamhet som inom den privata sektorn. Vi har därför inte ansett det lämpligt att i detta sammanhang framlägga några sådana förslag. Vi föreslår 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.

Ett kommunägt företags interna angelägenheter kan enligt gällande rätt inte bli föremål för behandling i kommunfullmäktige resp. vid landstingsmöte genom interpellation. Vi anser att det är önskvärt att interpellationsrätten även kan omfatta kommunägda företag.

Möjligheterna att införa sådan interpellationsrätt har emellertid även samband med frågan om offentlighet och sekretess. Handlingarna i företagen är 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 föreslår vi att interpellationsrätten utsträcks. 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. Interpellation skall även kunna ställas om kommunens eller landstingens roll i företag som ägs tillsammans med andra kommuner och landsting eller andra intressenter.



## 10 Reservationer och särskilda yttranden

Ledamoten Åstrand (m) har reserverat sig mot utredningens förslag att kravet på beslutsförhet i de beslutande organen skall sänkas till halva antalet ledamöter. Åstrand föreslår att den gällande regeln om  $2/3$  skall behållas.

Ledamoten Hörberg (fp) har reserverat sig till förmån för öppna nämndsammanträden.

Ledamöterna Karl Boo (c) och Claes Elmstedt (c) har reserverat sig mot utredningens överväganden och förslag i avsnittet som rör samlingsstyre eller majoritetsstyre till förmån för en utsträckt tillämpning av lagen som proportionella val. En lagregel föreslås enligt vilken den politiska minoriteten garanteras minst posten som vice ordförande i kommunstyrelse/förvaltningsutskott och övriga nämnder.

Ledamöterna Boo (c) och Elmstedt (c) har reserverat sig till förmån för en lagregel som innebär att kommundelsorgan skall kunna ges en sådan politisk sammansättning att de återspeglar den politiska strukturen i den kommun del avses representera. De har ansett att delegationsmöjligheterna i kommunallagen skall vidgas så att kommundelsorgan kan ges lämpligt avpassade förvaltningsuppgifter. På längre sikt anges att man kan överväga att öppna möjligheter för kommunerna att inrätta direkt valda kommundelsorgan med vidare befogenheter och uppgifter.

Ledamoten Hörberg (fp) har reserverat sig till förmån för att kommundelorgan skall kunna tilldelas uppdrag av förvaltningsmässig art. Dessa organ föreslås kunna fungera även som styrelser för kommunal inrättning i kommundelen. Reservation har vidare anförts mot utredningens beslut att inte föreslå sådan ändring i berörd lagstiftning att möjlighet öppnas för kommun, som så önskar, att ordna direkta val av ledamöter till kommundelsråd.

Ledamoten Hörberg (fp) har reserverat sig mot utredningens förslag att försöksverksamhet skall inledas med kommunal styrelserepresentation i företag som är dominerande i kommunen.

Ledamoten Åstrand (m) har avlämnat särskilt yttrande angående kommundelsorgan. I yttrandet anges att han i utredningen hävdar, att betänkandet skall utmynna i en mycket bestämd rekommendation till kommunerna att inrätta kommundelsråd. Vidare att kommunerna skall kunna delegera berednings- och beslutsuppgifter till kommundelsråd, samt att dessa organ skall avspeglar den politiska strukturen i olika kommundelar. På kort sikt accepteras det indirekta valsättet; och på lång sikt

ges ett bestämt förord för direktvalda kommunalråd.

Ledamöterna Åstrand (m) och Hörberg (fp) har avgivit ett särskilt yttrande där man beklagar att utredningen inte ansett sig kunna rekommendera en översyn av reglerna för det kommunala partistödet.

Ledamoten Hörberg (fp) har i ett särskilt yttrande i anslutning till frågan om minoritets rätt att kräva rådgivande folkomröstning angivit att utredningen kunnat påvisa stora svårigheter med att lagfästa och i praktiken tillämpa en sådan minoritetsrätt. Hörberg påpekar att han blivit övertygad om att man därför bör avvakta framtida erfarenheter innan denna fråga på nytt tas upp.



## 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 bosättning för flera. S.
  6. Huvudmannskapet för specialskolan och särskolan. U.
  7. Framtida studerandehälsövärd. U.
  8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
  9. Individerna och skolan. 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. Förtröendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
  19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
  20. Särskilda regler för handläggning av anmälningar 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.
  42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
-



## 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 bosättning för flera. [5]  
Rörlig pensionsålder. [10]  
Vägrafikolyckor 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. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. Individen och skolan [9]  
Framtida studerandehälsovård. [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]. 2. Kommunal demokrati. Sammanfattning [42]









**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02418-7