

Ref

**Utredningen om
den kommunala demokratin**

Kommunal organisation och information

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

SOU
1975:46

Ref

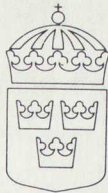
**Utredningen om
den kommunala demokratin**

**Kommunal
organisation
och
information**

Rapport

SOU
1975:46





Statens offentliga utredningar

1975:46

Kommundepartementet

Kommunal organisation och information

Rapport

Utredningen om den kommunala demokratin
Stockholm 1975

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-02435-7
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1975

Förord

Utredningen om den kommunala demokratin

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

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

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

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. Riksdagen begärde år 1968 i samband med beslutet om den partiella författningsreformen att förberedelser skulle vidtas för en samlad översyn av den kommunala demokratin. I enlighet med denna riksdagens önskan hölls överläggningar mellan företrädare för de stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt för den forskning om den kommunala demokratin som bedrivs med stöd av medel från riksbankens jubileumsfond.

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

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

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

Mot denna bakgrund har utredningen haft att behandla åtgärder för att förstärka *den kommunala självstyrelsens lokala förankring*. I detta sammanhang har det gällt sådana frågor som inrättande av kommunalråd, sockenråd e. d. eller utvidgning av rätten till delegation av den kommunala förvaltningen.

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

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

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

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

Avlämnade betänkanden och publikationer

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

Utredningen har vidare samlat in ett omfattande material till underlag för sin bedömning av lämpliga åtgärder för att förbättra medborgarinflytandet i kommunerna. Sådant material har tidigare vid flera tillfällen offentliggjorts för att tillföra den allmänna debatten ett aktuellt underlag. Det gäller diskussionspromemorian "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" SOU 1972:32, undersökningsrapporten "Rapport ang. kommunal information m. m." SOU 1972:52 samt rapporterna "Information och medverkan i kommunal planering" SOU 1974:50 och "Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting" SOU 1975:18.

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

Under våren 1975 har utredningen publicerat sitt huvudbetänkande "Kommunal demokrati" SOU 1975:41 samt en sammanfattning av detta betänkande SOU 1975:42. Av utredningsuppdraget återstår frågan om närvarorätt för de anställdas representanter i kommunala nämnder, samt överförande av beslutanderätt i frågor av intresse för personalen till s. k. partsammansatta organ. Denna fråga kommer att behandlas i nästa utredningsetapp.

Rapportens innehåll och syfte

I samband med att utredningen utarbetat sitt huvudbetänkande har underlagsmaterial samlats in genom egna undersökningar och genom samarbete med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och vetenskapliga institutioner. I vissa fall har även enskilda personer med särskilda kunskaper på områden som berör utredningens uppdrag anlitats för att utarbeta och sammanställa underlag. Resultaten har endast kunnat redovisas i begränsad omfattning i betänkandet. Avsikten med denna rapport är att göra ett fullständigare material tillgängligt för en större allmänhet.

Författarna har samrått med utredningen i fråga om de allmänna riktlinjerna för arbetet. För arbetets genomförande, för redovisningen av undersökningsresultaten och för de i de olika bidragen lämnade kommentarerna svarar emellertid författarna själva.

Stockholm i augusti 1975

Utredningen om den kommunala demokratin

Innehåll

<i>Kommunal självstyrelse – kommunal indelning. Några forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen av Bengt Owe Birgersson</i>	13
Inledning	13
Teoretiska och tekniska utgångspunkter	14
Kommunurvalet	14
Kommunen som politiskt system	16
Demokratin i kommuner av olika typ	19
Direkt demokrati i kommuner av olika typ	19
Lekmannaförvaltning	21
Den kommunala valrörelsen	23
Partiernas nomineringar	28
Partier och organisationer i kommunerna	31
Partipolitisering i kommunerna	33
Äsiktsöverensstämmelsen	36
Medborgarnas värdering av den kommunala självstyrelsen	40
Sammanfattning	41
 <i>Kommunal demokrati i internationell belysning av Bertil Albertson och Sven-Runo Bergqvist</i>	 47
Inledning	47
Förändringar i den kommunala strukturen	48
Sammanläggningar	49
Interkommunalt samarbete	50
Uppgiftsförändringar kommunal-regional nivå	50
Kommunal organisation	51
Valsystemet	52
Samlingsstyre eller majoritetsstyre?	52
Kommunalt förtroendevalda	53
Kommunalt anställda	53
Offentlighet och kommunal information	54
Massmediesituationen i kommunerna	54
Kommunal informationsverksamhet	55
Olika vägar till medverkan och medborgarinflytande	56
Kommunal planering	57
Decentralisering – lokala organ	59

Territoriell decentralisering	60
Sektorieell decentralisering	61
Administrativ decentralisering	61
Sammanfattning	61

<i>Informationsverksamheten i kommuner och landsting 1974 av Anders Ek</i>	63
Inledning	63
Informationsåtgärder	64
Informationstidning	64
Informationsbroschyrer, brev, cirkulär etc.	66
Regelbunden annonsering	68
Massmedier	
Utställningar, informationsmöten och kampanjer	72
Information till nyinflyttade och invandrare	76
Information till näringslivet	78
Information under kvällstid m. m.	79
Informationstjänstemän och ekonomi	80
Utredningar, motioner, interpellationer och enkla frågor om landstingens informationsverksamhet m. m.	84

<i>Språket och den kommunala demokratin av Sten Malmström</i>	87
Inledning	87
Några språkliga problem i kommuner och landsting	88
Några tidigare insatser för ett enklare, klarare, lättare språk	89
Kanslispråk i kommunerna – en språklig barriär	89
Språklig smitta	91
Ett par typer av kommunala skrivelser	92
Blanketter som används av de kommunala förvaltningarna	92
Broschyrer om sociala rättigheter, kommunal service m. m.	94
Fackspråk och expertstil. Termproblem och ordförståelse.	96
Om termer	97
Om ordförståelse	98
Förslag till åtgärder	100
Sammanfattning	102

<i>Beskrivning av planförslag av Jesper Steen och Peter Ullmark</i>	105
Inledning	105
Vad skall en beskrivning ta upp?	108
Människan och hennes omgivning	108
Individen och den byggda miljön – fyra förhållanden som måste beaktas	109
Förhållandena för verksamheter och för samhället i stort	110
Hur skall en konsekvensbeskrivning läggas upp?	110
Individnivån	111
Verksamhetsnivån	115
Samhällsnivån	117
Studien i Gislaved	119

Beskrivningsarbetet	119
Utvärderingen	119
Hur kan en konsekvensbeskrivning användas?	121
Olika planeringssituationer	121
Ansvar för underlag och beskrivningsarbete	122
Kompletterande kartor och bilder	123
Användningen inom kommunala organ	123
Beskrivningarna och allmänheten	124
<i>Åskådlig planredovisning av Örjan Wikforss</i>	127
Inledning	127
Redovisningsproblem	128
Åskådlig planredovisning	129
Bilder i planering	130
Redovisning av samband	131
Redovisning av konfliktpunkter	133
Redovisning av förändringar	134
Redovisning av problem	135
Redovisning av miljökonsekvenser vid översiktlig planering	136
Redovisning av miljökonsekvenser vid detaljplanering	137
Redovisning av olika konsekvenser vid förändringar i befintlig miljö	138
Redovisning av gestaltungsproblem	140
Kanaler för redovisning	144
Sammanfattning	146
<i>Opinionsgrupper på kommunal nivå av Sören Häggroth</i>	147
Inledning	147
Byalagen i Stockholm 1968–1972	148
Utveckling	148
Krav och önskemål	149
Samhällskritik	149
Arbetsformer och social sammansättning	150
Kontakter med de kommunala organen	150
Några jämförelser i tiden	151
Opinionsgruppernas utbredning och verksamhet	152
Utveckling	152
Krav och önskemål	154
Ad hoc-grupper	155
Grannskapsgrupper	156
Miljögrupper	157
Opinionsgrupperna och medborgarna	158
Varför har opinionsgrupperna uppkommit?	160
Några internationella jämförelser	161
Sammanfattning	161

<i>Probleminventering rörande kommunal folkomröstning av Agne Gustafsson</i>	165
Inledning	165
Begrepp	166
Direkt-indirekt demokrati	166
Olika former av folkomröstning	169
Folkomröstning i den svenska författningen	170
Kommunal folkomröstning	171
Översikt över tidigare förslag	172
1911 års nykterhetskommitté	172
Motioner vid 1948 års riksdag	172
1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande	173
Remissbehandlingen av 1952 års förslag	176
Svenska stadsförbundet	176
Svenska landskommuners förbund	178
Svenska landstingsförbundet	179
Övriga remissinstanser	179
Debatten om kommunal folkomröstning efter 1952	180
Riksdagsdebatten	180
Allmänna debatten	182
Argument för och mot kommunal folkomröstning. Summering	184
Argument f ö r kommunal folkomröstning	184
Argument m o t kommunal folkomröstning	185
Erfarenheter av svenska kommunala opinionsundersökningar	186
Några konklusioner	189
Kommunal folkomröstning i utlandet	191
Norge	192
Schweiz	193
USA	200
Nya förutsättningar sedan 1952 rörande ev. kommunal folkomröstning i Sverige	201
Mindre antal kommuner	201
Kommunerna betydligt större	201
Vidgade uppgifter	202
Enhetligt kommunbegrepp	202
Landstingen ny ställning	202
Starkare samband riks-kommunalpolitik	203
Den kommunala långtidsplaneringen har ökat i betydelse	203
Partiernas kommunala betydelse har ökat	203
Fler majoritetsmarkeringar	204
Massmedias betydelse för kommunalpolitiken har ökat	204
Valdeltagandet ökar	204
Ny valteknik och nya röstvanor	205
Ändrad periodicitet för de allmänna valen	206
Rättsläget	207
Särskilda problem vid eventuella folkomröstningar – opinionsundersökningar	211
Avgränsning och formulering av frågor	211

Poströstning vid kommunal folkomröstning	214
Kostnader för kommunala folkomröstningar	216
Informationsfrågor	218
Olika modeller för opinionsundersökningar	220
Folkinitiativ?	220
Modeller	221
Rådgivande frivilligt referendum	221
Rådgivande referendum med minoritetsrätt	222
Reglerat system med opinionsundersökningar	222
Referenser	223
Bilagor	226

<i>Kommundelsråd, styrelser för institutioner m. m. av Lars Högdahl och Göran Ekström</i>	231
Inledning	231
Övergripande kommunalorgan – kommunalråd	231
Allmän bakgrund	232
Kommundelsrådets sammansättning m. m.	233
Kommundelsrådets uppgifter	236
Kommundelsrådets verksamhet	237
Generella iakttagelser och sammanfattande kommentarer	241
Lokala styrelser vid kommunala institutioner	243
Formella regler	244
Reglementen	247
Försök med institutionsstyrelser i Finspång	249
Lokala kontaktmän	251
Bydelsutvalgen i Oslo	253
Bakgrund	253
Bydelsutvalgens rådgivande funktion	254
Utvalgens egen verksamhet	255
Bydelsutvalgens förvaltande uppgifter	256
Geografiska verksamhetsområden	256
Administrativa resurser	257
Arbetsformer	257
Ärendehantering	258
Samarbete med lokala organisationer och föreningar	258
Ekonomi	259
Konferenser, möten och kurser	259
Arbetet med bydelsrapporterna	259
Informationsverksamhet	259
Samarbete med andra kommunala organ m. m.	260
Organisation, formell status m. m.	260

<i>Majoritetsmarkeringar i kommuner och landsting av Lars Högdahl och Göran Ekström</i>	263
Inledning	263
Stark tendens mot ökade majoritetsmarkeringar	263

Kommunal självstyrelse – kommunal indelning

Några forskningsresultat från kommunalforskningsgruppen

Av Bengt Owe Birgersson

Inledning

När det i mitten av 1960-talet stod klart att kommunblocksreformen var en realitet och att kommunerna successivt skulle komma att sammanföras till de nya större enheter som kommunblocksindelningen anvisade, var det naturligt att många frågade sig vad som skulle komma att ske med den kommunala demokratin. Vilket skulle utrymmet bli i de nya, större kommunerna för den medborgerliga aktiviteten? Skulle behovet av kontakt och informationsutbyte mellan de förtroendevalda och medborgarna kunna tillgodoses? Skulle den kommunala självstyrelsens karaktär av lekmanaförvaltning gå förlorad?

Frågor av detta slag föranledde under 1965 de statsvetenskapliga institutionerna i Sverige att gå samman kring ett större forskningsprogram, *Kommunal självstyrelse – kommunal indelning*, ägnat att belysa den kommunala självstyrelsens villkor i dagens Sverige. Forskningsarbetet, som startade 1966, är i dag i det närmaste avslutat. Hittills har 37 licentiat- och doktorsavhandlingar och fem volymer i en särskild skriftserie "Den kommunala självstyrelsen" publicerats som resultat av forskningsarbetet. Vad som återstår av gruppens arbete är i huvudsak en sammanfattande redovisning i två volymer av de väsentligaste resultaten. I en bilagd litteraturlista redovisas de avhandlingar, böcker och artiklar som utarbetats inom forskningsgruppen.

Av flera skäl är det inte möjligt att redan nu göra några mera preciserade förutsägelser av vilka förändringar av den kommunala självstyrelsens villkor och förutsättningar som på längre sikt kommer att inträffa som en följd av kommunindelningsreformen. Genom förändringar av kommunernas kompetensområde och i reglerna för det kommunala arbetet kan självfallet tänkbara konsekvenser av indelningsreformen förhindras eller förstärkas. Sådana förändringar har i viss utsträckning redan genomförts. Genom riksdagsbeslut 1969 gavs kommunerna möjlighet att inrätta suppleanter till kommunfullmäktige samt bevilja partierna ekonomiskt stöd. Ytterligare reformer kan väntas bl. a. med anledning av förslag från utredningen om den kommunala demokratin, kommunallagsutredningen och länsberedningen. Den snabba samhällsutvecklingen i övrigt medför också att kommunerna arbetar i en i väsentliga hänseenden ständigt ny "miljö", vilket gör det omöjligt att med någon större säkerhet

förutsäga vilka krav som i framtiden kommer att ställas på deras kapacitet i olika avseenden. De undersökningar som genomförts inom kommunalforskningsgruppen är emellertid väl ägnade att skapa en utgångspunkt för en bedömning av vilka konsekvenser som kan förväntas förutsatt att inga eller endast obetydliga förändringar företas i den institutionella ramen. Kommunalforskningsgruppens ursprungliga huvudfrågeställning kan nämligen förenklat formuleras som frågan om *konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen* vid en övergång från ett system med *många små* och *homogena* kommuner till ett system med *få stora* och i väsentliga avseenden *heterogena* kommuner.

I denna rapport redovisas och diskuteras översiktligt några forskningsresultat från kommunalforskningsprogrammet. De är sammanställda så att de tillsammans skall ge en bild av hur den kommunala demokratin i vissa väsentliga avseenden skiljer sig mellan kommuner av olika typ. Självfallet kan denna bild komma att nyanseras och i detaljer förändras under det fortsatta arbetet med den ovannämnda sammanfattningsanalysen från kommunalforskningsgruppen.

Teoretiska och tekniska utgångspunkter

Kommunurvalet

Med de principer som gällde vid indelningen av landet i kommunblock fick kommunblocksreformen väsentligen den konsekvensen att små landsbygdskommuner sammanfördes med i många fall större tätortskommuner. Genom den nya indelningen har därför de små glesbygdskommunerna liksom de små tätortskommunerna i stort sett försvunnit. Den nya genomsnittskommunen är i stället större, har en befolkning som till en del är bosatt i tätorter och till en del inom glesbygdsområden. Dessa strukturella förändringar innebär att en principiellt ny situation skapats. Den konkurrenssituation, de motsättningar i intressen, som traditionellt funnits mellan tätorter och omkringliggande landsbygd har flyttats in inom de nya kommunerna. Från att ha varit medlemmar i relativt homogena tätorts- eller glesbygdskommuner har medborgarna i de nya blockkommunerna blivit medlemmar i stora i socialt och ekonomiskt hänseende väsentligt mer heterogena kommuner. Det är vidare sannolikt att t. ex. urbaniseringsgraden är av betydelse också för en mängd andra förhållanden som påverkar det sociala och politiska livet i kommunerna. Vid en bedömning i förväg av tänkbara konsekvenser på längre sikt av indelningsreformen är det därför väsentligt att kunna undersöka i vilken utsträckning t. ex. den lokala demokratin utvecklats olika i stora och små kommuner respektive i tätorts- och glesbygdskommuner.

Med hänsyn härtill genomfördes flertalet av kommunalforskningsgruppens undersökningar i ett särskilt urval bestående av 36 kommuner i sex olika storleks- och tätortsklasser. Kommunurvalet har presenterats utförligt i forskningsgruppens skriftserie "Ett forskningsprogram" (Westerståhl 1971 kap. 3). I figur 1 redovisas fördelningen av kommuner i urval och moderpopulation samt klassgränserna för urvalsvariablerna.

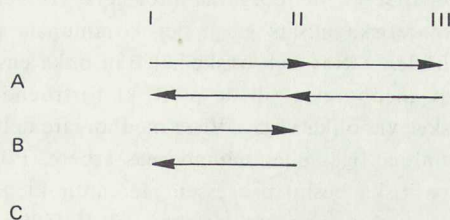
Tätortsklass	Storleksklass		
	I 8 000 inv.	II 8 000–30 000 inv.	III 30 000 inv.
A 90 % boende i tätorter	6 (36) Höör Bodafors Karlsborg Hultsfred Torshälla Svegs köping	6 (42) Ängelholm Alingsås Strängnäs Nybro Köping Sandviken	6 (17) Karlskrona Borås Uppsala Hälsingborg Uddevalla Gävle
B 30–90% boende i tätorter	6 (332) Skurup Visnum Ramsjö Fliseryd Mellösa Åsele	6 (50) Värnamo Skara Mora Mjölby Arvika Överkalix	– (1)
C 30% boende i tätorter	6 (305) Ätran St. Mellösa Bygdeå Härslöv Ösmo Mörsil	– (2)	– (0)

Figur 1 Kommunalforskningsgruppens huvudurval. Antal kommuner i urval och (moderpopulation).

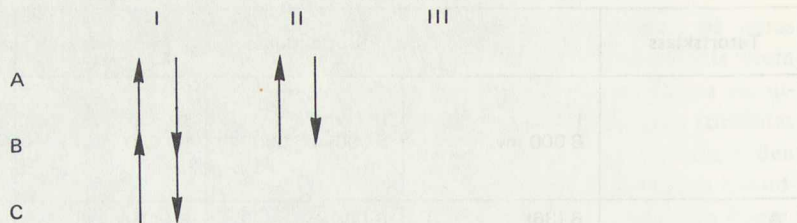
Tanken bakom urvalskonstruktionen var att möjliggöra studier av tänkbara "effekter" av bl. a förändringar i storleks- och tätortsgrad genom att beskriva karaktäristika hos det politiska systemet i olika typer av kommuner under "konstanta" betingelser. Vid en analys av storleksvariabelns "effekt" måste jämförelser ske mellan klasser och kommuner där betingelserna är "konstanta" (se figur 2).

Jämförelsen mellan storleksklasserna I, II och III kan således endast ske i tätortsklass A, mellan storleksklass I och II i tätortsklass B eller tätortsklass A och B sammanslagna. "Effekten" av tätortsgraden analyseras på motsvarande sätt under kontroll för storleksklassen (se fig. 3).

När kommunalforskningsgruppens arbete startade var indelningsreformen ännu bara i början av genomförandet vilket ursprungligen var avsett



Figur 2 Analys av storleksvariabelns effekt.



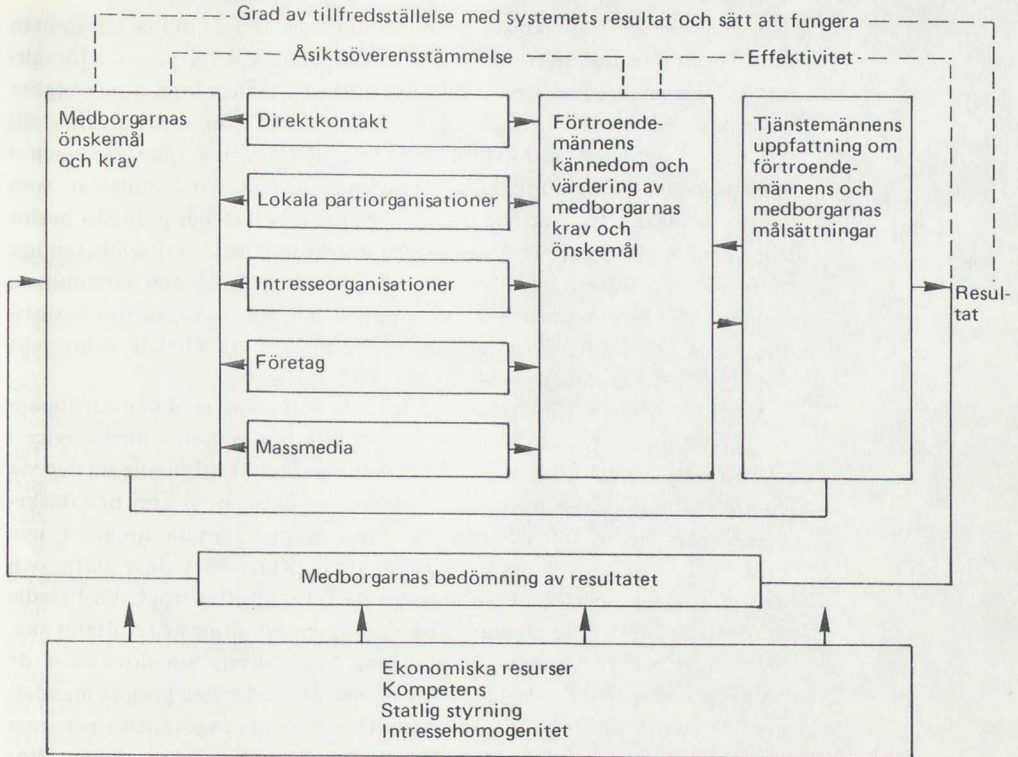
Figur 3 Analys av tätorts-klassvariabelns effekt.

att ske successivt i den takt de enskilda kommunerna fann lämpligt. Den använda forskningsansatsen var i den situationen den enda möjliga. Vid en bedömning av resultaten i dag när indelningsreformen genomförs är det väsentligt att hålla i minnet den begränsning som ligger i att det inte är det faktiska resultatet av reformen som studerats. Ett sådant studium torde f. ö. inte vara möjligt ännu på lång tid eftersom själva sammanslagningssituationen sannolikt skapar speciella förhållanden av tillfällig karaktär i många kommuner.

Kommunen som politiskt system

Som en utgångspunkt för kommunalforskningsgruppens arbete gjordes en genomgång av vad som i den offentliga debatten, utredningsbetänkanden, propositioner och utskottsutlåtanden sedan mitten av 1940-talet anförts till förmån för systemet med kommunal självstyrelse. Dessa argument – eller värden – kunde sedan struktureras i två huvudtyper: *demokratiska värden* och *effektivitetsvärden*. Med demokratiska värden avsågs därvid sådana värden som anknyter till kommunerna som demokratiska organ för lekmannaförvaltning under det att effektivitetsvärdena avsåg förhållanden med anknytning i första hand till kommunerna som producenter av samhällsservice av olika slag. En utförlig presentation av dessa olika värden finns i den inledande volymen (kap. 2) i forskningsgruppens skriftserie (Westerståhl 1971).

Forskningsgruppens arbete organiserades därefter så att tänkbara konsekvenser för båda dessa typer av värden belysts. I denna rapport koncentreras däremot intresset till de demokratiska värdena. Framställningen följer härvid en inom kommunalforskningsgruppen utarbetad referensram vilken delvis styrt de empiriska undersökningarna. Denna systemanalytiska ansats illustreras i fig. 4 vilken är hämtad ur en av forskningsgruppens avhandlingar (Birgersson 1975). För en utförligare diskussion hänvisas till denna eller till volym 2 i forskningsgruppens skriftserie, Medborgarna informeras (Birgersson m. fl. 1971). Enligt denna teoretiska ansats går i det kommunala politiska systemet ett ständigt flöde av krav och önskemål från olika enskilda medborgare och grupper av medborgare till de politiskt förtroendevalda. Denna kommunikation sker via olika vägar. Vissa medborgare deltar själva som förtroendevalda i fullmäktiges eller nämndernas arbete. För andra blir deltagandet i den politiska beslutsprocessen mer indirekt. Som partimedlemmar, medlemmar i intresseorganisationer och tillfälliga grupper av olika slag kommer



många medborgare i kontakt med den politiska beslutsprocessen i vid mening osv. Ett antal olika "kommunikationskanaler" mellan medborgare och förtroendevalda markerats till vänster i figuren.

Figur 4 Det kommunala politiska systemet.

Den direkta demokratin kompletteras av den representativa. Även i mindre kommuner är det endast en mindre andel av medborgarna som deltar aktivt i politiskt arbete på olika nivåer. I avgörande omfattning fattas besluten av ett mindre antal förtroendevalda politiker. För att den representativa demokratin skall fungera tillfredsställande krävs att dessa förtroendemän är välinformerade om de krav och önskemål som finns inom olika medborgargrupper och att de värderingar som finns bland medborgarna rättvisande återspeglas inom förtroendemannakåren. Detta markeras i figuren av klammern "Åsiktsöverensstämmelse". Förutsättningen för att uppnå en hög grad av åsiktsöverensstämmelse är sannolikt beroende av ett flertal olika förhållanden. Som exempel kan nämnas partimedlemmarnas intresse för och aktivitet under nomineringsproceduren samt graden av social och ekonomisk homogenitet inom kommunen. Ju flera intressen som skall sammanjämkas och representeras desto större torde i praktiken svårigheterna vara att skapa en åsiktsrepresentativ förtroendemannakår.

Särskilt i större kommuner omges förtroendemännen i dag av en omfattande tjänstemannakår, men även i mindre kommuner hade verksamheten redan före indelningsreformen förlorat mycket av sin ursprungliga karaktär av renodlad lekmanaförvaltning. Det är tjänstemännen som

bereder ärenden och tar fram beslutsunderlag. Det är också tjänstemän som verkställer besluten och sköter det löpande arbetet på olika förvaltningar. Tjänstemannakåren måste i praktiken i många kommuner utgöra en viktig kanal för förmedling av information från medborgarna till beslutsfattarna och vice versa. I vilken utsträckning tjänstemännen i kommunerna, som förutsätts i figuren, i första hand fungerar som förtroendemännens "förlängda arm" och lojalt verkställer politiska beslut eller genom sina egna attityder präglar den kommunala verksamheten har varit en omstridd fråga i den svenska debatten kring den kommunala demokratin. Kommunalforskningsgruppen har ägnat frågan om beslutsprocessen inom den kommunala förvaltningen ett särskilt delprojekt vilket dock ännu inte givits någon samlad redovisning.

Beslutsprocessen i kommunerna leder tillsammans med den fortlöpande förvaltningen till en kontinuerlig produktion av kommunal service i vid mening. I figur 4 har med en klammer markerats att denna service via en återföringsmekanism förutsätts påverka medborgarnas krav och önskemål. Vissa behov tillfredsställs för vissa grupper, andra upplever nya önskemål vilka kanaliseras in i systemet osv. Kravflödet sinar aldrig och den politiska processen i kommunerna fungerar kontinuerligt. Vart tredje år förutsätts enligt den demokratiska teorin en avläsning av resultatet ske. Medborgarna kan då vid de allmänna valen uttala sin dom över de politiker och partier som haft förtroendet att under den gångna mandatperioden sätta sin prägel på politiken. De kan också avgöra vilka personer som skall ha förtroendeuppdrag för den kommande mandatperioden. För att valet skall fylla denna demokratiska kontrollfunktion krävs att medborgarna är välinformerade om politikernas och partiernas ställningstaganden under den gångna mandatperioden, samt att partierna presenterar program för framtiden; kort sagt en aktiv valrörelse med inriktning på kommunala frågor.

Bakom diskussionen ovan har uttalat legat att en viktig målsättning för den kommunala självstyrelsen är att bidra till en anpassning av samhällsverksamheten till de krav och önskemål som finns bland medborgarna. Ett i teknisk mening väl fungerande demokratiskt system av det slag som skisseras i figur 4 kan antas vara en viktig förutsättning för att den kommunala politiken skall ges just en sådan inriktning som flertalet medborgare önskar. Det finns dock ett flertal faktorer av restriktiv karaktär som bör uppmärksammas vid en övergripande bedömning av demokratin förmåga att i kommuner av olika typ uppfylla denna grundläggande målsättning. De viktigaste av dessa – ekonomiska resurser, kompetens, statlig styrning och intressehomogenitet inom kommunen – finns markerade i figuren. För en utförligare diskussion av dessa faktorer hänvisas till "Kommunen som serviceproducent" (Birgersson 1975 sid. 12–15). Här skall endast avslutningsvis rubriken "intressehomogenitet" i figuren kommenteras något.

Vid en bedömning av beslutsprocessens resultat i kommunerna måste naturligtvis beaktas att förutsättningarna för att erhålla en bred uppslutning kring politiken varierar i betydande utsträckning mellan olika kommuner. Ju fler intressen som skall sammanvägas desto större svårighe-

ter kan förutsättas för att tillfredsställa en majoritet av medborgarna. I små glesbygdskommuner eller t. ex. i små tätortskommuner som är dominerade av en enda större industri utgör befolkningen bl. a. i ekonomiskt socialt och kulturellt avseende en mer homogen grupp än i större regioncentra som Uppsala, Borås och Gävle.

Demokratin i kommuner av olika typ

I anslutning till de resonemang som redovisats ovan presenteras i detta avsnitt ett axplock av resultat från kommunalforskningsgruppens undersökningar. Först redovisas därvid några uppgifter med anknytning till medborgarnas möjligheter att delta direkt eller indirekt i beslutsfattandet. I samband därmed uppmärksammas också frågan om "byråkratisering" inom kommunerna. Därefter behandlas partiernas aktivitet under valrörelserna och mellan valtillfällena. Även organisationernas medverkan i det kommunala arbetet uppmärksammas något. Som framgått av föregående avsnitt är nomineringsförfarandet vid kommunalvalen centralt från demokratisk synpunkt. I ett avsnitt redovisas vissa uppgifter om partimedlemmarnas aktivitet under nomineringarna inför 1966 års kommunalval. Vidare uppmärksammas frågan om förtroendemännen är representativa för medborgarna samt något om vilken betydelse partiernas ställningstaganden har för de förtroendevaldas arbete i nämnderna. Avslutningsvis tas också frågan upp om medborgarnas värdering av den kommunala servicen och av systemet med kommunal självstyrelse.

Resultatsammanställningen bygger på ett mycket rikhaltigt material som presenterats i olika avhandlingar och böcker.¹ Självfallet medger inte utrymmet att alla resultat ges en uttömmande diskussion och utvärdering i denna rapport. Den som är intresserad av att tränga djupare in i problematiken hänvisas till de källor vilka fortlöpande redovisas i texten eller i anslutning till tabellerna.

Direkt demokrati i kommuner av olika typ

Den kommunala självstyrelsen präglades ursprungligen starkt av den direkta demokratin. Det representativa systemet i form av fullmäktigeinstitutionen var en nyskapelse i 1862 års kommunalförordningar. Fullmäktige fanns dock endast i större städer. Genom i första hand 1919 och 1938 års reformer infördes det representativa systemet successivt i allt flera kommuner. Först 1954 ersatte kommunal- respektive stadsfullmäktige helt den gamla stämman i landskommunerna och rådstugan i städerna.²

Numera kan alltså det representativa systemet sägas vara fullt genomfört i alla kommuner. Trots detta fanns emellertid ännu i slutet av 1960-talet ett betydande inslag av direkt demokrati genom att, särskilt i de mindre kommunerna, en betydande andel av medborgarna själva engagerades i arbetet i kommunfullmäktige eller någon av nämnderna. Detta be-

¹ Av central betydelse för den fortsatta framställningen är två intervjuundersökningar genomförda i anslutning till 1966 och 1970 års valrörelser. Resultaten har bl. a. redovisats i Birgersson m. fl. "Medborgarna informeras" 1971 och Birgersson, "Kommunen som serviceproducent" 1975.

² För en redogörelse av fullmäktigeinstitutionens införande i kommunerna se Strömberg, Väljare och valda 1974.

Tabell 1 Antalet förtroendemen och antal medborgare per förtroendeman

a.	Genomsnittligt antal förtroendemen i kommuner av olika typ			b.	Genomsnittligt antal medborgare per förtroendeman i kommuner av olika typ		
	I	II	III		I	II	III
A	104	153	222	A	39	105	260
B	101	148		B	36	84	
C	92			C	34		

Källa: Opublicerad undersökning av antalet förtroendemen m. m. 1968 utförd av Bertil Gustavsson, statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

lyses delvis av tabell 1 som redovisar antalet förtroendemen i kommuner av olika typ och ett mått på hur stor del av befolkningen som på detta sätt direkt deltog i det kommunala arbetet i kommunalforskningsgruppens urvalskommuner under 1968.

Av tabellen framgår att antalet förtroendemen är större ju större kommunen är befolkningsmässigt och ju större andel av befolkningen som bor i tätorter. Särskilt stark är effekten av större kommunstorlek. Detta resultat speglar sannolikt det förhållandet att förvaltningen i kommunerna är mer omfattande och komplex ju större kommunen är. Som framgår av tabell 1 b innebär dock inte denna ökning att den andel av medborgarna som aktivt engageras i det kommunala arbetet förhåller sig konstant. Ju större kommun desto mindre andel av medborgarna erhåller själva kommunala förtroendeuppdrag. I detta avseende är alltså participationsdemokratin svagare i större kommuner. Detta innebär sannolikt också att det blir svårare för de enskilda medborgarna att även indirekt komma i kontakt med det kommunala arbetet genom kontakter med olika förtroendevalda. Av tabell 2 framgår att i mindre kommuner (storleksklass 1) är ungefär 2/3 av medborgarna personligt bekanta med någon kommunal förtroendeman medan motsvarande andel i de stora städerna endast är 1/3.

I samband med den intervjuundersökning som företogs med ett urval av medborgarna i anslutning till 1966 års kommunalval ställdes ett antal frågor angående förekomsten av samtal medborgarna emellan rörande kommunala frågor. I "Medborgarna informeras" (Birgersson m. fl. 1971) presenteras ett särskilt index över förekomsten av diskussioner bland medborgarna rörande kommunala frågor på arbetsplatsen, i familjen och i bekantskapskretsen. För en närmare redogörelse för indexkonstruktionen

Tabell 2 Andel av medborgarna i kommuner av olika typ som uppgivit att de är personligt bekanta med någon kommunal förtroendeman. (Procent)

	I	II	III
A	64,4	42,4	31,4
B	72,6	51,1	
C	69,3		

Källa: Birgersson, Kommunen som serviceproducent 1975 s. 152.

Tabell 3 Andel av medborgarna med högt värde på diskussionsfrekvensindex (Procent)

	I	II	III
A	35,3	28,9	23,2
B	30,0	27,2	
C	23,8		

Källa: Medborgarna informeras s. 74.

hänvisas till denna volym och till avhandlingen ”Politisk kommunikation och politik information” (Örtendahl 1969). I tabell 3 redovisas hur stor andel av de intervjuade som erhöll ett högt värde på detta diskussionsfrekvensindex, dvs. som uppvisade en hög diskussionsaktivitet inom dessa grupper.

Av tabellen kan utläsas att förekomsten av diskussioner bland medborgarna rörande olika kommunala spörsmål synes samvariera med kommunstorleken på samma sätt som den andel av medborgarna som är personligt bekant med någon av förtroendemännen. Av andra analyser (Medborgarna informeras kap. 4) kan utläsas att just kontakten med förtroendemännen liksom medlemskap i politiska partier och olika intresseorganisationer är av betydelse för förekomsten av kommunalpolitiska diskussioner. Av tabellen kan också utläsas att diskussionsaktiviteten sjunker med lägre tätortsgrad. Medborgarna i de små glesbygdskommunerna synes debattera kommunala frågor i ungefär samma utsträckning som medborgarna i de större städerna. Det är tydligt att t. ex. boendestruktur och arbetsplatsförhållanden i glesbygderna försvårar denna typ av indirekt deltagande i den politiska beslutsprocessen.

Lekmannaförvaltning

Som framgått har den kommunala självstyrelsen av tradition präglats av att de förtroendevalda inte bara svarat för beslutsfattandet utan även aktivt tagit del i och svarat för verkställigheten och den löpande förvaltningen. Expansionen av kommunernas arbetsuppgifter har dock medfört att ett allt större antal tjänstemän anställts i olika kommuner. Av tabell 4 framgår det genomsnittliga antalet tjänstemän i kommuner av olika typ.

En jämförelse mellan uppgifterna i tabell 1 a (sid 20) och tabell 4 visar att antalet förtroendemän i de små kommunerna är väsentligt större än antalet tjänstemän. Detta är särskilt markerat i glesbygdskommunerna där förtroendemännen är tio gånger fler än tjänstemännen. Antalet

Tabell 4 Genomsnittligt antal tjänstemän i kommuner av olika typ

	I	II	III
A	18	111	532
B	13	73	
C	8		

Källa: Molin m. fl. Offentlig förvaltning tredje uppl. 1971 s. 157.

Tabell 5 Genomsnittligt antal tjänstemän per 1 000 invånare i kommuner av olika typ

	I	II	III
A	4,3	7,3	8,6
B	3,2	5,9	
C	2,7		

Källa: Några forskningsresultat s. 24.

tjänstemän ökar liksom antalet förtroendemen med stigande kommunstorlek. Tillväxten på tjänstemannasidan är emellertid starkare och i de stora städerna (III A) finns mer än dubbelt så många tjänstemän som förtroendemen.

Den starka tillväxten av tjänstemannakåren med stigande kommunstorlek illustreras också i tabell 5 där antalet tjänstemän per 1 000 invånare i kommunerna redovisas. I den lilla glesbygdskommunen finns endast ca 3 tjänstemän per 1 000 invånare, i de små tätorterna 4,3 och i de större städerna 8,6. Som Lars Strömberg framhållit (Molin m. fl. offentlig förvaltning 1971) är även dessa uppgifter sannolikt i första hand en funktion av att samhällsförvaltningen blir mer komplicerad ju större andel av befolkningen som bor i tätorter och ju större samhället är. I jämförelse med små glesbygdskommuner tillkommer t. ex. i större tätortskommuner en lång rad uppgifter som inte är aktuella i glesbygdskommunerna.

Inom kommunalforskningsgruppen företogs 1968 en enkätundersökning med fullmäktigeledamöterna i urvalskommunerna. Bl. a. fick dessa uppge hur lång tid de ägnade under ett år åt olika kommunala uppdrag. Av tabell 6 framgår att en fullmäktigeledamot i en liten glesbygdskommun arbetade ca 70–80 timmar per år med sina kommunala uppdrag medan ledamöterna i större städer lade ned väsentligt mera tid. Trots detta och trots att förtroendemen är fler i stora än i små kommuner var det en tidsmässigt begränsad arbetsinsats, som gjordes av förtroendemen i relation till det arbete som tjänstemännen utförde. I tabell 7 har den arbetstid som fullmäktigeledamöterna uppgivit att de ägnat åt kommunala uppdrag satts i relation till tjänstemännens sammanlagda arbetstid. För omräkningen till arbetstimmar per år för tjänstemännen har utgått från 1 800 timmar per heltidsarbetande tjänsteman. Personal inom skolväsendet ingår dock ej i beräkningen.

Tabell 6 Nedlagd arbetstid på kommunala uppdrag bland fullmäktigeledamöter i olika kommuner. Medeltal timmar per fullmäktigeledamot och år

	I	II	III
A	114	157	189
B	98	126	
C	73		

Källa: Några forskningsresultat s. 23.

Tabell 7 Genomsnittligt antal heltidsanställda tjänstemän per "heltidsarbetande" fullmäktige

	I	II	III
A	7	28	60
B	5	18	
C	4		

Källa: Några forskningsresultat 1969 s. 24.

Av tabell 7 framgår att det i små glesbygdskommuner går fyra heltidsarbetande tjänstemän på en "heltidsarbetande" fullmäktige. I de stora städerna i klass III A är motsvarande relationstal 60. Vid bedömningen av dessa tabeller bör beaktas att de i någon utsträckning överdriver bilden av större "byråkratisering" i större kommuner eftersom endast fullmäktigeledamöternas arbetsinsats medräknats bland förtroendemännens. Den arbetsinsats som görs av nämndledamöter vilka inte samtidigt är fullmäktige har inte påverkat uppgifterna. Som framgår av tabell 8, som redovisar uppdragskoncentrationen bland förtroendemännen i kommunerna, finns i viss utsträckning en större spridning av uppdragen i större kommuner. Detta innebär givetvis att fullmäktigeledamöternas arbete utgör en något mindre andel av den samlade arbetsinsatsen från de förtroendevaldas sida i stora kommuner än i små. Denna "felkälla" kan dock inte i avgörande grad påverka den bild som framgår av tabell 7.

Tabell 8 Antal uppdrag/förtroendeman i kommuner av olika typ

	I	II	III
A	1,61	1,50	1,44
B	1,82	1,55	
C	1,73		

Källa: Opublicerad undersökning av antalet förtroendeman under 1968 utförd av Bertil Gustavsson, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet.

De uppgifter som redovisats i detta avsnitt tyder sammanfattningsvis på att lekmannaförvaltningen hade olika karaktär i stora och små kommuner. I de små kommunerna utförde förtroendemännen ännu i slutet av 1960-talet en avsevärd mängd löpande förvaltningsarbete, samtidigt som de utövade en politisk funktion. I större kommuner däremot hade förtroendemännen en mer renodlad funktion som politiska beslutsfattare. En sådan slutsats stöds även av de undersökningar som företagits av beslutsprocessen inom markplanerings-, skol- och fritidssektorerna (Häggroth 1972, Hovslagare 1972 samt Lundmark 1971).

Den kommunala valrörelsen

Som redan framhållits är den kommunala valrörelsen av central betydelse för medborgarnas möjligheter att påverka den kommunala verksamheten och att utkräva ansvar för den förda politiken. Den kommunala valrörelsen 1966 blev med hänsyn härtill föremål för ett särskilt delprojekt inom

Tabell 9 Andel av partierna i kommuner av olika typ som förde ut lokala frågor i valrörelsen 1962. Procent

	I	II	III
A	27	70	73
B	12	70	
C	16		

Källa: Medborgarna informeras s. 131.

kommunalforskningsprogrammet vilket redovisats i "Medborgarna informeras". Inom detta delprojekt gjordes inledningsvis en kartläggning av i vilken utsträckning partierna i urvalskommunerna hade fört ut lokala frågor i valrörelsen 1962. Uppgifterna, vilka grundades på intervjuer med företrädare för de två röstmässigt starkaste partierna i varje kommun, redovisas i tabell 9.

Av tabellen framgår i första hand ett klart samband med kommunstorlek – i kommuner med mer än 8 000 invånare (storleksklasserna II och III) var det betydligt vanligare än i kommuner med mindre än 8 000 invånare (storleksklass I) att det förekom en valkampanj som omfattat lokala politiska spörsmål.

I tabell 10 redovisas resultatet från motsvarande undersökning av valrörelsen 1966. Av denna framgår samma samband med kommunstorleken som 1962. Den andel av partierna som bedrev en aktiv valkampanj via broschyrer, annonser och programannonser var emellertid större än vid föregående val.¹ Med programannonser avses därvid sådana annonser som helt eller delvis innehåller propaganda för konkreta ståndpunkter. En beräkning där hänsyn också tagits till upplagestorlek på propagandamaterialet samt till valmötespropagandans omfattning visade samma bild med den skillnaden att spännvidden mellan de små glesbygdskommunerna och de stora städerna blev ännu mer markerad (Medborgarna informeras 1971 s. 171).

Den större satsningen på lokala kommunala frågor i valrörelsen i större kommuner återspeglar en allmänt sett större aktivitet under valrörelsen. I samband med undersökningen av 1966 års valrörelse gjordes en typklassificering av partiernas valorganisation i sex olika kategorier enligt figur 4.

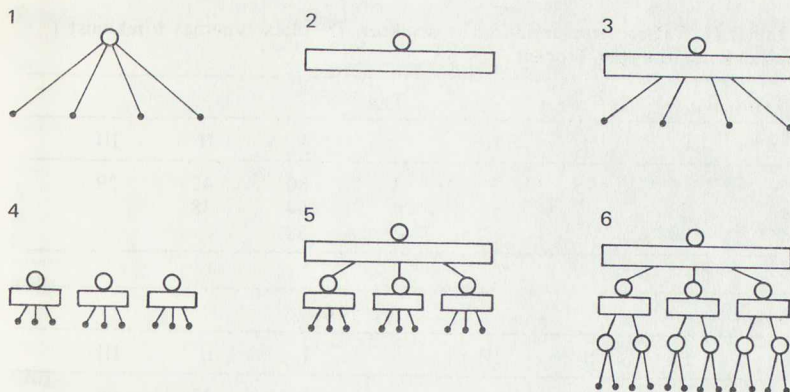
I tabell 11 redovisas de olika organisationstypernas förekomst inom de olika kommunklasserna. Av tabellen kan utläsas ett starkt samband mellan å ena sidan valorganisationens storlek och komplexitet och å andra sidan högre tätortsgrad respektive större kommunstorlek. I "Med-

¹ Detta kan dock åtminstone delvis vara en effekt av skillnaderna i undersökningsmetodik. Den långa tiden mellan 1962 års val och undersökningstillfället kan ha lett till att de kommunala frågornas roll i valrörelsen 1962 underskattats.

Tabell 10 Andel av partierna i kommuner av olika typ som bedrev valkampanj i lokala sakfrågor via broschyrer, annonser och programannonser under 1966 års valrörelse. Procent

	I	II	III
A	67	96	96
B	42	92	
C	33		

Källa: Medborgarna informeras s. 179.



Figur 4: Typschema över partiernas valarbetarorganisation.

○ = Ledare i någon bemärkelse, exempelvis även i sådana fall, där ordföranden i styrelsen för kommunpartiets huvudorganisation leder valarbetet utan att vara utsedd med den särskilda beteckningen valledare.

□ = Valkommitté eller valstyrelse, också då den lokala huvudorganisationens permanenta styrelse utgör valkommitté utan att vara särskilt utsedd med den beteckningen.

• = Valarbetare – utsedd eller ej – och som i princip ej avses ha någon under sig.

De olika organisationstyperna kan i korthet karakteriseras på följande sätt:

Typ 1. Valledare med valarbetare. Ej valkommitté.

Typ 2. Valledare med valkommitté. Valarbetet utförs av dessa. Valarbetare härutöver finns ej.

Typ 3. Valledare med valkommitté och valarbetare.

Typ 4. Två eller flera av varandra oberoende grupper, var och en bestående av valledare med valkommitté och valarbetare.

Typ 5. Samma organisation som typ 4 men med en samordnande överorganisation.

Typ 6. Komplex organisation liknande typ 5 men med ett antal underordnade valledare med var sin valarbetargrupp verksamma inom smärre områden.

Källa: Medborgarna informeras s. 93.

borgarna informeras” framhålls att valorganisationen är en funktion av partiernas permanenta organisationsstruktur.

Omfattningen av partiernas valarbete belyses också i tabell 12 där insatsen av personliga och ekonomiska resurser redovisas. Antalet valarbetare är helt naturligt större i stora kommuner men i förhållande till antalet bostadshushåll deltar flest partimedlemmar i det aktiva valarbetet i de små glesbygdskommunerna. De ekonomiska resurser som partierna ägnar valarbetet visar ett annat samband med tätortsgrad och kommunstorlek. I förhållande till antalet bostadshushåll är valrörelsekostnaderna mer än dubbelt så stora i de större städerna som i de små glesbygdskommunerna.

Ju tätare befolkade och ju större kommuner, desto mindre personella och desto större ekonomiska resurser – relativt sett – sätter alltså partierna in i valkampanjen. Personella och ekonomiska resurser synes enligt undersökningen i stor utsträckning kunna ersätta varandra. Av undersökningen framgick vidare att förutom själva kampanjaktiviteten är även den verksamhet som utvecklas i förberedelser och inåtriktat arbete mer omfattande i stora kommuner och tätortskommuner. Detsamma

Tabell 11 Valarbetarorganisationens struktur. De olika typernas förekomst i olika kommuntyper. Procent

	Typ 1-2			Typ 3		
	I	II	III	I	II	III
A	8	15	3	A	80	42
B	28	7		B	64	48
C	29			C	38	29

	Typ 4			Typ 5-6		
	I	II	III	I	II	III
A	4	0	0	A	8	43
B	4	0		B	4	41
C	29			C	4	68

Källa: Medborgarna informeras s. 94.

gäller också partiernas benägenhet att börja arbetet i god tid före den egentliga kampanjen. (Medborgarna informeras s. 127).

Valrörelserna synes alltså i viss mån ha en annan karaktär i stora kommuner än i små. Partierna visar allmänt sett en större aktivitet och de för en aktiv valkampanj i lokala frågor i större utsträckning i stora tätortskommuner. Denna tendens är sannolikt åtminstone delvis en effekt av de annorlunda förutsättningarna för politiskt arbete i kommuner med olika bebyggelsestruktur.

Av undersökningarna framgår också att tidigare partimotsätt-

Tabell 12 Partiernas ekonomiska och personella resurser i 1966 års kommunala valrörelse

1. Antal valarbetare per kommun. Summa för samtliga undersökta partier (m, c, fp och s) i medeltal per kommun				2. Antal valarbetare per 100 bostadshushåll. Summa för samtliga partier (m, c, fp och s) i medeltal per kommun			
	I	II	III		I	II	III
A	102	287	1 274	A	6,7	5,0	5,0
B	87	215		B	7,6	4,7	
C	65			C	8,3		

3. Valrörelsekostnader i antal kronor per kommun. Summa för samtliga undersökta partier (m, c, fp och s) i medeltal per kommun				4. Valrörelsekostnader i antal kronor per bostadshushåll. Summa för samtliga partier (m, c, fp och s) i kronor per kommun			
	I	II	III		I	II	III
A	5 992	23 434	125 233	A	3:75	4:02	5:00
B	2 669	18 854		B	2:22	4:26	
C	2 092			C	2:16		

Källa: Medborgarna informeras s. 102-105.

Tabell 13 Väljarnas informationsnivå efter valrörelsen

1.	Andel av de intervjuade som kunnat nämna någon lokal valfråga. Procent			2.	Andel av de intervjuade som kunnat nämna något kandidatnamn. Procent		
	I	II	III		I	II	III
A	11,9	14,6	17,3	A	73,0	62,3	49,0
B	6,3	7,1		B	64,5	68,5	
C	3,4			C	62,4		

Källa: Medborgarna informeras s. 204–205.

ningar och konkurrens mellan partierna i kommunen samt påverkan från rikspartiorganisationerna utgör väsentliga orsaker till förekomsten av lokalkommunal valkampanj vid sidan om ett nödvändigt minimum av ekonomiska och personella resurser (Medborgarna informeras kap. 7).

En fråga är då i vilken utsträckning skillnaderna i valrörelseaktivitet påverkar väljarnas information rörande partiernas program och olika kandidater. Kompenseras den svaga valrörelsen i små kommuner av ett i dessa kommuner väl utvecklat nät av direkta personliga kommunikationer mellan partipolitiskt aktiva och övriga medborgare? I samband med 1966 års intervjuundersökning ägnades en del av intervjuformuläret åt denna frågeställning. I tabell 13 redovisas den andel av de intervjuade som kunnat nämna någon lokal valfråga respektive namnet på minst en av kandidaterna till kommunfullmäktige.¹

Av tabellen kan utläsas att en jämförelsevis liten andel av intervjuade efter valrörelsen kunnat ange någon lokal valfråga. Resultatet visar emellertid samma tendens till samvariation med storlek och tätortsgrad som uppgifterna angående valpropagandans omfattning i kommuner av olika typ. Informationen om kandidaterna till fullmäktige är i alla kommuntyper i avgörande grad högre. Väljarnas kunskaper om kandidaterna återspeglar dock sannolikt i betydande utsträckning en allmän personkänedom som är mer omfattande framför allt i mindre tätortskommuner. Av tabell 14 framgår nämligen att valrörelsens effekt vad gäller informationen rörande fullmäktigekandidaterna troligtvis är av ungefär samma omfattning som beträffande valfrågorna. Redan de personer som intervjuades i valrörelsens inledningsskede hade en relativt sett betydande kunskap om vilka personer som kandiderade till fullmäktige. Detta bör vara en effekt av det kortare avståndet till de

Tabell 14 Medeltal av antalet nämnda kandidatnamn

1.	Personer som intervjuats senast 14 dagar före valet			2.	Personer som intervjuats efter valet		
	I	II	III		I	II	III
A	3,1	2,5	1,4	A	5,0	4,0	2,3
B	2,9	2,3		B	3,9	4,7	
C	2,1			C	3,9		

Källa: Medborgarna informeras s. 207.

¹ Uppgifterna i tabell 13.1 gäller personer som intervjuades efter eller i slutet av valrörelsen. I tabell 13.2 ingår även svar från personer som intervjuades tidigare under valrörelsen (Medborgarna informeras s. 205).

förtroendevalda politikerna som illustrerades i tabell 2 (sid 20).

Sammanfattningsvis kan konstateras att den mer omfattande valrörelsen i större kommuner resulterat i att väljarna i dessa i större utsträckning observerat de lokala kommunala frågorna. Valrörelsen har däremot inte kunnat utjämna de skillnader i personkännedom som finns mellan kommuner av olika typ.

Partiernas nomineringar

Ett intryck av resultaten ovan är att de kommunala frågorna även innan den gemensamma valdagen infördes sannolikt spelade en underordnad roll i valrörelsen för flertalet väljare. Den kommunala valrörelsen kan därför endast ha haft en begränsad betydelse för att åstadkomma en åsiktsrepresentativ förtroendemannakår i kommunerna. Detta för över intresset till frågan om nomineringarna av kandidater till fullmäktigeförsamlingen. Det är väl känt att personuppsättningen i de representativa organen i svensk politik i praktiken avgörs vid partiernas nomineringar och inte av väljarna på valdagen.

I vilken utsträckning deltar då partimedlemmarna i nomineringsprocessen? Även denna fråga har ägnats en särskild undersökning inom forskningsprogrammet. Denna är redovisad dels i en avhandling (Brändström 1968) dels i volym 3 i kommunalforskningsgruppens skriftserie *Partierna nominerar* (Barkfeldt m. fl. 1971 kap. 3).

Enligt nomineringsundersökningen var det möjligt att indela partierna lokalt i tre olika grupper efter nomineringsprocessens utseende.

1. *Styrelse och/eller medlemsmöte.* Partier där nomineringarna avgörs av enbart styrelse eller enbart medlemsmöte eller av båda i förening.
2. *Proval.* Partier där de föreslagna kandidaternas namn skickas ut till medlemmarna i ett rådgivande provval innan styrelsen eller nomineringskommittén gör upp listförslaget till fastställande möte.
3. *Nomineringskommitté.* Partier där nomineringskommitté utsetts som med eller utan hjälp av sido- och underorganisationers förslag utarbetar förslag till lista vilken därefter fastställs på medlemsmöte eller genom decisiv omröstning. (Barkfeldt m. fl. 1970 s. 54).

För en närmare diskussion av innebörden av dessa olika förfaringsätt och i vilken utsträckning användningen skiljer sig mellan olika rikspartier hänvisas till ”Partierna nominerar”. I tabell 15 redovisas den andel av

Tabell 15 Andel av partierna i kommuner av olika typ som vid nomineringarna använt sig av respektive förfaringsätt. Procent

1.	Styrelse och/eller medlemsmöte			2.	Proval			3.	Nomineringskommitté		
	I	II	III		I	II	III		I	II	III
A	25,0	16,7	8,3	A	29,2	54,2	54,2	A	45,8	29,1	37,5
B	45,5	16,7		B	31,8	50,0		B	22,7	33,3	
C	58,3			C	25,0			C	16,7		

Källa: *Partierna nominerar* s. 55.

partierna i kommuner av olika typ som använt sig av respektive förfaringssätt.

Nomineringsarbetet är enligt tabellen minst omfattande i glesbygdskommunerna där det i nära 60 procent av partierna endast är styrelsen och medlemmarna vid medlemsmöte som medverkar. Sedan sjunker den andel av partierna som tillämpar detta enkla förfaringssätt kontinuerligt med högre tätortsgrad och större kommunstorlek för att i de största kommunerna vara under 10 procent. Den andel av partierna vilka ger alla medlemmar en möjlighet att genom provval direkt påverka vasedelns utformning uppvisar däremot en motsatt tendens. Medan endast 25 procent av partierna i små glesbygdskommuner använder konsultativt provval är motsvarande andel i kommunerna i I A och III A hela 54,2 procent. Även förekomsten av "nomineringsmodell" 3 uppvisar ett samband med kommunens tätortsgrad. Förekomsten ökar med högre tätortsgrad, medan sambandet med kommunstorlek är oklart.

I tabell 16 redovisas i vilken utsträckning partimedlemmarna deltar i nomineringsarbetet genom att medverka i olika sammanhang där förslag till kandidater framförs. Vid beräkningen av det totala deltagarantalet har deltagarna i de olika förslagsställande instanserna summerats. I de fall, då såväl partiets styrelse (eller nomineringskommitté) som medlemsmöte föreslagit kandidater, har dock deltagarsiffran från medlemsmötet fått gälla då det förutsattes att styrelsen i sin helhet också deltagit i medlemsmötet. Däremot har deltagarna i andra förslagsställande instanser (utom vid provval) lagts samman, trots att några av dessa även deltagit i huvudorganisationens medlemsmöten eller vid nomineringskommitténs sammanträden. Tillvägagångssättet medför att några deltagare, främst i de större partierna, kan ha blivit dubbelräknade (Partierna nominerar s. 58).

Deltagarantalet vid nomineringarna ökar helt naturligt med kommunstorleken. Det ökar emellertid också i storleksklass 1 med lägre tätortsgrad. Detta förklaras enligt undersökarna till stor del av att partierna i glesbygderna inom varje kommun i större utsträckning är uppdelade på flera huvudorganisationer (gäller främst centerpartiet och socialdemokraterna).

Av tabellen framgår även att det är mellan 10 och 25 % av partimedlemmarna som deltar vid medlemsmöte eller i andra organ där kandidater till fullmäktige föreslås. Denna andel av partimedlemmarna föreslår

Tabell 16 Antalet deltagare i förslagsverksamheten. Inom parentes anges andelen av samtliga partimedlemmar i procent

	I	II	III
A	13 (17)	25 (13)	130 (10)
B	22 (21)	24 (10)	
C	27 (24)		

Källa: Partierna nominerar s. 59.

Tabell 17 Antalet föreslagna namn i relation till antalet namn på de slutliga listorna. Procent

	I	II	III
A	144	142	170
B	129	150	
C	117		

Källa: Partierna nominerar s. 60.

mellan 17 och 70 % fler kandidater än vad som slutligen får plats på kandidatlistorna. Av tabell 17 framgår att gallringen bland föreslagna namn är hårdast i större städer och minst i de små glesbygdskommunerna. Antalet föreslagna namn överstiger i denna kommuntyp i så ringa utsträckning det slutligt fastställda att det knappast går att tala om någon konkurrens om platserna på listan.

Nomineringsundersökningen ger även i övrigt i stort samma bild som undersökningen av valrörelseaktiviteten. Verksamheten är mest omfattande och utvecklad i större kommuner medan den i de små glesbygdskommunerna är begränsad. Denna tendens belyses av sammanfattningen av undersökningarna i denna del i ”Partierna nominerar” (s. 84) där nomineringsförfarandet i de små glesbygdskommunerna sammanfattas på följande sätt:

”Nomineringsförfarandet är enklast i de små glesbygdskommunerna. Partierna är här små och nomineringarna genomförs i stor utsträckning vid ett enda medlemsmöte. Styrelsen hjälper till inom en del partier. Medlemsmötenas betydelse i kommuner av typ I C har påvisats vid samtliga analyser. Förhållandet sammanhänger naturligtvis med att partierna i dessa typer av kommuner är så små, att det i regel ter sig onödigt att ha såväl styrelse- som medlemsmöte. Undersökningen av deltagarfrekvensen har givit vid handen att ett fåtal partimedlemmar utöver styrelseledamöterna har deltagit i kandidatnomineringen. I dessa kommunpartier har det lägsta antalet namn föreslagits i förhållande till vad som behövs för att få ihop en lista. Inom en del partier har t. o. m. kandidatnöd uppstått.”

Nomineringsförfarandet i större städer beskrivs sammanfattningsvis med följande omdöme (s. 85).

Att komponera valsedlar i kommuner i storleksklass III, där partierna är betydligt större, ställer stora krav på de gallrande och rangordnande organens arbete. I större utsträckning än i kommuner i storleksklass II infor dras här inom partierna namnförslag från enskilda partimedlemmar och från sido- och underorganisationer. Inkomna namnförslag är här flera än i mindre kommuner. Debatten vid gallringen och rangordningen av namnförslagen är något livligare. De olika gruppernas representanter försöker övertyga kommunpartiledningen och övriga grupperns företrädare om att opinionen inom de egna leden måste leda till att ett bestämt antal platser på listan reserveras för gruppen. Inom de stora socialdemokratiska partierna uppstår det uppenbarligen svårigheter för kommunpartiledningen vid bedömningen av de framförda kraven.

Partier och organisationer i kommunerna

Av de kontaktvägar mellan medborgarna och de förtroendevalda som skisserats i figur 2 återstår att belysa partiernas och organisationernas roll i det politiska vardagsarbetet. Även om valrörelserna är centrala i varje demokratiskt system formas en betydande del av den kommunala politiken mellan valtillfällena. Partiernas och organisationernas roll i det kommunala politiska systemet under icke-valtid har med hänsyn härtill ägnats ett särskilt delprojekt inom forskningsprogrammet. Detta har redovisats i volym 4 i forskningsgruppens skriftserie "Partier och organisationer" (Bergqvist m. fl. 1975).

Av tabell 18 framgår att en större andel av medborgarna är partimedlemmar i mindre kommuner och i glesbygdskommuner än i de stora städerna. Vid 1970 års intervjuundersökning uppgav närmare 22 procent av de intervjuade i de små glesbygdskommunerna att de var partimedlemmar. I de stora städerna däremot var endast 6,5 procent av de intervjuade partimedlemmar. Av tabellen framgår också ett samband mellan tätortsgrad respektive kommunstorlek och den andel som deltagit i något medlemsmöte inom partiorganisationen under det senaste året. När det gäller medlemskap och deltagande i arbetet i olika intresse- och folkrörelseorganisationer finns inte något samband med kommunstorlek. Däremot är deltagandet i föreningslivet av allt att döma något lägre i glesbygderna än i tätorterna (tabell 19).

Hur stor är då mötesaktiviteten i det lokala partilivet? Av tabell 20 framgår att antalet medlemsmöten i partierna under 1967 var 6,2 i de stora städerna, 3,2 i de små tätortskommunerna och 2,4 i de små glesbygdskommunerna.

Tabell 18 Andel av de intervjuade i kommuner av olika typ som är partimedlemmar resp. som deltagit i partimöte under det senaste året. Procent.

1.	Andel som är partimedlemmar			2.	Andel som deltagit i partimöte		
	I	II	III		I	II	III
A	12,3	7,8	6,5	A	6,5	3,4	3,6
B	16,9	10,8		B	9,3	6,2	
C	21,9			C	12,8		

Källa: Birgersson, Kommunen som serviceproducent 1975 s. 147.

Tabell 19 Andel av de intervjuade i kommuner av olika typ som är organisationsmedlemmar resp. som deltagit i föreningsmöte under det senaste året. Procent.

1.	Andel som är organisationsmedlemmar			2.	Andel som deltagit i föreningsmöte		
	I	II	III		I	II	III
A	59,8	50,4	57,2	A	32,4	31,7	31,8
B	58,8	60,3		B	24,2	30,3	
C	56,0			C	26,7		

Källa: Birgersson, Kommunen som serviceproducent 1975 s. 148.

Tabell 20 Antal medlemsmöten och styrelsemöten i de lokala partiorganisationerna 1967 (m, c, fp, s) Medianvärden

1.	Medlemsmöten			2.	Styrelsemöten		
	I	II	III		I	II	III
A	3,3	3,2	6,2	A	5,5	8,0	5,8
B	1,9	4,2		B	3,1	5,1	
C	2,4			C	2,5		

Källa: Partier och organisationer s. 33 och 36.

Tabell 21 Närvarande medlemmar på medlemsmöten 1967. Medeltal av närvaroprocen ten per huvudorganisation

	I	II	III
A	28	26	15
B	36	21	
C	43		

Källa: Partier och organisationer s. 35.

Antalet medlemsmöten visar alltså ett visst samband med kommunstorlek och tätortsgrad även om tätortsklass II bryter trenden. Närvaroprocen ten på medlemsmötena visar emellertid ett omvänt samband. Partierna i glesbygderna lyckas i allmänhet samla en större andel av medlemmarna till de till antalet färre mötena (tabell 21).

Uppgifter angående antalet partimöten och närvaron på dessa ger en allmän bild av den partipolitiska vitaliteten på det lokala planet. Av större intresse från kommunaldemokratisk synpunkt är emellertid i vilken utsträckning programmet vid medlemsmötena omfattar sådana frågor som behandlas av de kommunala organen. I undersökningen av partiaktiviteten i kommunerna uppmärksammades därför också i vilken utsträckning kommunala frågor diskuterades på partiernas medlems- och styrelsemöten. Av undersökningen framgår att det var vanligare att kommunala frågor diskuterades på styrelsemöten än på medlemsmöten. I tabell 22 redovisas den andel av partiorganisationerna som diskuterade fullmäktigefrågorna på såväl styrelse- som medlemsmöten. Av tabellen kan utläsas att de kommunala frågorna spelar en mer framträdande roll i partiernas arbete i större kommuner och i tätortskommuner. Medan endast en tredjedel av partierna diskuterat fullmäktigefrågor vid båda dessa mötestyper i de små glesbygdskommunerna sker detta i två tredjedelar av partierna i de stora städerna.

Tabell 22 Andel av de lokala partiorganisationerna som diskuterat fullmäktigefrågor på såväl medlems- som styrelsemöten. Procenttal

	I	II	III
A	50	58	65
B	46	58	
C	33		

Källa: Partier och organisationer s. 42.

Tabell 23 Kommunala frågor inom organisationernas verksamhet

	1. Andel organisationer inom vilka medlemmarna framfört krav, önskemål och synpunkter i kommunala frågor. Procent			2. Andel av organisationerna som informerat sina medlemmar om kommunens verksamhet. Procent			3. Andel organisationer som erhållit information från kommunala förtroendemän eller tjänstemän om vad som skett eller planeras inom kommunen av intresse för organisationen. Procent				
	I	II	III	I	II	III	I	II	III		
A	23,1	30,4	45,9	A	43,5	58,6	67,4	A	53,7	66,7	73,9
B	30,6	35,1		B	41,9	54,8		B	36,1	55,8	
C	29,7			C	44,6			C	56,9		

Källa: Partier och organisationer s. 125.

Källa: Partier och organisationer s. 128.

Källa: Partier och organisationer s. 147.

Vid sidan av partierna torde flertalet organisationer sakna anledning att kontinuerligt ägna uppmärksamhet åt de kommunala frågorna. De kommer dock i kontakt med dem när deras verksamhet berörs av eller kräver något kommunalt beslut. Av undersökningen framgår att antalet styrelsemöten med diskussion av kommunala frågor i olika lokala organisationer är större i stora kommuner. I storleksklass I har kommunala frågor diskuterats på i genomsnitt 2 styrelsemöten och i storleksklass III på ca 3,5 styrelsemöten.¹ En analys efter tätortsgrad uppvisar däremot inte någon entydig tendens (Partier- och organisationer s. 124). Även när det gäller antalet medlemsmöten i organisationerna utöver årsmötet, där diskussioner om kommunala frågor förekommit kan konstateras en viss ökning med stigande kommunstorlek. Kommunala frågor diskuteras på vart tionde medlemsmöte i de små tätortskommunerna. I storstäderna och i de små glesbygdskommunerna ökar andelen till vart femte.

I tabell 23 redovisas ytterligare några uppgifter som belyser organisationernas roll i kommunalpolitiken. Av tabellen framgår att organisationerna i större kommuner oftare informerar medlemmarna om kommunala frågor, att de i större utsträckning får motta information från kommunerna och att medlemmarna i större utsträckning synes betrakta organisationerna som en kanal till de kommunala beslutsfattarna. Av de undersökningar som redovisas i "Partier och organisationer" kan också utläsas att organisationerna i de större kommunerna vid sina kontakter med kommunerna i mindre utsträckning går vägen över partierna. Flertalet undersökningsresultat ger alltså stöd för antagandet att organisationerna spelar en mera aktiv roll i kommunalpolitiken i stora än i små kommuner.

Partipolitisering i kommunerna

Särskilt undersökningarna av partiernas mötesverksamhet och medlemmarnas aktivitet inom partierna väcker en fråga som verkar mätteknisk, men som egentligen har en djupare innebörd. Hur skall vid mätningen av t. ex. medborgaraktivitet och kommunal service garanteras att de mått

¹ I undersökningen har ingått samtliga organisationer som under undersökningsåret haft kontakter med kommunerna.

som används verkligen har samma innebörd i olika typer av kommuner? Det kan, som framhållits i en tidskriftsartikel (Strömberg, Westerståhl 1974) ifrågasättas om det är samma sak att gå till ett möte i en partiorganisation på landsbygden som att besöka ett motsvarande möte i en stor tätortskommun. Kanske har denna aktivitet i glesbygden en mer allmänt social karaktär, men i den stora staden en mer renodlad partipolitisk funktion?

Frågor av detta slag är svåra att besvara med utgångspunkt från forskningsgruppens material. Frågeställningen belyses emellertid av några uppgifter angående "politisering" och konfliktnivå i kommunerna. Av tabell 24 framgår att partiernas valledare vid 1966 års val i större kommuner i större utsträckning uppgivit att det förekommit motsättningar av partipolitisk karaktär i det kommunala arbetet.

I tabellen framgår också ett klart tätortssamband i storleksklass I. Det kan erinras att just förekomsten av partimotsättningar under mandatperioden enligt undersökningsresultaten framstår som en av de viktigaste förklaringsfaktorerna när det gäller att bedöma partiernas benägenhet att ge valrörelsen en kommunal inriktning.

Av tabell 25, vilken bygger på 1966 års intervjuundersökning och tidigare redovisats i "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre" (SOU 1972:32) bilaga 4 s. 104, framgår att även väljarna uppfattar oenighet bland förtroendemännen i större utsträckning i stora kommuner än i små. De som tyckt sig märka att kommunalpolitiken präglas av hög grad av oenighet mellan kommunalmännen uppgår till mellan 6 och 27 procent. Även här finns ett klart tätortssamband.

Den lägre graden av politisering av den kommunala verksamheten i små glesbygdskommuner leder också till att medborgarna i dessa i mindre

Tabell 24 Valledarnas bedömning av förekomst av partimotsättningar. Medeltal procent.

	I	II	III
A	65	57	86
B	38	62	
C	24		

Källa: Medborgarna informeras s. 134.

Tabell 25 Väljarnas uppfattning (1966) om förekomsten av konflikter i kommunalpolitiken i hemkommunen. Procent

1.	Andel som anser att kommunalmännen i allmänhet är eniga			2.	Andel som anser att kommunalmännen ofta är oeniga		
	I	II	III		I	II	III
A	10,1	9,3	3,7	A	18,1	17,7	27,1
B	10,4	7,0		B	9,7	14,3	
C	10,0			C	6,5		

Källa: SOU 1972:32.

Tabell 26 Frågor angående majoritetsläget i kommunerna

	a. Andel av de intervjuade som avgivit rätt svar på frågan ang. vilket block som har majoritet. Procent				b. Andel av de intervjuade som uppgivit att majoritetsläget spelar "mycket stor roll" el. "ganska stor roll" ^a . Procent		
	I	II	III		I	II	III
A	65,0	70,1	67,3	A	53,1	54,4	57,7
B	65,6	73,4		B	54,4	56,5	
C	51,8			C	50,8		

Källa: Birgersson, Kommunen som serviceproducent 1975 s. 150.

^a Svartalternativen löd: – Mycket stor roll
– Ganska stor roll
– Inte särskilt stor roll
– Knappast någon roll alls
– Ingen åsikt

utsträckning känner till vilket parti eller block av partier som har majoritet i fullmäktige. Den största andel som uppgav rätt svar på en fråga rörande majoritetsläget i kommunen fanns i de medelstora kommunerna i storleksklass II. Därefter följde de stora städerna, de små tätorterna och de små kommunerna med både glesbygds- och tätortsbe-folkning utan större inbördes skillnader.

Av tabell 26 b framgår att den andel som anser att majoritetsläget spelar någon roll för politikens utformning är minst i de små glesbygds-kommunerna. Uppfattningen att majoritetsläget är av betydelse samvarierar enligt tabellen med kommunstorlek. Denna uppfattning är mest utbredd i de stora städerna och något mindre vanlig i de små tätortskommunerna.

Ytterligare en aspekt på partiernas betydelse för det kommunalpoli-tiska arbetet har belysts i det delprojekt inom forskningsgruppen som behandlat arbetet inom den kommunala förvaltningen. Detta projekt har ännu inte presenterats i sin helhet men i SOU 1972:32 har vissa uppgifter lämnats om partiernas betydelse för nämndarbetet.

I dessa undersökningar har förtroendemän och chefstjänstemän inom bl. a. skol- och fritidssektorerna intervjuats. Studierna gäller förhållan-dena under 1969.

På en fråga vilken betydelse partierna haft för deras ställningstaganden i skolstyrelsen svarade 60 procent av förtroendemännen i de största kom-munerna att partierna haft betydelse i åtskilliga frågor. I de små gles-bygdskommunerna uppgår denna andel till drygt 30 procent. I de största kommunerna ansåg drygt 10 procent att partierna praktiskt taget saknat betydelse för deras ställningstaganden i skolstyrelsen, och i de minsta kommunerna hade omkring 30 procent denna åsikt.

Även inom fritidssektorn tillmätte förtroendemännen från stora kom-muner partiet större betydelse än de som var verksamma i små kommuner. Ungefär 60 procent av förtroendemännen från de stora kommunerna tillmätte partierna betydelse i åtskilliga frågor, medan motsvarande siffra för de små kommunerna uppgick till 15–20 procent. Procentandelen

förtroendemän som ansåg att partiet praktiskt taget saknar betydelse för deras ställningstaganden utgjorde inom fritidssektorn 35–40 procent i de små kommunerna och ca 20 procent i de stora.

I de stora kommunerna var samtliga ledamöter i de kommunala organ som studerats partimedlemmar. I de små kommunerna däremot saknade 5 procent av skolstyrelseledamöterna och 10 till 80 procent av ledamöterna i fritidsnämnd eller motsvarande organ partitillhörighet.

Av undersökningen framgick vidare att en relativt stor andel av förtroendemännen deltagit i partipolitisk aktivitet under undersökningsåret. Mellan 75 och 80 procent av de intervjuade i de största kommunerna uppgav att de deltagit i partiverksamheten och där diskuterat frågor som berört den egna nämndens verksamhet, dvs. skolfrågor resp. fritidsfrågor. Motsvarande andel i de mindre kommunerna uppgick till 40–50 procent.

Som nämnts intervjuades även chefstjänstemännen i skolstyrelsen och fritidsnämnden (motsvarande). De fick därvid ange i vilken utsträckning som diskussionen i nämnden enligt deras mening följer partilinjer. Enligt chefstjänstemännens bedömning var de partiskiljande frågorna inom skolsektorn vanligare i stora kommuner än i små. När det gäller fritidssektorn var svaren mera samstämmiga från olika kommuntyper.

Åsiktsöverensstämmelsen

I vilken utsträckning leder då valrörelsen, och de fortlöpande kontakterna mellan förtroendevalda och medborgare fram till en förtroendemannakår som är representativ för medborgarna? Denna fråga belyses av en särskild undersökning i vilken bl. a. intervju svaren från 1966 års väljarundersökning jämförts med svaren på motsvarande frågor till de fullmäktige som invaldes vid 1966 års val. Denna undersökning finns redovisad i forskningsgruppens avhandlingsserie (Strömberg, Väljare och valda 1974).

Av undersökningen framgår att fullmäktige till sin demografiska sammansättning avviker från väljarkåren i flera väsentliga avseenden. I alla kommuner gäller att kvinnor, de yngsta och de äldsta väljarna har en

Tabell 27 Medianinkomst i fullmäktige och väljarkår

		I	II	III
A	Fullmäktige	26 900	27 200	32 000
	Väljarna	10 200	11 700	11 700
	Differens	+16 700	+15 500	+20 300
B	Fullmäktige	20 200	24 000	
	Väljarna	6 700	8 900	
	Differens	+13 500	+15 100	
C	Fullmäktige	19 400		
	Väljarna	7 900		
	Differens	+11 500		

Källa: Strömberg, Väljare och valda 1974 s. 57.

svag politisk representation. Fullmäktige skiljer sig också till sin yrkesmässiga och sociala, liksom till sin utbildningsmässiga sammansättning från väljarkåren. I alla kommuner domineras kommunalfullmäktige av en relativt sett välutbildad medelklass.

Undersökningen visar emellertid på vissa skillnader mellan kommuner av olika typ. I glesbygden är överensstämmelsen mellan fullmäktige och väljarkår bättre än i de större tätorterna. Samma tendenser visar också representativiteten beträffande inkomst, vilken i undersökningen används som ett sammanfattande mått på personrepresentativiteten. Av tabell 27 framgår att ju större kommun och ju högre tätortsgrad, desto sämre är personrepresentativiteten med avseende på inkomst. Dessa samband antas i undersökningsrapporten till största delen vara ett uttryck för att inkomst återspeglar skillnader i yrkes- och socialgruppsstillhörighet.

Att de valda i olika avseenden skiljer sig från väljarkåren är ingen för svenska kommuner unik företeelse. I en mängd analyser av representativa system, oberoende av ekonomisk-politisk ordning och oberoende av på vilken beslutsnivå församlingen befinner sig, framträder de valda som en medelklasselit med högre social status och bättre utbildning än väljarkåren.

En intressant fråga som belysts i forskningsgruppens arbete är i vilken utsträckning den bristande representativiteten går igen också vad beträffar åsiktsfördelningen i centrala politiska frågor. Denna frågeställning har i undersökningen uppmärksamats på två olika sätt. Dels har undersökts inställningen till en höjning av den kommunala skatten dels prioriteringen av kommunala insatser mellan olika servicesektorer. Undersökningarna i dessa delar är tekniskt komplicerade och svåra att kort belysa med några tabeller. I tabell 28 redovisas emellertid svarsfördelningen bland väljarna respektive fullmäktige på en fråga angående kommunalskattens höjd i förhållande till behoven av kommunala insatser.

Av tabellen framgår att fullmäktigeledamöterna i alla kommuner är avsevärt mer "utgiftsvilliga" än väljarna i den meningen att en större andel bland de valda än bland väljarna vill öka de kommunala insatserna och höja kommunalskatten. Denna utgiftsvillighet ökar i fullmäktige men minskar i väljarkåren med större kommunstorlek. Åsiktsrepresentativiteten när det gäller utgiftsvillighet blir sålunda allt sämre ju större kommunen är.

Av undersökningen framgår vidare att partisystemet är av betydelse på det sättet att skillnaderna i väljarkåren mellan anhängare till olika partier avspeglas och förstärks på fullmäktigenivån. Väljare som sympatiserar med socialdemokraterna eller vänsterpartiet kommunisterna är mer utgiftsvilliga än väljare som röstar på något av de icke-socialistiska partierna och dessa tendenser återfinns i än högre grad på fullmäktigenivån.

I avhandlingen (Strömberg 1974 s. 176) dras slutsatsen att fullmäktige i denna fråga avviker från väljarkåren främst därför att de har en bättre överblick över en mängd skiftande krav i samhället och att de under trycket av knappa tillgångar är beredda att öka kommunens resurser skattevägen för att kunna tillgodose dessa krav i så stor utsträckning som möjligt.

Tabell 28 Utgiftsvillighet i fullmäktige och väljarkår. Procent

	I			II			III		
	Kommunalskatten bör minskas			Kommunalskatten bör minskas			Kommunalskatten bör minskas		
	hållas oförändr.	ökas	Totalt	hållas oförändr.	ökas	Totalt	hållas oförändr.	ökas	Totalt
A Fullmäktige Väljarna	6	75	100	9	45	100	13	39	100
	22	58	100	28	54	100	37	45	100
B Fullmäktige Väljarna	9	55	100	12	48	100			
	22	52	100	31	45	100			
C Fullmäktige Väljarna	7	71	100						
	18	57	100						

Källa: Väljare och valda s. 112.

Frågan löd:

”Kommunala insatser på olika samhällsområden får i regel också betydelse för kommunalskatten. Vilken av följande uppfattningar tycker ni passar bäst in på Er kommun?”

— Det är så mycket som behöver göras här i kommunen, att kommunen bör öka sina insatser även om man skulle bli tvungen att höja kommunalskatten.

— Kommunalskatten är i stort sett lagom i förhållande till behoven av kommunala insatser.

— Det borde gå att minska på utgifterna, så att man kunde sänka kommunalskatten.”

När det gäller frågan om hur de kommunala insatserna skall prioriteras mellan olika servicesektorer är resultaten väsentligt annorlunda. Till såväl väljarna som till fullmäktige ställdes frågan om de ansåg att kommunens service inom 12 olika serviceområden var sådan att det var "angeläget göra mera", "bra som det är" om de fann att insatserna "kan minskas" eller om de "inte hade någon åsikt" beträffande området ifråga.

De 12 serviceområdena var:

Markköp och markplanering
Tillgången på bostäder
Möjligheterna att få arbete
Vägar, gator och trafik
Vatten och avlopp
Skolor
Barndaghem och lekskolor
Hemhjälp till barnfamiljer och äldre
Ålderdomshem, pensionärsbostäder och bostadstillägg
Socialhjälp
Stöd åt idrott och annan fritidsverksamhet
Bibliotek och annan kulturell verksamhet.

I tabell 29 redovisas resultatet av en analys av sambandet mellan väljarnas och fullmäktiges prioritering av de olika områdena. Tabellen har tillkommit genom att områdena rangordnats inom varje kommun efter hur stor andel av väljarna resp. fullmäktige som ansett att det var önskvärt "att göra mera" på de olika områdena. Därefter beräknades sambandet mellan de olika rangordningarna.¹

Av tabellen framgår att åsiktsrepresentativiteten genomgående är hög. De skillnader som finns mellan väljare och valda är enligt avhandlingen inte särskilt stora (Strömberg, 1974 sid. 136). Det finns dock vissa systematiska avvikelser mellan prioriteringen av kommunal service på de två nivåerna. För sådana serviceområden som innehåller starka moment av planering gäller att fullmäktige rangordnar dem högre än väljarkåren. I rapporten dras slutsatsen att även denna avvikelse sannolikt sammanhänger med att väljarna är sämre informerade än fullmäktige och därför mindre klart ser kopplingen mellan behoven att planera t. ex. för bostadsbyggandet och den service som kommunen tillhandahåller. I tabell 29 kan inte utläsas något samband med kommunstorlek. Däremot tenderar åsiktsöverensstämmelsen även mätt på detta sätt att vara högre i glesbygdskommunerna. I avhandlingen anförs som en möjlig förklaring till detta att väljarkåren i glesbygdskommunerna är mer homogent sammansatt än i övriga kommuntyper. Som framhölls inledningsvis ställs sanno-

Tabell 29 Rangkorrelationer mellan fullmäktiges och väljarnas prioriteringar av 12 serviceområden i olika typer av kommuner (Spearman's rko)

	I	II	III
A	0,56	0,45	0,64
B	0,71	0,76	
C	0,75		

Källa: Väljare och valda s. 126.

¹ Mättet varierar mellan 0 och 1. Ju högre siffra desto bättre överensstämmelse.

likt större krav på det politiska systemets förmåga att fungera effektivt ju fler olika intressen som skall sammanjämkas under den fortlöpande beslutsprocessen.

Sammanfattningsvis anförs i avhandlingen (s. 176–177) att det inte är möjligt att föra tillbaka skillnaderna mellan väljare och valda på det förhållandet att fullmäktige i sin sociala sammansättning starkt avviker från väljarkåren. Fullmäktiges högre utgiftsvillighet respektive något annorlunda serviceprioriteringar än väljarnas är enligt avhandlingen sannolikt beroende av att den representativa processen som sådan tilldelar fullmäktige och väljarkår olika uppgifter inom systemet.

Medborgarnas värdering av den kommunala självstyrelsen

Vilken uppfattning har då medborgarna om resultatet av den kommunala beslutsprocessen?

Vid 1970 års intervjuundersökning fick de intervjuade göra en allmän bedömning av kommunens insatser på de tolv serviceområden som presenterades på sid. 39. Det allmänna intrycket av denna undersökning är att de kommunala beslutsfattarna i alla slags kommuner lyckas tämligen väl med uppgiften att anpassa de kommunala serviceinsatserna till medborgarkraven. Den andel av de intervjuade som uppgav att de var "övervägande" eller "helt missnöjda" med den kommunala servicen var i alla kommuntyper i genomsnitt sex eller sju procent. Den andel som var "helt nöjd" eller "i stort sett nöjd" var dock störst i de små glesbydskommunerna (47 %) och minst i de stora städerna (37 %). Skillnaderna i serviceuppskattning mellan medborgarna i kommuner av olika typ framträdde tydligare vid ett studium av den andel som förklarat sig vara "missnöjd på någon punkt" med servicen inom minst sex av de tolv serviceområdena. Andelen med sådan stor kravbredd var endast nio procent i de små glesbydskommunerna. De utgjorde elva procent i de små tätorterna och hela 26 procent i de större städerna. Av dessa resultat kunde bl. a. den slutsatsen dras att medborgarna i de större kommunerna har en större fördragsamhet med brister i serviceutbudet. I de stora städerna är det nästan fyra gånger så många som uppvisar stor kravbredd som de vilka uppger sig vara missnöjda med servicen. I de små glesbydskommunerna däremot förefaller så gott som samtliga med stor kravbredd vara missnöjda med servicestandarderna i allmänhet (Birgersson, 1975 kap. 8).

Denna mera utbredda nöjdhet i de mindre kommunerna på landsbygden framstår som överraskande mot bakgrund av de undersökningar som företagits beträffande det kommunala serviceutbudets omfattning och kvalitet. En genomgång av den kommunala servicestandarden inom de tolv verksamhetsområdena visade att de stora städerna hade den klart bäst utbyggda servicen. Även efter de kontroller som företogs beträffande klientgruppers storlek osv. framstod servicestandarden på de flesta områden som sämst i de små glesbydskommunerna dvs. där andelen nöjda bland de intervjuade var störst. Som framgår av undersökningsrapporten är tolkningen av denna "serviceparadox" komplicerad och ännu inte slutförd inom forskningsgruppen.

Tabell 30 Andel av de intervjuade (1966) som ansett det vara till nackdel eller fördel om staten i större utsträckning övertog kommunala arbetsuppgifter. Procent.

De olika svarsalternativen löd:

1. Det skulle vara till nackdel om kommunal självbestämmanderätt överfördes till staten.
2. Det skulle vara till fördel om kommunal självbestämmanderätt överfördes till staten.
3. Annat svar.

	I	II	III
A Nackdel	58,8	67,3	52,7
Fördel	9,2	7,0	9,4
Annat svar	31,4	25,1	37,2
B Nackdel	56,3	58,7	
Fördel	8,6	7,2	
Annat svar	35,0	34,0	
C Nackdel	57,4		
Fördel	6,2		
Annat svar	36,4		

Källa: Månsson, Rikspolitiska attityder – kommunalpolitik 1968 s. 155.

I vilken utsträckning är då den kommunala självstyrelsen som sådan förankrad hos medborgarna? Denna frågeställning belyses i viss utsträckning i 1966 års väljarundersökning i vilken de intervjuade fick ta ställning till frågan om ett statligt övertagande av de uppgifter som kommunen nu sköter. Av tabell 30 framgår att den kommunala självstyrelsen omfattas med en positiv värdering av majoriteten av de intervjuade. Någon systematisk variation över kommunmatrisen kan inte iaktas. Den andel som ansåg att det skulle vara till nackdel om staten övertog kommunala uppgifter i större utsträckning var i alla kommuntyper mellan 50 och 60 procent. Tätortskommunerna i storleksklass II utgör här ett undantag. Där har hela 67 procent en så hög uppskattning av den kommunala självstyrelsen att de anser att det skulle vara till nackdel om staten tog över uppgifter som nu sköts av kommunerna. Bakom rubriken "annat svar" döljer sig i allmänhet svar av typen "ingen skillnad" men någon gång svar av typen "både fördelar och nackdelar" eller "det beror på" eller "vet inte" (Månsson, Rikspolitiska attityder – Kommunalpolitik 1968 s. 156).

En intervjufråga av denna typ kan naturligtvis diskuteras som mått på medborgarnas uppskattning av en så komplicerad och mångskiftande företeelse som den kommunala självstyrelsen. Mot bakgrund av de skillnader som redovisats tidigare av den kommunala demokratins karaktär i kommuner av olika typ är det emellertid intressant att konstatera att uppskattningen synes vara så hög och lika i alla kommuntyper.

Sammanfattning

Den ovanstående resultatredovisningen utgör ett urval ur en stor mängd forskningsresultat i form av tabeller och kommentarer i böcker, stencilerade avhandlingar och i viss mån opublicerade rapporter. Svårigheterna

att på ett begränsat utrymme göra ett urval som ger en nyanserad och rättvisande bild av den kommunala demokratin i kommuner av olika typ skall inte underskattas. För en mer utförlig diskussion av framför allt tänkbara förklaringar till de olika forskningsresultaten måste därför som framhållits inledningsvis hänvisas till de olika forskningsrapporterna. Av föreliggande redovisning framgår emellertid vissa genomgående tendenser, vilka här avslutningsvis något kommenteras.

Av resultaten framgår att de till den direkta demokratin knutna värdena försvagas vid en övergång från små till stora kommuner. Antalet förtroendemän minskar såväl i absoluta tal som i relation till antalet invånare. Detta leder i två avseenden till större avstånd mellan väljare och valda i kommunerna. För det första blir det för många i geografiskt avseende längre till förtroendemännen, sannolikheten för att en enskild medborgare skall vara personligt bekant med någon av förtroendemännen minskar, något som också leder till en lägre diskussionsaktivitet bland medborgarna beträffande kommunala frågor. Även den andel av medborgarna som är partimedlemmar och som aktivt deltar i partiernas arbete visar en tendens att vara lägre i stora kommuner. Personkännedomen om kandidater vid fullmäktigevalen och om förtroendemännen i allmänhet är sämre i större kommuner. Den enskilde kommunmedborgaren får kort sagt längre och sämre direkta kanaler till själva beslutsfattarna.

Detta ökade avstånd leder för det andra till en förtroendemannakår som i socialt avseende är allt mindre representativ för medborgarna ju större kommunerna är. De högutbildade och höginkomsttagarna är mer överrepresenterade bland fullmäktigeledamöterna i stora kommuner än i små. Även åsiktsmässigt är förtroendemännen en avvikande grupp i den meningen att de i större utsträckning än medborgarna i övrigt är beredda att dra de ekonomiska konsekvenserna av otillfredsställda servicekrav inom kommunerna. När det gällde frågan om vilka serviceområden kommunen borde prioritera fanns dock endast små skillnader mellan förtroendemannapopulationen och medborgargruppen. I den avhandling där dessa resultat presenterats (Strömberg, Väljare och valda 1974) dras slutsatsen att de skillnader som finns i åsikter mellan fullmäktiges ledamöter och väljarna i gemen sannolikt beror på att de fyller olika funktioner i det politiska systemet. Den bristande personrepresentativiteten skulle därför sannolikt ha mindre betydelse i attitydhänseende.

Vad gäller det representativa inslaget i demokratin visar resultaten en annan bild. Av nomineringsundersökningen framgick att aktiviteten under nomineringarna var högre i stora kommuner. Där var konkurrensen om de politiska uppdragen hårdare. Även valrörelseaktiviteten var större i stora kommuner. Partierna satsade i kommunerna i III A dubbelt så stora ekonomiska resurser i valrörelsen i förhållande till antalet bostadshushåll som partierna i kommunerna i I C. Hela valrörelseorganisationen var mer utbyggd och funktionellt specialiserad i större kommuner. Med den större valaktiviteten följde också att partierna i större utsträckning verkligen presenterade lokala kommunala frågor för väljarna i större kommuner och att dessa där i större utsträckning observerade den lokala valpropagandan.

Även mellan valrörelserna är arbetet i större kommuner mer partipolitiserat. Den andel av väljarna som uppmärksammade oenighet bland politikerna i hemkommunen var större i dessa, partierna höll flera medlemsmöten och diskuterade oftare kommunala frågor på mötena i större kommuner. Undersökningarna visar vidare att nämndledamöterna tillmäter partierna större betydelse för sitt ställningstagande i större kommuner.

Sammantaget ger kommunalforskningsgruppens undersökningar en bild av en kommunal demokrati som förändrar karaktär vid jämförelse mellan kommuner av olika typ. Medan den direkta demokratin när dessa undersökningar genomfördes fortfarande utgjorde ett betydande inslag i de små glesbygdskommunerna dominerades de större tätortskommunerna av ett representativt system där partier och organisationer spelade en framträdande roll.

Litteraturförteckning

Avhandlingar som utkommit i avhandlingsserien (stencil)

- Strömberg, L., Lokalkommunal valkampanj i 1962 och 1966 års valrörelser, Göteborg 1967.
- Simm, U., Rekryteringsvägar till kommunens fullmäktige, Göteborg 1967.
- Zanderin, L., Landstingsnomineringarna vid 1966 års kommunalval, Lund 1967.
- Brändström, D., Nomineringsförfarandet vid kommunala val, Umeå 1968.
- Forsell, H., Valrörelsens omfång och organisation i 1966 års kommunalval, Umeå 1968.
- Svenning, B., Den primärkommunala administrationen i Sverige, Göteborg 1968.
- Ek, A., Attityden till 1962 års kommunreform i vissa kommuntyper, Lund 1968.
- Månsson, L., Rikspolitiska attityder–kommunalpolitik, Göteborg 1968.
- Ring, H., Kommunal självstyrelse och kommunala reformer, Lund 1968.
- Gunnmo, A., Huvudorganisation-partigrupp-fullmäktige, Umeå 1968.
- Birgersson, B.O., Det kommunala kommunikationssystemet, Stockholm 1969.
- Myhlback, L., Det formella beslutsfattandet i primärkommunerna, Uppsala 1969.
- Örtendahl, C., Politisk kommunikation – politisk information, Uppsala 1969.
- Bergqvist, S.R., Kommunerna och organisationerna, Uppsala 1969.
- Klason, L.-E., Kommunikation i kommunala frågor, medborgare – partiorganisationer – stadsfullmäktige i Stockholm, Stockholm 1970.
- Gustafsson, G., Kommunblocksreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning, Umeå 1969.

- Vernersson, F., Diskussionen om Landstingens faktiska kompetens. En innehållsanalytisk studie av tre huvudmannaskapsfrågor, Lund 1969 (doktorsavhandling).
- Nilsson, L.-G., Landstingsledamöterna, Lund 1970.
- Larsson, I., Statlig styrning av landstingskommunernas byggnadsverksamhet, Stockholm 1970.
- Brantgärde, L., Verkställigheten av kommunblocksreformen, Göteborg 1970.
- Odmark, T., Lokala valkampanjer i 1966 års valrörelse, Stockholm 1971.
- Runström, L., Kommunalbesvär, Göteborg 1971.
- Jönsson, R., Samarbetsnämnderna och kommunblocksreformen, Lund 1971.
- Mjureke, J.-Å., Mentalsjukvårdens huvudmannaskap, Lund 1971.
- Petersson, H., Landstingens centrala förvaltningsorganisation, Lund 1971.
- Wintzer, S., Landstingen och staten, Umeå 1971.
- Hammarqvist, S., Staten och kommunerna i regionalpolitiken, Umeå 1971.
- Lundmark, K., Idrott och fritid i kommunerna, Umeå 1971.
- Hjern, B., Studier kring en bostadssocial verksamhet: effektivitet och styrning, Göteborg 1972.
- Johansson, L., Landstingskommunerna. En jämförande studie av relationerna mellan kommuntyp, organisationsstruktur, beslutsprocess och serviceutbud, Lund 1972.
- Hofslagare, T., Skolförvaltningen i kommunerna. Beslutsprocess och medborgarinflytande inom en begränsad kommunal sektor, Umeå 1972.
- Strömberg, L., Väljare och valda. En studie av den representativa demokratin i kommunerna, Göteborg 1974 (doktorsavhandling).

Doktorsavhandlingar ej ingående i avhandlingsserien

- Gunnarsson, J., Svenska Kommunförbundet. Beslutsfattande. Relationer till kommunerna. Förhållande till staten, Uppsala 1972.
- Häggroth, S., Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering, Stockholm 1974.
- Klason, L.-E., Kommunalförbund och demokrati. En studie av kommunikationsprocessen i kommunalförbund, Stockholm 1974.
- Brantgärde, L., Kommunerna och kommunblocksbildningen, Göteborg 1974.
- Birgersson, B.O., Kommunen som serviceproducent, Kommunal service och serviceattityder i 36 svenska kommuner, Stockholm 1975.

Böcker

- Westerståhl, J. m. fl., Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen 1. Almqvist & Wiksell. Stockholm 1971.
- Birgersson, B.O., Forsell, H., Odmark, T., Strömberg, L., Örtendahl, C.,

- Medborgarna informeras. Den kommunala självstyrelsen 2. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971.
- Barkfeldt, B., Brändström, D., Simm, U., Zanderin, L., Partierna nominerar. Den kommunala självstyrelsen 3. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1971.
- Bergqvist, S.-R., Gunnmo, A., Klason, L.-E., Partier och organisationer, Aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet. Den kommunala självstyrelsen 4. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975.
- Johansson, L., Nilsson, L.-G., Petersson, H., Landstingskommunerna. En studie av politik och förvaltning på regional nivå. Den kommunala självstyrelsen 5. Almqvist & Wiksell, Stockholm 1975.

Artiklar

- Barklund, J., Kommunala arkiv och kommunal forskning. Arkiv, samhälle och forskning. Svenska arkivsamfundet 1968.
- Birgersson, B.O., Municipal Politics in the Swedish Press. Scandinavian Political Studies. Vol. 3 1968, s. 186–217.
- Birgersson, B.O., Medborgarna informeras. Kommunal Tidskrift nr. 2 1971, s. 102–205.
- Birgersson, B.O., Kommunal service i olikstora orter. Bilaga 5 Lokal service, SOU 1974:2, s. 445–459.
- Brantgärde, L., Political decision-making in a Risktaking Situation: Swedish Local Councils in the Face of Amalgamation. Scandinavian Political Studies Vol. 6 1971, s. 54–86.
- Brantgärde, L., "Trädanalys" – en multivariat analyssteknik. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 3 1974, s. 183–199.
- Brändström, D., Flera listor tillkommer för att öka röstantalet. Kommunal Tidskrift nr 8 1971, s. 454–455.
- Elvander, N., Kommunalforskningsprogrammet som forskningsorganisation, Universitetet och forskningen. Skrifter rörande Uppsala Universitet 17, 1968, s. 313–324.
- Forsell, H., The Elections in Sweden in September 1970. Politics in a Multi-Level Election. Scandinavian Political Studies. Vol. 6 1971, s. 201–211.
- Forsell, H., Trycksaker och ökad annonsering ett resultat av kommunala partistödet. Kommunal Tidskrift nr 8 1971, s. 448–452.
- Forsell, H., Det kommunala partistödet. SOU 1972:52. Del II, s. 37–68.
- Gunnarsson, J., Kommunalforskningsgruppen undersöker Svenska kommunförbundet. Kommunal Tidskrift nr 11 1971, s. 642–646.
- Häggroth, S., Byalagsrörelsen i Stockholm 1968–1970. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 13 1973, s. 46–49.
- Häggroth, S., Kommunsammanläggningarna och beslutsprocessen vid fysisk planering. Plan 1973:6, s. 327–332.
- Månsson, L., Rikspolitiska och lokalpolitiska attityder. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 1 1970, s. 1–34.

- Persson, M., Länskolnämnderna och de kommunala skolstyrelserna. Bil. 2, SOU 1973:48.
- Runström, L., Kommunalbesvärsinstitutets praktiska användning. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 1 1974, s. 21–36.
- Simm, U., Partierna nominerar. Kommunal Tidskrift nr 2 1971, s. 106–108.
- Strömberg, L., Kommunalforskningsgruppens verksamhet 1/1 1966–31/12 1968. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 2 1969, s. 184–190.
- Strömberg, L., Kommunala frågor i dagspressen inför 1970 års val. Kommunal Tidskrift nr 5 1971, s. 288–293.
- Strömberg, L. och Nilsson, L., Är kommunalpolitiken konfliktlös? Kommunal Tidskrift nr 15 1972, s. 846–849.
- Strömberg, L., Participation and Community Structure in Bruhns. F.C., Cazzola, F. and Wiatr, J., Local Politics, Development, and Participation. A Cross-National Study of Interrelationships. Pittsburgh 1974, s. 80–95.
- Strömberg, L. och Westerståhl, J., Resultat från kommunalforskningsgruppen: Mer missnöje med bättre service. Kommunal Tidskrift nr 19 1974, s. 816–818.
- Westerståhl, J., Swedish Local Government Research. Scandinavian Political Studies. Vol. 2 1967, s. 276–280.
- Westerståhl, J., The Communal Research Program in Sweden. The New Atlantis nr 2 1970, s. 124–132.
- Westerståhl, J., Kommunal självstyrelse. Ett forskningsprogram. Kommunal Tidskrift nr 2 1971, s. 98–101.
- Westerståhl, J., Demokratidebatt. Statsvetenskaplig Tidskrift nr 4 1971, s. 371–376.
- Westerståhl, J., Kommunal självstyrelse i samlingsvolymen Regioner att leva i (ERU). Stockholm 1972.
- Westerståhl, J., Decision-Making Systems in Thirty-Six Swedish Communes in Clark, T.N. (ed) Comparative Community Politics. New York 1974, Chapter 5, s. 141–162.
- Örtendahl, C., Olikstora orter och kommunal service – En granskning av väljarnas attityder i två intervjudersökningar. Bilaga 5 Lokal service, SOU 1974:2, s. 411–443.

Vissa resultat från kommunalforskningsgruppen har också presenterats i *Några forskningsresultat* redovisade vid föredragning den 5 juni 1969. Stencil.

Kommunal demokrati i internationell belysning

Av Bertil Albertson och Sven-Runo Bergqvist

Inledning

En internationell jämförelse visar att många frågor som gäller den kommunala demokratin har fått ökad aktualitet i flertalet industrialiserade länder under senare år. I många länder har det pågått en intensiv demokratidebatt som berört formerna för den representativa demokratin på lokal nivå.

Sett i ett vidsträckt perspektiv har diskussionen i hög grad haft beröring med miljöfrågorna. Det moderna industrisamhället kännetecknas av mycket snabba förändringar med miljömässiga och sociala konsekvenser. Behovet av en hushållning med naturresurserna har framträtt allt klarare. Därvid har det inte minst gällt vilka möjligheter människan har att påverka utvecklingen och utforma sin omgivande miljö.

Utifrån kommunal synvinkel har demokratidebatten som regel förts mot bakgrund av:

- en kraftigt utbyggd kommunal verksamhet
- en förändrad kommunal struktur, dvs. kommunindelningsreformer, samt
- en ökad tendens till långsiktig planering med ökad medverkan av experter av olika slag.

Sammantaget har utvecklingen inneburit att förutsättningarna för den kommunala demokratin har förändrats under de senaste decennierna i många länder. Av tradition finns det stora organisatoriska skillnader i den offentliga verksamheten mellan länderna. Men oavsett detta finns det ett betydande utrymme för jämförelser.

Denna redovisning syftar till att ge ett internationellt perspektiv på utvecklingen i vårt land när det gäller den kommunala demokratin. Framställningen bygger i huvudsak på ett enkätmaterial som insamlats av Europarådet¹ efter ett svenskt initiativ. Förhållandena som beskrivs avser endast medlemsländerna. Avsikten är inte att ge någon detaljerad organisatorisk beskrivning av varje land utan att beskriva utvecklingstendenser som gjort sig märkbara.

¹ Framställningen avser förhållandena i följande länder: Storbritannien, Irland, Frankrike, Västtyskland, Italien, Schweiz, Luxemburg, Belgien, Nederländerna, Sverige, Danmark och Norge. Materialet har tillhandahållits genom Europarådet.

Förändringar i den kommunala strukturen

Ett genomgående drag i Västeuropas länder är att den kommunala verksamheten befinner sig i en snabb omvandling. Krav ställs från medborgarna på ökade kommunala insatser. Även för statsmakter och näringsliv får den lokala förvaltningen allt större betydelse.

Mot den bakgrunden har det i många länder diskuterats på *vilken nivå* i den offentliga förvaltningen som olika samhällsuppgifter bör ligga. Till den frågan hör också om det är lämpligast att uppgifterna sköts av lokala kommunala myndigheter eller av en mer eller mindre decentraliserad statlig förvaltning.

I flertalet länder har det under de senaste årtiondena pågått arbete inom parlament och statsförvaltning för att finna en kommunal struktur som svarar mot de nya kraven. Det diskussionen framför allt gällt är vilka resurser och vilken områdes- och befolkningsstorlek som är lämplig för kommunal verksamhet. Ökade krav har ställts på allmän service och infrastruktur vilket bl. a. kräver långsiktig och översiktlig planering. Följande faktorer bör också nämnas:

- De kommunala uppgifterna har blivit mer specialiserade. En förutsättning för en specialisering av förvaltningen har ofta ansetts vara större administrativa enheter.
- Förändrad befolkningsfördelning och ekonomisk struktur har ofta medfört att de administrativa gränserna inte längre sammanfallit med ekonomiska och demografiska regioner.
- I tätortsområden har det ofta funnits behov av att anpassa de administrativa gränserna till tätortens utbredning och framtida expansionsbehov. Ett annat motiv har varit att utjämna ekonomiska villkor mellan centrumbildning och omgivande förorter.
- I glesbygdsmråden har syftet varit att garantera tillräckliga resurser och befolkning för att medge en rationell administration som kan möta krav på allmän service och främja ekonomiska, sociala och kulturella ambitioner.

Syftet med kommunreformerna har i stort sett varit detsamma i de olika länderna. Med de olika faktorerna har uppfattats som mer eller mindre betydelsefulla. Följaktligen har de lösningar som söks i vissa fall skilt sig åt. Detta är inte förvånande med tanke på de stora olikheter i politiska traditioner och administrativa system som finns i de europeiska staterna.

I grova drag kan följande huvudlinjer urskiljas:

- Sammanläggningar av kommuner till större enheter
- Ökat interkommunalt samarbete
- Förändringar i uppgiftsfördelningen mellan regional och kommunal nivå.

I allmänhet har de olika tillvägagångssätten inte uteslutit varandra. Det är dock klart att vissa länder mer eller mindre betonat den ena eller andra vägen.

Sammanläggningar

Avsikten med sammanläggningar har i regel varit att skapa sammanhängande enheter som kan klara av sina egna uppgifter och främja ekonomisk och industriell tillväxt. Sammanläggningarna har därför grundats på kriterier som huvudsakligen varit av ekonomisk, administrativ, geografisk eller demografisk natur.

I Norge, Danmark, Storbritannien och i viss utsträckning Nederländerna har kommunsammanläggningar genomförts (se tabell 1). Gemensamt för dessa länder är att centrala beslut har fattats om en förändring av den kommunala strukturen. Sammanläggningar har föredragits framför en regional reform som skulle ha inneburit att nya och ev. även tidigare kommunala uppgifter förts över till regional nivå. I regel har det inte ansetts möjligt att ge kommunala myndigheter frihet att välja tidpunkt för sammanläggningarna eller att tillämpa ett ökat interkommunalt samarbete som alternativ till sammanläggningar.

I Belgien planeras en kommunreform där tonvikten ligger vid sammanläggningar. I Luxemburg har också en plan med liknande inriktning utarbetats.

I andra länder har sammanläggningarna inte genomförts enligt någon rikstäckande plan. Bl. a. gäller det länder med ett federalt statsskick. I Västtyskland har både tidpunkt och sätt att genomföra reformen varierat från delstat till delstat. I Österrike har en kommunreform genomförts

Tabell 1 Förändringar i antalet kommuner i vissa europeiska länder

	1950-talet	1960-talet	1970-talet	Antal som ansetts lämpligt i framtiden
Belgien	2 670 (1947)	2 663 (1961)	2 359 (1970)	500 (1976)
Danmark	—	1 388 (1961)	274 (1974)	
Frankrike	—	37 708 (1968)	36 489 (1974)	
Italien	7 810 (1950)	—	8 056 (1972)	
Irland	—	—	115	
Luxemburg	126	126	126	
Nederländerna	1 012 (1950)	—	862 (1973)	
Norge	—	744 (1960)	444 (1974)	
Schweiz	—	—	3 072 (1970)	
Storbritannien	1 347 (1950)	1 349 (1960)	410 (1974)	
Sverige	2 500 (1950)	1 006 (1963)	278 (1974)	
Västtyskland	—	24 438 (1965)	14 242 (1974)	8–9 000
Österrike	—	3 879 (1966)	2 417 (1974)	

Källa: Reorganisation of local authorities, Europarådet, Strasbourg 1974.

i vissa delstater medan en sådan fortfarande pågår i andra.

Frankrike har ett mycket stort antal kommuner (ca 36 000). En kommunreform har påbörjats men är långt ifrån genomförd. Det totala antalet kommuner har minskat relativt obetydligt. Däremot har ett mer utvecklat samarbete mellan kommunerna kommit till stånd.

I Italien och Schweiz har ännu inga beslut fattats om någon sammanhängande översyn av den kommunala strukturen.

Interkommunalt samarbete

Både sammanläggningar av kommuner och ett vidgat interkommunalt samarbete används i praktiskt taget alla länder. I Storbritannien har långtgående sammanläggningar genomförts men de nya kommunerna har stor frihet att själva besluta om avtal emellan sig. Vissa områden är dock undantagna från interkommunala överenskommelser.

I Västtyskland har valet mellan sammanläggningar och interkommunalt samarbete varierat mellan olika delstater. I Belgien har det klart sagts ut att sammanläggningar är att föredra. Detta har också varit fallet i Frankrike men där har en större grad av frivillighet tillämpats. Antalet sammanläggningar har därigenom blivit förhållandevis litet. I Nederländerna där sammanläggningar tidigare har förekommit tillämpas nu interkommunalt samarbete i ökande utsträckning.

Tre länder har haft en uttalad preferens för interkommunalt samarbete. Det är Italien, Schweiz och Irland. I det senare fallet är antalet kommunala enheter redan relativt litet (115).

Uppgiftsförändringar kommunal – regional nivå

De länder som har genomfört en omfattande kommunreform har i allmänhet kopplat denna till en allmän översyn av den administrativa strukturen på olika nivåer. I sådana fall förefaller kommunreformen vara beroende av de reformer som genomförs på högre nivå. I länder där kommunreformen varit genomgripande har det i regel inte föreslagits någon ny regional nivå. Å andra sidan har man i länder som genomfört en omfattande regional reform som t. ex. Italien inte ansett någon kommunreform som lika angelägen. På Irland splar den regionala nivån en större roll än i övriga länder. En omfördelning av uppgifterna mellan olika befintliga regionala och lokala myndigheter övervägs där.

I vissa länder har ett motiv för en kommunreform varit att *utveckla vissa kommunala funktioner*. Detta har påverkat den typ av enhet som man eftersträvat. I Sverige var det en viktig utgångspunkt när det gällde storleken att de skulle på ett effektivt sätt kunna handha grundskolans högstadietutbildning. Det har funnits liknande motiv i några andra länder. Å andra sidan, har det i andra fall funnits en uttalad vilja att behålla de gamla enheterna. Där har tendensen snarare varit att vilja överföra en del uppgifter till en högre administrativ nivå.

Ett annat motiv för sammanläggningar har varit att *överföra statliga uppgifter* till kommunerna. I vissa länder har en sådan decentralisering skett. Andra länder har för avsikt att genomföra förändringar i den riktningen.

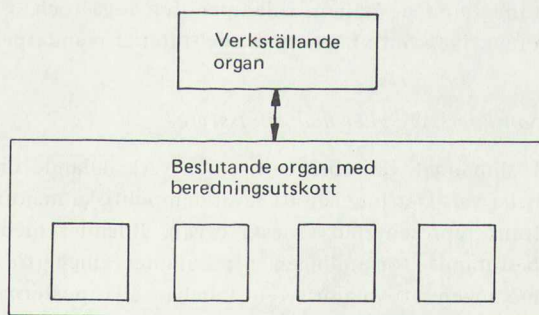
Utgångspunkten för de kommunreformer som genomförts har i regel varit att skapa en effektiv förvaltning. Bedömningarna av vilka slag av kommunala enheter som varit lämpliga har i stor utsträckning grundats på ekonomiska och administrativa synpunkter. I flera länder har emellertid de demokratiska frågorna ägnats ökad uppmärksamhet.

Kommunal organisation

Den kommunala organisationen varierar avsevärt mellan länderna både vad avser uppbyggnaden av förtroendemannaorganen och tjänstemanna-förvaltningen. Generellt kan man göra en uppdelning mellan beslutande, beredande och verkställande funktioner. Den svenska modellen med kommunala nämnder med ett ansvar såväl för beredning som förvaltning är ovanlig.

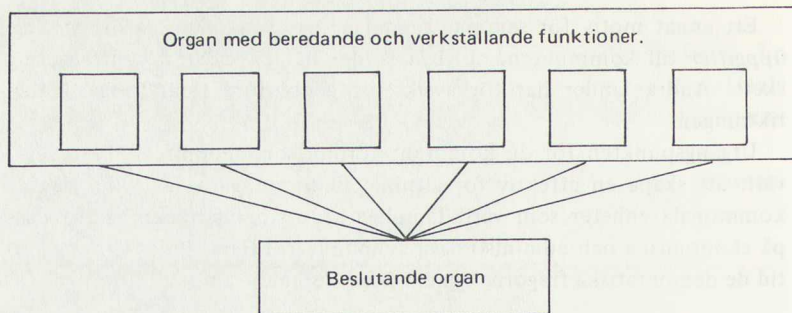
Något förenklat kan man säga att det finns två olika organisationsmodeller:

1. Länder som har beslutande organ med beredningsutskott som väljs inom den beslutande församlingen. Utskottens uppgift är endast att förbereda besluten. *Ett* verkställande organ, fullgör den funktion som hos oss handhas av flera nämnder. Hit hör t. ex. Frankrike, Västtyskland, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Inom denna kategori av länder kan även urskiljas några länder där borgmästaren har en överordnad roll över förvaltningen och därmed utgör ett slags tredje organ. Det sistnämnda gäller t. ex. i Frankrike, Italien och Belgien. I vissa fall och särskilt i Frankrike fullgör borgmästaren även statliga uppgifter.



Figur 1 Förenklad skiss av organisation med ett verkställande organ samt beslutande organ med beredningsutskott.

2. I andra länder såsom t. ex. England, Danmark och Norge är förhållandena mera motsvarande dem som gäller i vårt land. Det innebär att de verkställande funktionerna handhas av flera organ. Samtidigt sköter de även beredande uppgifter.



Figur 2 Förenklad skiss av organisation med flera verkställande organ.

En skillnad kan även göras här så till vida att "the committees" i England har en mera utpräglad beredningsfunktion och väljs inom det beslutande organet.

Valsystemet

I flertalet länder sker valet till det beslutande organet proportionellt. Undantagen utgörs av Frankrike och England där det parti som får mest röster i en valkrets blir representerat, medan det eller de partier som förlorar blir utan representation. I England har man enmansvalkretsar medan Frankrike tillämpar tvåmansvalkretsar.

Det verkställande organet väljs som regel av det beslutande organet. I Schweiz och i vissa tyska delstater väljs emellertid även de verkställande organen direkt av medborgarna.

I vissa länder utses borgmästaren (Nederländerna och Belgien) eller hela det verkställande organet (Luxemburg) av regeringen eller statschefen. De måste i allmänhet väljas bland ledamöterna i det beslutande organet.

Mandatperioden varierar från land till land. Fyraåriga perioder är vanligt, men Italien tillämpar femåriga och i Belgien, Luxemburg, Frankrike samt i några tyska delstater är mandatperioden sex år.

Samlingsstyre eller majoritetsstyre?

I allmänhet väljs beredande och verkställande organ genom proportionella val. Det innebär att såväl den politiska majoriteten som minoriteten finns representerad i dessa organ. I länder med majoritetsval till den beslutande församlingen förekommer emellertid majoritetsstyre i den meningen att majoriteten innehar alla posterna även i verkställande organ. Detta förekommer t. ex. i vissa kommuner i Storbritannien.

Det är däremot förhållandevis vanligt i alla länder att den politiska majoriteten besätter ordförandeposter i utskott, nämnder och motsvarande organ.

Kommunalt förtroendevalda

I många länder har skett eller sker en minskning av antalet förtroendevalda beroende på förändringar i den kommunala indelningen.

Antalet förtroendeuppdrag i kommunerna har minskat i England (kommunreformen 1974), Västtyskland, Danmark (kommunreformen 1970) och Norge (kommunreformen 1965).

Antalet uppdrag i kommunerna är i stort sett oförändrat i Nederländerna, Luxemburg och Schweiz. Samma är förhållandet i Frankrike, men den beslutande och pågående kommunindelningsreformen kommer på sikt att innebära en minskning av antalet förtroendemän. I Belgien pågår förberedelserna för en kommunindelningsreform. Det har just nu lett till en ökning av antalet förtroendemän, men på sikt kommer det även i Belgien att innebära en minskning.

I övrigt kan man se att arbetsförutsättningarna för de kommunalt förtroendevalda varit föremål för uppmärksamhet i flera länder. Uppdragen har blivit alltmer tidskrävande. Det har därför bedömts motiverat att förtroendemännen erhåller någon form av ekonomisk kompensation.

I vissa länder förefaller det som om förtroendemännens ersättning är mera symbolisk. Det gäller t. ex. i Schweiz, Belgien och Nederländerna. I Luxemburg förekommer inte någon sådan ersättning.

I andra länder är ersättningen av en sådan omfattning att den inte kan karakteriseras som symbolisk. Det gäller i Danmark, Norge, Västtyskland, Frankrike och England.

Det finns också en tendens i flera länder att kommunalt förtroendevalda engageras på heltid, även om det fortfarande är tämligen ovanligt. Det förekommer i vissa kommuner i Norge, Danmark, Nederländerna och Schweiz.

Borgmästare som finns i flera länder kan inte sällan också karakteriseras som kommunalt förtroendevalda med i det närmaste heltidsuppdrag. Dessa har emellertid inte alltid så renodlade politiska funktioner som kommunalråd och landstingsråd i vårt land. Deras ställning varierar från land till land. I England har de främst representativa funktioner. Uppdraget är ett hedersuppdrag för äldre kommunalt förtroendevalda. I t. ex. Frankrike, Belgien, Luxemburg och Nederländerna är de främst administrativa ledare.

Kommunalt anställda

Antalet kommunalt anställda har ökat avsevärt i alla västeuropeiska länder under senare år. Detta är en följd av den ökade kommunala verksamheten.

Samtidigt har det blivit allt vanligare att de kommunalt förtroendevalda har överlämnat beslutanderätt till tjänstemännen.

Den kommunala förvaltningsorganisationen genomgår stora förändringar i flertalet länder. Ett genomgående organisationsproblem synes vara hur man skall kunna åstadkomma en bättre samordning mellan olika delförvaltningar. I England har detta t. ex. varit föremål för en särskild

utredning av en arbetsgrupp. Gruppen har rekommenderat kommunerna att inrätta en chefsbefattning med samordningsfunktioner, samt ett särskilt tjänstemannaorgan med samordningsuppgifter.¹

Frågan om personalens inflytande har aktualiserats i flera länder i samband med tillskapande av rådgivande företagsnämnder. Det gäller t. ex. i England, Frankrike, Schweiz, Danmark, Norge och Västtyskland.

Inte i något land har dessa frågor diskuterats utifrån ett så vidsträckt perspektiv som i Sverige. I Belgien har genomförts en lag (1974) som ökat de anställdas möjligheter att förhandla om personalfrågor. Men i övrigt finns inte några motsvarigheter till en utsträckt förhandlingsrätt för kommunalt anställda av det slag som diskuteras i vårt land.

Offentlighet och kommunal information

I flertalet länder finns det intressanta tendenser, när det gäller medborgarnas förutsättningar att få information i kommunala frågor.

Grunden för denna information synes i flertalet fall vara att kommunala handlingar i princip är offentliga i lag. I Schweiz avgörs i varje kommun i vad mån handlingar skall vara offentliga.

I allmänhet finns inte någon lagfäst skyldighet för kommunerna att tillhandahålla medborgarna viss information. I vissa fall t. ex. på planområdet förekommer detta. Men i övrigt har överlämnats till kommunerna att avgöra i vilka situationer information skall ske.

Sammanträdena med det beslutande organet är offentliga i samtliga länder, även om det finns vissa smärre lagreglerade undantag. Det gäller då vissa bestämda frågor t. ex. där man av försvarspolitiska skäl inte kan ha offentlighet.

Nämndernas sammanträden är i princip inte offentliga i något av länderna. Men enligt svaren från England och Västtyskland kan det förekomma offentliga sammanträden i dessa organ.

Massmediesituationen i kommunerna

I samtliga länder spelar massmedierna en ytterst betydelsefull roll för den kommunala informationen. Information via pressen bedöms som den viktigaste informationsvägen. Lokal information återfinns såväl i nationella, regionala som i lokala dagstidningar.

Den generella tendensen i samtliga länder är emellertid att utbudet av dagstidningar minskar. I Frankrike i likhet med i vårt land har man i viss mån lyckats hejda "tidningsdöden". Men genomgående är situationen för dagspressen i de olika länderna besvärlig. Särskilt gäller detta för lokala tidningar.

För Frankrike gäller att det 1955 fanns 28 franska städer med åtminstone två dagstidningar, men att det idag är endast nio städer som har denna pressituation.

I Västtyskland minskade t. ex. antalet tidningar med 38 procent mellan 1954 och 1974 från 624 till 432. Antalet kommuner med endast

¹ The new local authorities - management and structure, London 1972.

en dagstidning ökade under perioden med ca 40 procent.

Mot bakgrund av utvecklingen för den lokala pressen är det av betydande intresse att studera förekomsten av radio som är verksam inom mindre geografiska områden än den nationella. Av svaren framgår att det finns lokal- eller regionalradio i samtliga länder, men att spridningen varierar avsevärt. Även antalet sändningstimmar uppvisar en betydande variation såväl mellan länderna som mellan olika lokalradio-stationer. Några helt jämförbara siffror finns inte att tillgå, men en ungefärlig uppskattning från de olika länderna ger följande bild.

Antalet lokal/regionalradiotimmar per vecka är 2,5 i Danmark, 5 i Schweiz och Frankrike, 7 i Sverige och 8 i Norge. I Nederländerna varierar siffran från 7 till 20 timmar i olika regioner, och i Belgien från 4 till 75 timmar. I Luxemburg sänder man ca 36 timmar per vecka och i England kan siffran uppgå till ca 40 timmar.

Betydelsen av lokal och regional radio förefaller att öka i flertalet länder. Sammantaget tycks här finnas en teknisk resurs som i många fall inte utnyttjas såsom skulle vara möjligt. En successiv utbyggnad på detta område torde därför kunna förutses.

Detta förhållande gäller även för andra former av massmedieöverföring. Alla länder utom Norge och Danmark har lokal/regional television även om sändningstiden är betydligt mindre än för radion.

Av intresse att notera i detta sammanhang är även försök med s. k. kabel-television. Detta befinner sig dock ännu på experimentstadiet och finns endast i någon enstaka kommun i några länder. Det gäller Schweiz, Frankrike, Västtyskland, England, Nederländerna och Belgien. Situationen på detta område är att man i alla länder valt att gå försiktigt fram. Därför är erfarenheterna ännu inte så omfattande att man kan göra sig en föreställning om vilken roll detta kan spela i framtiden för den kommunala demokratin.

Kommunal informationsverksamhet

Massmedierna spelar alltså en central roll för medborgarnas kännedom om den kommunala politiken. Samtliga länder upplever dock att denna kontaktkanal inte är tillräcklig. I ökande utsträckning har kommunerna därför valt att vidta egna informationsåtgärder.

Det blir allt vanligare i flera länder att kommunerna utger informationsbulletiner, informationstidningar, informationsbroschyrer.

Framför allt i större kommuner har man börjat inrätta särskild personal som skall handha informationen. Man inrättar även informationskontor. Så t. ex. finns sådana kontor i ett antal kommuner i England, Nederländerna, Västtyskland, Belgien. I andra länder har man diskuterat att inrätta sådana.

Vidare omnämns i svaren att kommunerna informerar genom annonser i massmedierna, på kommunens anslagstavla etc.

Förekomsten av kommunal informationsverksamhet tycks variera avsevärt mellan länderna. Endast i ett fåtal fall har det skett en så kraftig utbyggnad av den kommunala informationen som i vårt land. Nämnas

bör framför allt England där många kommuner har anställt särskild informationspersonal. Även i Västtyskland och i Danmark sker för närvarande en betydande utbyggnad på detta område.

Sammantaget kan konstateras att man i andra länder söker sig fram med metoder som är likartade dem som används i vårt land. Ett genomgående drag tycks vara att man satsat i hög grad på tryckt informationsmaterial.

Allmänt sett kan det vara så att man kompenserat minskade personliga kontaktmöjligheter till följd av minskat antal förtroendevalda på detta sätt. Det finns även en tydlig tendens i det moderna samhället att övergå från personliga kontakter till indirekt informationsutbyte via massmedier och trycksaker.

Olika vägar till medverkan och medborgarinflytande

Kommunala informationsinsatser har inte enbart haft som syfte att informera medborgarna om kommunala frågor. Det har även gällt att ge ökade möjligheter till medinflytande mellan valen.

De *politiska partierna* spelar en central roll i flertalet länder när det gäller att bereda medborgarna möjlighet att medverka i den kommunala verksamheten. Partiernas ställning på den lokala nivån förefaller emellertid att variera avsevärt. Starkast synes den lokala partiaktiviteten vara i de skandinaviska länderna. I andra länder såsom i Frankrike, Luxemburg, Belgien och Nederländerna finns det alltså mindre kommuner som saknar partipolitiska grupperingar.

På grund av förändrade förutsättningar i den kommunala verksamheten har frågan om partiernas arbetsmöjligheter diskuterats i flera länder. Det har gällt om kommunerna skall underlätta partiaktiviteten genom direkta åtgärder. Traditionellt har det funnits tveksamhet mot en sådan utveckling i alla europeiska länder, men under senare år har det förekommit stöd i olika former. Detta har dock som regel inte tagit sig uttryck i årliga partibidrag av den form vi har i vårt land. Vanligen har man försökt att underlätta för partigrupperns arbete i samband med den kommunala verksamheten. I England finns det en ökande tendens till att kommunerna ger stöd till heltidsanställda assistenter som hjälper parti-grupperna i de beslutande organen. Det kan även gälla telefon och postkostnader samt tillhandahållande av sammanträdesrum. Man underlättar även partistudier. Motsvarande förekommer men i något mindre skala i Irland, Nederländerna och Västtyskland.

I vissa länder har man i ökad utsträckning börjat ge ekonomiskt stöd till partierna inför valrörelser. Detta förekommer ofta i Frankrike och i Schweiz.

I Luxemburg, Belgien och Danmark uppges däremot att kommunerna inte vidtar några särskilda åtgärder för att underlätta partiernas arbete.

Vid sidan om de politiska partierna spelar *folkrörelser och sammanlutningar* av skilda slag en ökande roll i kommunalpolitiken i flera länder. I många fall har man utvecklat nya kontaktformer i kommunerna

under senare år för att underlätta för organisationerna att framföra krav, önskemål och synpunkter.

Formellt remissförfarande i vissa frågor förekommer i Nederländerna och i Västtyskland. Ett oreglerat remissförfarande har utvecklats i vissa länder t. ex. i England, Frankrike, Belgien, Schweiz, Danmark och Norge.

Referensgrupper med rådgivande status där företrädare för organisationer ingår är vanliga i Nederländerna, Västtyskland, England, Frankrike och Belgien.

Rådgivande organ bestående av företrädare för såväl kommunala organ som för organisationer förekommer ofta i Frankrike. Överhuvudtaget förefaller man där mera än i andra länder försöka få till stånd en vidgad medverkan från organisationernas sida. I flera fall har man även låtit organisationerna dela ansvar med kommunerna eller ta hand om skötsel för t. ex. lekskolor, idrottsanläggningar, ungdomslokaler och daghem. Överförande av uppgifter till organisationerna sker enligt en särskild lag.

I alla länder är det en allmän tendens att förekomsten av *spontana aktionsgrupper* ökar. I allmänhet är detta ett relativt nytt fenomen. Grupperna ägnar sig främst åt miljöfrågor, trafik och bostadsplanering.

Denna form av medborgaraktiviteter har förekommit under längst tid i Irland och Nederländerna.

I Irland är det mycket vanligt att frivilliga grupper engagerar sig i kommunalpolitiken. Inte sällan blir dessa grupper permanenta och fungerar som en slags alternativt organ för medborgarinflytande i förhållande till de kommunala organen.

Utvecklingen i Nederländerna tycks vara att spontana aktionsgrupper engagerar sig på ett allt vidare fält. Man har även agerat i ökad utsträckning till förmån för vissa medborgargrupper t. ex. barnfamiljer.

Sammantaget ökar antalet spontana aktionsgrupper i alla länder. Från att tidigare ha uppstått främst i storstadsområdena har de under senare år blivit vanligare även i andra kommuntyper.

Kommunernas attityder till aktionsgrupperna varierar. I vissa länder t. ex. Nederländerna, Västtyskland och Frankrike tycks det bli allt vanligare att partierna söker samarbeta med dessa grupper för att få deras stöd. I allmänhet synes partierna haft en avvaktande attityd.

Kommunal planering

Det är en allmän tendens i de västeuropeiska länderna att planeringsfrågorna får allt större betydelse i kommunerna. I synnerhet har stadsplaneringen och åtgärder som har direkt betydelse för miljön uppmärksamats i den allmänna lokala debatten.

I det kommunala arbetet har detta ofta inneburit att större vikt lagts vid insatser för information och samråd under planeringsarbetet. Särskilt har betydelsen av samråd i tidiga skeden av planarbetet understrukits. Förutom sådana frivilliga initiativ från kommunerna har flera länder under senare år omarbetat sin planlagstiftning. Att förstärka medborgarinflytandet har i regel betonats som ett av de viktiga syftena med en

sådan ny lag. Det gäller t. ex. Danmark, England och Västtyskland.

Lokala möten, information till lokalpressen, utställningar, särskilda informationstidningar och referensgrupper är några sätt som använts för att bygga ut kontakten med berörda och intresserade medborgare. Det förekommer också att studiecirkelar anordnas och att särskilt diskussionsunderlag utarbetas.

I flera länder har centrala rekommendationer och anvisningar utarbetats för hur kommunerna lämpligen bör försäkra sig om medborgarnas synpunkter. Det är t. ex. fallet i Frankrike och England.

I de flesta länder finns bestämmelser i lag om att medborgarna har rätt att ge synpunkter och lämna in erinringar mot kommunala planer. De olika länderna skiljer sig emellertid bl. a. åt i fråga om den krets av medborgare som är berättigade till att delta i samråd och att överklaga beslut. Det kan gälla vissa grupper av intressenter. I andra länder innefattas också större grupper av medborgare — berörda som t. ex. hyresgäster eller alla som är intresserade.

Skillnader finns också vad gäller de skeden av planeringsarbetet då kommunen enligt lag skall informera och samråda. I de flesta fall finns regler om att medborgare skall kunna framföra erinringar och synpunkter när förslag har utarbetats men innan slutligt beslut fattats. Ofta skall en offentlig utfrågning anordnas. Det senare är fallet t. ex. i England, Belgien och Schweiz. Vanligen är detta förfarande begränsat till vissa typer av planeringsfrågor.

Vissa länder har i lag närmare reglerat planärendenas handläggning i förberedande skeden. Det är då i form av regler som t. ex. anger att viss tid skall avsättas för att ge möjlighet till debatt och att vissa angivna åtgärder skall vidtas av kommunerna för information och samråd. Det gäller framför allt Danmark, England och Västtyskland.

I *Danmark* innebär lagen om regionplanering att planeringsarbetet indelas i fyra skeden.

1. Alternativa skisser
2. Preliminärt förslag
3. Godkänt förslag samt
4. Uppföljning genom att rapporter utarbetas vartannat år.

Till de olika skedena har bestämmelser anknutits om hur planeringsmyndigheten skall informera och inhämta medborgarnas synpunkter.

I fråga om kommunplaner och lokalplaner har en ny lag med liknande inriktning antagits av folkettinget 1975.

Innan arbete med kommunplan påbörjas skall fullmäktige offentliggöra en kortfattad redogörelse för huvudfrågor och förutsättningar för det kommande arbetet. Kommunen skall vidare informera i syfte att underlätta en offentlig debatt om planläggningens målsättning och närmare innehåll.

När förslag utarbetats och antagits skall förslaget offentliggöras bl. a. tillsammans med en sammanställning av de synpunkter som framkommit i samband med den tidigare offentliggjorda redogörelsen. Under fyra månader skall erinringar mot förslaget kunna framföras. Vidare anger

lagen att fullmäktige regelmässigt under första delen av mandatperioden skall göra en översyn av kommunplanen och överväga ev. ändringar.

När förslag till lokalplan antagits skall kommunfullmäktige offentliggöra förslaget tillsammans med en kortfattad beskrivning av innehåll och rättsverkningar. Skriftlig underrättelse skall bl. a. ges till hyresgäster och brukare samt till lokala föreningar och liknande som skriftligen hos kommunen anhållit om att bli underrättade om förslag till lokala planer.

Tillkännagivande om slutligt godkännande skall bl. a. ange på vilket sätt planen avviker från tidigare offentliggjorda förslag. Meddelande om detta skall bl. a. sändas till dem som lämnat in skriftliga erinringar och till de lokala föreningar som begärt information om lokalplaner.

Fullmäktige kan i vissa fall ge en fastighetsägareförening eller hyresgästförening rätt att självständigt besluta om mindre omfattande avvikelser från bestämmelserna i en lokalplan.¹

I *England* kräver lagstiftningen insatser för informationsutbyte med allmänheten vid framför allt två tidpunkter under planarbetet. Det gäller både översiktliga strukturplaner och mer detaljerade s. k. lokala planer.²

1. När förberedande undersökningar utförts och myndigheten genom att utarbeta alternativa lösningar angivit handlingsutrymmet för de viktigaste frågorna.
2. När det kan klarläggas vilket av alternativen som skall förordas.

Även i *Västtyskland* har lagstiftningen på detta område en liknande inriktning. Som ett exempel kan saneringslagen nämnas. Den kräver att hyresgäster och andra som direkt berörs av planeringen, skall ges tillfälle att medverka vid förberedelser och genomförande av åtgärderna. Det gäller även anställda inom området och andra som på annat sätt är beroende av det i sin dagliga tillvaro. Stor vikt läggs vid att de sociala konsekvenserna skall klarläggas. Kommunen skall ta kontakt med de berörda och på grundval av detta upprätta en s. k. socialplan som skall kompletteras löpande.³

Decentralisering – lokala organ

I många europeiska länder pågår en diskussion om möjligheterna att decentralisera uppgifter som endast berör medborgarna i vissa delar av en kommun. Särskilda styrelser eller förvaltningar skapas för att de berörda medborgarna på ett enklare och effektivare sätt skall kunna påverka frågor som har lokal betydelse.

Debattens inriktning och omfattningen av de åtgärder som vidtagits i form av lagstiftning eller initiativ av kommunerna varierar starkt mellan de olika länder som tillfrågats i Europarådets enkät. Av naturliga skäl har intresset för förändringar av detta slag varit störst i länder där kommunreformerna inneburit att antalet kommuner minskat kraftigt. Totalt sett förefaller emellertid inte åtgärder för decentralisering ha förändrat formerna för den kommunala verksamheten särskilt påtagligt i de undersökta länderna.

¹ Lov om kommuneplanlægning nr 287 den 26/6 1975.

² Town and Country Planning Act 1972.

³ "Städtische Sanierung", Bundesgesetzblatt nr 72, Bonn 1971.

Framför allt kan följande tre slag av organisationsförändringar urskiljas:

- Territoriell decentralisering. Vissa uppgifter som åvilar kommunen förs över till ett lokalt råd/styrelse som ansvarar för en geografiskt avgränsad enhet – en kommunedel. Hit bör räknas både sådana organ som har egentliga besluts- och förvaltningsuppgifter och sådana som har rådgivande funktion i ärenden som gäller kommundelen.
- Sektoriell decentralisering. Vissa uppgifter inom ett verksamhetsområde som kommunen svarar för uppdras åt ett lokalt organ att svara för. Det kan t. ex. gälla skötseln av vissa anläggningar inom en eller flera nämnders verksamhetsområden.
- Administrativ decentralisering. Vissa uppgifter som sköts av kommunens centrala förvaltning överförs till lokalt placerade tjänstemän.

Territoriell decentralisering

Lagregler om att kommunal verksamhet kan decentraliseras till kommundelar finns i Västtyskland, Nederländerna och England.

I Västtyskland är kommunal decentralisering en delstatsuppgift. Flera delstater har dock infört sådana regler. Större kommuner kan indelas i delområden (Bezirke). De har huvudsakligen rådgivande uppgifter men kan även ges rätt att fatta vissa beslut som gäller området.

I Nederländerna finns en generell möjlighet att delegera alla slag av uppgifter utom budget, rätten att utfärda sanktioner eller rätten att ta upp skatter annat än rent lokala. I det senare fallet under förutsättning att den högre myndigheten givit sitt godkännande. I realiteten är de flesta kommunalorganen rent rådgivande.

I England har redan före kommunreformen 1974 funnits ytterligare en kommunal nivå i landsbygdskommunerna som närmast kan översättas med det svenska ordet socken (parish). Även socknarna har blivit föremål för sammanläggningar. Endast i de städer som varit stora nog att utgöra egna kommuner i det nya systemet saknar indelning i parishes.

Till sockennivån kan kommunerna delegera avgränsade uppgifter som då utförs på kommunens uppdrag. Det yttersta ansvaret för uppgifterna kvarstår emellertid hos kommunen.

Dessutom har ett parish council vissa egna uppgifter. Det gäller t. ex. ansvaret för

- underhåll av gångvägar
- parkeringsplatser
- belysning
- kyrkogårdar
- simhallar
- rekreationsanläggningar
- parker och andra öppna ytor
- koloniträdgårdar.

I ett flertal länder förekommer det att kommunerna spontant inrättar

lokala råd. Uppgiften är då att i första hand vara rådgivande i förhållande till de centrala kommunala organen. Det finns t. ex. i Italien och Norge.

Utnämningen av de lokala styrelserna kan i England och Västtyskland ske genom allmänna val. I övriga länder utses representanterna av kommunens beslutande organ.

De lokala organens verksamhet finansieras i regel via den kommunala budgeten. I England och Nederländerna finns dock möjligheten att ta upp lån och ta ut skatt.

Sektorieell decentralisering

Delegation till lokala styrelser vid institutioner eller med ansvar för en viss sektor förekommer i flera länder t. ex. Danmark, England och Italien. Det är vanligast vid skolor, daghem och pensionärshem.

Administrativ decentralisering

Tjänstemän och förvaltningskontor som är placerade i kommundelarna är den tredje vägen till decentralisering. En sådan distriktsindelning förekommer i flera länder. Det finns framför allt i kommuner som sammanlagts i form av lokala kontor t. ex. i England och Nederländerna och i större städer där förvaltningen distriktsindelats (t. ex. i Frankrike och Italien).

Sammanfattning

Avslutningsvis kan konstateras att demokratifrågorna rönt ökad uppmärksamhet i flertalet västeuropeiska länder. Inte minst har det gällt den kommunala demokratin. Förutsättningarna för den kommunala verksamheten har väsentligt förändrats under senare år. De kommunala enheterna har fått ökade arbetsuppgifter. Behovet av kommunal planering har framträtt allt klarare. I flera av länderna har det skett förändringar i den kommunala strukturen, vilket inneburit att antalet kommuner minskat.

Mot bakgrund av denna utveckling har förutsättningarna för de kommunalt förtroendevalda förändrats. I allmänhet har man inte i andra länder uppmärksammat dessa frågor i lika hög grad som i vårt land. Men frågeställningen har aktualiserats i flera länder. Det gäller t. ex. möjligheterna att ge arvoden till förtroendevalda, men även deras förhållanden till tjänstemän. Heltidsengagerade förtroendemän finns på sina håll men är alltjämt ovanligt. I flera länder intar borgmästaren en speciell ställning i den kommunala organisationen som ledare av den kommunala administrationen. Detta saknar motsvarighet i vårt land och försvårar naturligtvis jämförelser.

Antalet kommunalt anställda har ökat kraftigt i alla länder under de senaste decennierna. Frågan om personalinflytande har börjat aktualiseras på sina håll framför allt i samband med tillskapande av rådgivande företagsnämnder.

I flertalet länder är någon form av kommunalt samlingsstyre vanligast. Kommunalt majoritetsstyre i mera renodlade former förekommer på några håll. Majoritetsmarkeringar där majoriteten besätter "nyckelposter" är mera vanligt. Någon omfattande debatt har emellertid inte förts om den kommunala styrelseordningen i andra länder.

Massmediesituationen påminner i stort om den som gäller i vårt land, dvs. antalet tidningar har som regel minskat kraftigt under de senaste decennierna. Lokal- och regionalradio håller på att utvecklas. Samtidigt bedriver man experiment med nya former av massmedieteknik t. ex. kabeltelevision.

Den kommunala informationsverksamheten håller på att byggas ut i flertalet länder. I ökad utsträckning ges särskild personal i uppdrag att handha kommunal information. Kommunala tidningar, broschyrer, utställningar blir allt vanligare framför allt i större kommuner. I vissa länder har man dock inte mera än börjat på denna uppbyggnad.

Informationsinsatserna syftar i ökad utsträckning till att stimulera till aktivitet och ge möjlighet till medborgarinflytande. I allmänhet har de politiska partierna inte samma omfattande aktivitet som i vårt land. Det är inte heller så vanligt att kommunerna ger ekonomiskt stöd till partiernas verksamhet. Ekonomiskt stöd förekommer inte annat än i samband med val och även detta är ovanligt.

Även andra organisationer och folkrörelser har som regel en mindre framträdande roll än i vårt land. Det finns emellertid en tendens i flera länder att i större utsträckning försöka ge ökat utrymme för organisationernas verksamhet t. ex. genom olika former av remissförfaranden och referensgrupper.

Samtidigt kan noteras att antalet spontana aktionsgrupper tenderar att öka i alla länder. Främst engagerar sig dessa i miljöfrågor av olika slag. Från att tidigare främst ha varit en företeelse i storstadsområden har det blivit vanligare även i andra kommuntyper.

Den kommunala planeringen har ofta uppmärksammats särskilt i kommunerna. I synnerhet har det gällt planeringsåtgärder som syftat till direkta förändringar i miljön. Flera länder har under senare år även infört bestämmelser i lag som anger hur planärenden skall behandlas i olika skeden för att ge bättre förutsättningar för debatt och möjlighet för berörda medborgare att påverka.

I många europeiska länder pågår en diskussion om möjligheterna att decentralisera uppgifter, som endast berör medborgare i vissa delar av en kommun. Totalt sett förefaller emellertid inte åtgärder för decentralisering till nya lokala organ ha förändrat formerna för den kommunala verksamheten särskilt påtagligt i de undersökta länderna.

Informationsverksamheten i kommuner och landsting 1974

Av Anders Ek

Inledning

Utredningen om den kommunala demokratin har i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) diskuterat den kommunala informationsverksamheten i ett särskilt kapitel. Med utgångspunkt i uppfattningen att information har stor betydelse för utvecklingen av den kommunala demokratin föreslår utredningen olika åtgärder för att förbättra den nuvarande informationsverksamheten. Flera av utredningens förslag i övriga kapitel syftar också till att förbättra informationsutbytet mellan de förtroendevalda, de kommunalt anställda och medborgarna.

En viktig bakgrund för utredningens förslag till åtgärder som rör den kommunala informationsverksamheten har varit de undersökningar utredningen genomfört vid två tillfällen. Båda undersökningarna, som utförts i samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, har omfattat samtliga kommuner och landsting.

Den första undersökningen genomfördes 1971. Resultaten från den undersökningen har tidigare presenterats i en särskild rapport (SOU 1972:52).

Den andra undersökningen utfördes under 1974. Vissa uppgifter från den finns redovisade i kapitlen 6 och 8 i huvudbetänkandet. En sammanfattande sammanställning av resultaten har emellertid inte publicerats tidigare. Då det aktuella informationsläget i kommuner och landsting kan antas ha allmänt intresse presenteras ytterligare material i detta avsnitt.

Samtliga enkäter har besvarats. Ej besvarade eller ofullständigt besvarade frågor har kompletterats per telefon. Genom frågornas allmänna formulering kan dock innebörden ha uppfattats något olika av uppgiftslämnarna. De sammanställningar som gjorts avser emellertid allmänna tendenser, inriktning osv. Ev. missuppfattningar hos den som besvarat enkäten betyder mot den bakgrunden mindre.

Den undersökning som genomfördes 1974 bör ses som en uppföljning av undersökningen 1971. Syftet är detsamma i båda undersökningarna liksom huvuddelen av frågeställningarna. Vissa frågor i enkäterna har omformulerats och några frågor har tagits bort resp. lagts till 1974 års undersökning. För att underlätta en jämförelse mellan de två undersökningstillfällena används i fortsättningen samma disposition som i SOU 1972:52.

Informationsåtgärder

Informationstidning

År 1974 hade 78 kommuner egen tidning (se tabell 1). År 1971 var motsvarande antal 88. Den andel av kommunerna som regelbundet ger ut en informationstidning har emellertid ökat med omkring 10 procent under perioden. Samtidigt bör man emellertid lägga märke till att antalet kommuner har minskat från 464 1971 till 278 1974.

Kostnaderna för informationstidningarna har ökat sedan 1971. I de minsta kommunerna var framställningskostnaderna 1974 omkring 13 000 kronor i genomsnitt. Kommuner med mer än 50 000 invånare hade kostnader över 200 000 kronor per år i genomsnitt. I Stockholm var motsvarande siffra nästan 1,4 miljoner kronor.

Genomsnittskostnaderna är främst beroende av till vem de distribueras och hur många nummer som ges ut per år. Nästan samtliga informationstidningar sprids till alla hushåll i resp. kommun. De flesta kommer ut med tre–fyra nummer per år. I sex kommuner, däribland Stockholm, utkommer de emellertid med fler än tio nummer.

Genomsnittsupplagorna ökar med kommunstorleken från drygt 3 000 i de minsta till nästan 75 000 exemplar i de största kommunerna.

Landstingens informationstidningar skiljer sig från kommunernas genom att de vanligen distribueras endast till personal, förtroendevalda och intresserade. Samma skillnad fanns även 1971. Tabell 2 visar att av de 22 landsting som gav ut någon tidning var det fyra som vände sig till hushållen. 1971 gav 15 landsting ut någon informationstidning.

Nära hälften av landstingen gav ut *en* tidning. I övriga landsting varierade antalet mellan två och 13 tidningar. Av de 13 som utgavs av Malmöhus läns landsting var 12 personaltidningar med begränsade upplagor.

Framställningskostnaderna varierade mellan 44 000 och 750 000 kronor. Stora skillnader i fråga om spridning och utgivningstäthet gör att kostnaderna varierar så kraftigt.

Både mellan landstingen och mellan skilda tidningar inom samma landsting fanns det stora skillnader i upplagornas storlek.

Tabell 1 Förekomst av kommunal informationstidning 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Ja	Procent
– 9 999	68	11	16
10 000–19 999	99	26	26
20 000–29 999	43	13	30
30 000–49 999	34	12	35
50 000–	34	16	47
Samtliga kommuner	278	78	28

Tabell 2 Informationstidningar i landstingen 1974

Landsting	Förekomst av infotidning	Antal tidningar	Framställningskostnader	Distribueras till		Upplägga	
				Hushåll	Förtroendevalda och anställda	Tidning I	Tidning II
Stockholms	x	2	750 000	x	x	550 000	775 000
Uppsala	x	4	110 000			52 500	25 000
Södermanlands	x	5	250 000			160 000	5 000
Östergötlands	x	4	130 000		x	72 000	45 000
Jönköpings	x	3	44 000		x	30 000	250
Kronobergs	x	1	93 000			57 500	
Kalmar	x	1	100 000			40 000	
Blekinge	x	1	70 000			48 000	
Kristianstads	x	13	240 000			210 000	
Malmöhus	x	1	65 000			32 000	
Hallands	x	1	120 000		x	165 000	
Göteborgs och Bohus	x	2	60 000		x	53 600	24 000
Älvsborgs	x	5	90 000		x	48 000	18 000
Skaraborgs	x	1	80 000			90 000	
Värmlands	x	1	150 000			110 000	
Örebro	x	1	100 000			144 200	
Västmanlands	x	2	250 000	x		152 500	14 400
Kopparbergs	x	1	130 000	x		63 000	
Gävleborgs	x	1	125 000			60 000	
Västernorrlands	x	7	70 000			27 000	31 500
Jämtlands	x	2	45 000			22 000	60 000
Västerbottens	x	2	400 000	x		150 000	200 000
Norrbottnens	x	2					

Tabell 3 Kommuner som gav ut informationsbroschyrer till samtliga hushåll 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Ja	Procent
– 9 999	68	47	69
10 000–19 999	99	81	82
20 000–29 999	43	34	79
30 000–49 999	34	29	85
50 000–	34	26	77
Samtliga kommuner	278	217	78

Tidning 1 som i allmänhet är den största tidningen i resp. landsting hade upplagor på mellan 22 000 och 550 000 exemplar. I Stockholms läns landsting gavs en tidning ut i 775 000 exemplar.

Både kostnader och upplagor för landstingens informationstidningar har ökat sedan 1971.

Informationsbroschyrer, brev, cirkulär etc.

Kommunernas och landstingens skriftliga information vänder sig antingen till alla invånare eller riktas till en viss medborgargrupp.

1971 distribuerade ungefär hälften av kommunerna någon informationsbroschyr till samtliga kommuninvånare. Som framgår av *tabell 3* hade denna andel ökat till omkring 80 procent 1974. I de minsta och största kommunerna är andelen något lägre än i de medelstora kommunerna.

Oavsett kommunens storlek distribuerades någon form av skriftlig information till samtliga hushåll mellan två och tre gånger per år. Förhållandet var detsamma 1971.

Även broschyrernas innehåll var detsamma som 1971. Dels var det allmän information om kommunernas verksamhet, organisation, förvaltningar och service, dels information om de förtroendevalda.

Skriftlig information som vände sig till en viss grupp av invånare användes 1971 av omkring 40 procent av kommunerna. *Tabell 4* visar att den siffran ökat med ungefär 15 procent fram till 1974. På samma sätt som 1971 ökade förekomsten ju större kommunerna var.

De stora kommunerna utnyttjade den informationsformen i större omfattning. Bland de 26 av de största kommunerna gav 11 ut sådana broschyrer fler än 10 gånger. Genomsnittet för den kommunstorleken var 16 gånger.

1971 gav de kommuner som använde sig av informationsbroschyrer ut i genomsnitt omkring 3,5 per år. 1974 hade denna siffra ökat till mer än 5 per år.

Kommunerna vände sig till pensionärer, föräldrar, invånare i olika kommundelar, nyinflyttade, handikappade, föreningar osv. Ofta gällde det upplysningar om kommunernas service på olika områden. Bilden var densamma 1971.

Sex landsting gav 1971 ut någon informationsbroschyr till samtliga

Tabell 4 Kommuner som gav ut skriftlig information riktad till en viss grupp invånare 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Ja	Procent
– 9 999	68	30	44
10 000–19 999	99	51	52
20 000–29 999	43	24	56
30 000–49 999	34	25	74
50 000–	34	26	77
Samtliga kommuner	278	156	56

hushåll. 1974 hade ytterligare tre landsting använt den formen för information. Som framgår av *tabell 5* gav dessa nio landsting alla ut en broschyr. I nästan samtliga fall rörde det sig om landstings- eller vårdkataloger som informerade om landstingens service.

Framställningskostnaderna varierade mellan 14 000 och 650 000 kronor beroende på upplaga, antal gånger samt broschyrernas utformning. Kostnaderna var högre 1971.

Information från landstingen till vissa invånare i landstingsområdena har ökat sedan 1971. Då gav 10 landsting ut sådan information medan 19 gjorde detsamma 1974 (se *tabell 5*).

I allmänhet användes riktad information en eller två gånger per år. De

Tabell 5 Landstingens skriftliga information 1974

Landsting		Skriftlig information till alla invånare		Skriftlig information till viss grupp invånare		
		Antal gånger/år	Kostnad	Ja	Antal gånger/år	Kostnad
Stockholms	x	1	650 000	x	1	40 000
Uppsala	x	1	265 000	x	1	185 000
Södermanlands	x	1	120 000			
Östergötlands				x	1	5 000
Jönköpings				x	1	6 000
Kronobergs	x	1	14 000	x	1	5 000
Kalmar						
Blekinge						
Kristianstads				x	1	8 500
Malmöhus	x	1	170 000	x	1	10 000
Hallands	x	1	71 000	x	2	1 000
Göteborgs och Bohus				x	2	9 000
Älvsborgs	x	1	130 000	x	2	40 000
Skaraborgs	x	1	100 000	x	2	70 000
Värmlands				x	1	10 000
Örebro				x	1	8 000
Västmanlands	x	1	50 000	x	2–3	20 000
Kopparbergs						
Gävleborgs				x	1	1 000
Västernorrlands				x	100	5 000
Jämtlands				x	3	60 000
Västerbottens				x	3	45 000
Norrbottnens				x	25	20 500

Tabell 6 Regelbunden annonsering i kommunerna 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Ja	Procent
- 9 999	68	17	25
10 000-19 999	99	35	35
20 000-29 999	43	19	44
30 000-49 999	34	18	53
50 000-	34	22	65
Samtliga kommuner	278	111	40

landsting som gått ut 100 resp. 25 gånger under året har visat en stillfilm om landstingens verksamhet i olika skolor. I förhållande till 1971 har antalet informationstillfällen minskat något.

Kostnaderna för denna typ av information varierade mellan 1 000 och 185 000 kronor. För de flesta av landstingen var kostnaden under 10 000 kronor.

Utöver de grupper som informerades 1971 (information om 4-årskontrull, information om olika slag av hälsokontroller till andra grupper och liknande) gavs 1974 ganska ofta information till invånarna i en viss kommun eller annat geografiskt område. I de sistnämnda fallen gällde det ofta information om landstingets service inom resp. område.

Regelbunden annonsering

I undersökningen ingår annonser som kommuner och landsting satt in för att informera invånarna. Den obligatoriska kungörelseannonseringen och platsannonserna har emellertid undantagits.

1971 annonserade omkring 30 procent av kommunerna regelbundet. År 1974 hade den siffran ökat till 40 procent. Av *tabell 6* framgår även att annonsering var vanligare ju större kommunerna var.

Ju större kommunerna var desto vanligare var det även att de hade annonser varje vecka. Omvänt gällde att de minsta kommunerna annonserade någon gång om året. 1971 var förhållandena desamma.

I *tabell 7* redovisas annonseringen i landstingen. 10 av de 23 landstingen informerade genom annonser någon gång i månaden eller någon gång om året.

Innehållet i annonserna rörde landstingens service inom hälso- och sjukvården, social- och omsorgsverksamheten, undervisning och kultur. Även frågor om ekonomi och budget togs upp i vissa landsting.

I förhållande till 1971 har antalet landsting som annonserar minskat från 13 till 10. Frekvens och innehåll var emellertid likartade vid båda tillfällena.

Massmedier

Insatserna för att underlätta lokalpressens och radions arbete har ökat i betydelse i förhållande till 1971. Det gäller för både kommuner och landsting.

Föredragningslistor, protokoll och sammanträdeshandlingar distribue-

Tabell 7 Förekomst och frekvens av regelbunden annonsering i landstingen 1974

Landsting	Förekomst av regelbunden annonsering	Hur ofta förekommer regelbunden annonsering		
		Någon gång/vecka	Någon gång/månad	Någon gång/år
Stockholms				
Uppsala	x		x	
Södermanlands	x			x
Östergötlands				
Jönköpings				
Kronobergs				
Kalmar	x		x	
Blekinge				
Kristianstads				
Malmöhus				
Hallands	x			x
Göteborgs och Bohus				
Älvsborgs				
Skaraborgs	x		x	
Värmlands				
Örebro				
Västmanlands				
Kopparbergs	x			x
Gävleborgs				
Västernorrlands	x			x
Jämtlands	x		x	
Västerbottens	x			x
Norrbottnens	x			x

rades till pressen upprepade gånger 1974 av nästan alla kommuner. Jämfört med 1971 är det en ökning med omkring 15 procent. 1971 spelade kommunstorleken en viss roll för hur ofta man sände material till pressen (de mindre kommunerna gjorde det i mindre utsträckning än de större kommunerna). Någon sådan skillnad kunde inte noteras vid den senare undersökningen.

De direkta kontakterna mellan de förtroendevalda och tjänstemännen

Tabell 8 Kommunernas kontakter med pressen 1974. Procent

Kommunstorlek	Arbetsmaterial, protokoll m m	Direkta kontakter med förtr.män och tj.män			Presskonferenser			Pressmeddelanden		
		Upprepade gånger	Upprepade gånger	Enstaka gånger	Upprepade gånger	Enstaka gånger	Knappast alls	Upprepade gånger	Enstaka gånger	Knappast alls
– 9 999	99	84	16	28	29	43	10	15	75	
10 000–19 999	98	89	10	38	28	33	6	31	63	
20 000–29 999	98	77	21	40	47	14	14	37	49	
30 000–49 999	100	79	21	56	35	9	15	35	50	
50 000–	100	91	6	56	38	6	35	38	27	
Samtliga kommuner	99	85	14	40	34	26	13	30	58	

Tabell 9 Kommunernas kontakter med Sveriges Radio 1974

Kommunstorlek	Summa kommuner	Har kontakter med Sveriges Radio		Hur ofta förekommer kontakterna		
		Ja	Procent	Någon gång i veckan	Någon gång i månaden	Någon gång per år
– 9 999	68	55	81	11	46	44
10 000–19 999	99	81	82	19	43	38
20 000–29 999	43	39	91	31	44	26
30 000–49 999	34	34	100	35	50	15
50 000–	34	33	97	70	24	6
Samtliga kommuner	278	242	87	28	42	30

och pressen var av samma omfattning 1971 som 1974.

Presskonferenser anordnades i större utsträckning 1974 än 1971. Omkring 10 procent fler kommuner arrangerade presskonferenser upprepade gånger. Andelen som knappast alls hade några presskonferenser minskade med ungefär lika stor andel.

Pressmeddelanden används i ganska liten utsträckning. Ju större kommunerna är, desto vanligare var det emellertid. En jämförelse med 1971 års enkät är svår att göra då frågorna varit olika formulerade. 1971 tillfrågades kommunerna om faktasammanställningar sändes till pressen, vilket gjordes av omkring 3/4 av samtliga kommuner upprepade eller enstaka gånger.

Kontakterna med Sveriges Radio var inte lika vanliga som med pressen 1971. I den senaste undersökningen har denna skillnad minskat markant då 87 procent av samtliga kommuner hade kontakter med Sveriges Radio. 1971 var motsvarande andel omkring 30 procent lägre.

Tabell 9 visar även hur ofta kommunerna varit i kontakt med Sveriges Radio. Jämfört med 1971 har andelen kommuner som har upprepade kontakter ökat med drygt 10 procent. Andelen kommuner som knappast har några kontakter alls har minskat i motsvarande mån. I likhet med 1971 ökar antalet kontakter ju större kommunerna är.

Landstingen hade täta kontakter med pressen både 1971 och 1974. Av tabell 10 framgår det att arbetsmaterial i form av protokoll, handlingar m. m. distribuerades till pressen minst en gång i veckan i 20 landsting. I 16 landsting förekom det direkta kontakter mellan pressen och förtroendevalda eller tjänstemän varje vecka.

Presskonferenser och pressmeddelanden var på samma sätt som i kommunerna mindre vanliga. Sex av tio landsting arrangerade presskonferenser resp. sände ut pressmeddelanden minst någon gång i månaden.

Samtliga landsting hade kontakter med Sveriges Radio (se tabell 11). De flesta (19) landstingen hade det minst en gång i veckan. Det var något oftare än med pressen. Jämfört med kommunerna hade landstingen tätare kontakter med både press och radio.

Tabell 10 Landstingens kontakter med pressen 1974

Landsting	Arbetsmaterial, protokoll m. m.			Direkta kontakter med förtr. valda och tj. män			Presskonferenser			Pressmeddelanden			
	Flera ggr/vecka	Någon gång/vecka	Någon gång/månad	Flera ggr/vecka	Någon gång/vecka	Någon gång/månad	Flera ggr/vecka	Någon gång/vecka	Någon gång/månad	Flera ggr/vecka	Någon gång/vecka	Någon gång/månad	Några gånger/år
Stockholms		X		X					X				
Uppsala	X			X							X		X
Södermanlands		X			X						X		
Östergötlands		X		X					X		X		X
Jönköpings		X		X									
Kronobergs		X		X					X		X		X
Kalmar		X		X					X		X		X
Blekinge		X		X					X		X		X
Kristianstads			X						X		X		X
Malmöhus	X			X					X		X		X
Hallands		X			X								
Göteborgs och Bohus		X			X				X		X		X
Älvsborgs						X							
Skaraborgs		X			X				X		X		X
Värmlands		X			X				X		X		X
Örebro						X							
Västmanlands		X		X							X		X
Kopparbergs		X		X					X		X		X
Gävleborgs		X		X									
Västernorrlands		X		X							X		X
Jämtlands		X		X					X		X		X
Västerbottens	X			X							X		X
Norrbottnens						X							X

Tabell 11 Landstingens kontakter med Sveriges Radio

Landsting	Har kontakter med Sveriges Radio	Hur ofta förekommer kontakterna		
		Flera ggr/vecka	Någon gång/vecka	Någon gång/månad
Stockholms	x	x		
Uppsala	x	x		
Södermanlands	x		x	
Östergötlands	x		x	
Jönköpings	x		x	
Kronobergs	x		x	
Kalmar	x		x	
Blekinge	x		x	
Kristianstads	x			x
Malmöhus	x	x		
Hallands	x		x	
Göteborgs och Bohus	x			x
Älvsborgs	x		x	
Skaraborgs	x		x	
Värmlands	x		x	
Örebro	x			x
Västmanlands	x		x	
Kopparbergs	x	x		
Gävleborgs	x	x		
Västernorrlands	x		x	
Jämtlands	x	x		
Västerbottens	x	x		
Norrbottnens	x			x

Utställningar, informationsmöten och kampanjer

1971 års undersökning innehöll uppgifter om kommunernas information i samband med olika slag av planer. Vidare fanns det data om informationsmöten, kampanjer och utställningar. I 1974 års undersökning finns det liknande uppgifter men dessa är enbart knutna till information om planfrågor. 1971 och 1974 års undersökningar är således inte helt jämförbara.

Tabell 12 Andelen kommuner som vidtar åtgärder utöver fastställda krav för att öka invånarnas intresse för planfrågor 1974

Kommunstorlek	Åtgärder utöver minimikraven			Åtgärder före färdiga planförslag	
	S:a kommuner	Ja	Proc.	Ja	Proc.
– 9 999	68	50	74	40	80
10 000–19 999	99	74	75	57	77
20 000–29 999	43	40	93	36	90
30 000–49 999	34	33	97	30	91
50 000–	34	34	100	31	91
Samtliga kommuner	278	231	83	194	84

Enligt lag åligger det kommunerna att vidta vissa informationsåtgärder i samband med att planer utarbetas. Resultaten i *tabell 12* visar att åtta kommuner av tio vidtagit åtgärder utöver de minimikrav som lagstiftningen ålägger dem. Av dessa kommuner informerade omkring 85 procent innan slutliga planförslag hade utarbetats. Uppgifterna säger däremot inget om hur ofta sådana särskilda åtgärder vidtas i de enskilda kommunerna.

Jämfört med 1971 års undersökning har omkring dubbelt så stor andel av kommunerna informerat utöver fastställda krav. Uppgifter om tidpunkten för informationsinsatserna finns inte i 1971 års undersökning.

Tabell 13 uppftar en sammanställning över vilka åtgärder som kommunerna vidtagit. Det vanligaste sättet för att öka invånarnas intresse för planfrågor var anordnande av särskilda informations- och debattmöten (ca 85 procent). Även längre utställningstid och/eller mer omfattande utställningar än uppställda krav var vanliga (2/3 av kommunerna). Omkring 30 procent av kommunerna använde sig av ett utvidgat remissförfarande till andra intressenter än kommunala och statliga organ. 1 av 5 kommuner informerade genom olika trycksaker eller genom ett vidgat muntligt samråd utöver sakägare, kommunala och statliga organ. Övriga åtgärder hade prövats av mellan 10 och 20 procent av kommunerna. Samtliga åtgärder har prövats i större utsträckning i de stora kommunerna.

Jämfört med 1971 har kommunerna ökat sin aktivitet på detta område. Informations- och debattmöten har blivit betydligt vanligare 1974 än 1971. Även övriga åtgärder har ökat i omfattning. 1974 års undersökning innehöll även en fråga om kommunerna använde sig av ett formellt remissförfarande till skilda organisationer. Frågan gällde all verksamhet, även olika slag av planering. Det finns därför ett samband mellan vissa delar av resultaten i tabellerna 13 och 14.

Hälften av kommunerna utnyttjade ett sådant utökat remissförfarande. Ju större kommuner, desto vanligare var det. Remisserna rörde främst mark-, plan- och bostadsfrågor, fritid och turism samt social verksamhet

Tabell 13 Olika slag av åtgärder utöver fastställda krav för att öka allmänhetens intresse för planfrågor 1974. Procent

Kommunstorlek	Inf- och debattmöten	Längre utställningstid	Vidgad remissomgång	Tryckt information	Vidgat muntligt samråd	Intervju- och enkätundersökning	Referensgrupper	Underlag för studiecirklar
– 9 999	78	48	12	10	18	4	6	4
10 000–19 999	82	65	24	8	11	11	8	5
20 000–29 999	95	73	35	33	25	25	20	15
30 000–49 999	94	76	42	33	21	21	15	12
50 000–	82	88	47	53	29	32	27	27
Samtliga kommuner	85	68	29	23	19	17	13	11

Anm: Eftersom kommunerna använder sig av flera åtgärder överstiger procentsumman 100.

Tabell 14 Formellt remissförfarande till föreningar och organisationer 1974

Kommunstorlek	Kommuner med remiss till föreningar och organisationer			Kommunala ämnesområden för remiss till föreningar och organisationer		
	S:a kommuner	Ja	Procent	Mark-, plan- och bost.-frågor	Fritid och turism	Sociala frågor
— 9 999	68	22	32	59	55	64
10 000–19 999	99	52	53	50	64	37
20 000–29 999	43	25	58	64	44	36
30 000–49 999	34	21	62	71	48	38
50 000–	34	23	68	70	57	61
Samtliga kommuner	278	143	51	60	55	45

Anm: Eftersom kommunerna kan sända frågor från flera ämnesområden på remiss överstiger procentsumman 100.

(se tabell 14). Mellan 30 och 40 av kommunerna som använde ett utökat remissförfarande tog även in synpunkter på skol- och kulturfrågor samt väg- och trafikfrågor.

Tabell 15 visar att fackliga, handikapp- samt idrotts- och fritidsorganisationer är de som oftast får kommunala frågor på remiss. Även arbetsgivar- och näringslivsorganisationer, föräldraföreningar, bildnings- och studieorganisationer samt hyresgäst- och fastighetsägarorganisationer tillställdes remisser från många kommuner (25–45 procent).

Landstingens planering berör framförallt verksamheten och projekteringen av byggnader för olika slags vård. Den typen av planering är inte reglerad när det gäller informationsinsatser. Även landstingen vidtar emellertid flera åtgärder för att informera allmänheten.

Av tabell 16 framgår det att landstingen använde lokala informationsmöten (för en viss del av landstingsområdet, t. ex. en kommun eller ett sjukvårdsdistrikt) i liten utsträckning. Detta har också minskat sedan

Tabell 15 Föreningar och organisationer som fått kommunala frågor på remiss 1974

Kommunstorlek	Fackliga org.	Idrotts- och fritidsorg.	Handikapp-org.	Arb.giv. och näringslivs-org.	Föräldraföreningar
— 9 999	68	64	59	55	41
10 000–19 999	69	67	42	50	44
20 000–29 999	44	52	56	28	52
30 000–49 999	71	48	71	52	48
50 000–	70	57	78	61	48
Samtliga kommuner	65	59	57	49	46

Anm: Eftersom kommunerna kan sända remisser till flera föreningar och organisationer överstiger procentsumman 100.

Tabell 16 Olika åtgärder från landstingen för att informera allmänheten 1974

Landsting	Lokala informationsmöten		Visning av nya vårdinstitutioner		Vidgad remissomgång			Inf.kampanjer
		Antal		Antal	Fackl. org.	Handikapp-org.	Bildn. o. studie-org.	
Stockholms					x	x		x
Uppsala			x	3-5				x
Södermanlands	x	30-40			x	x		x
Östergötlands	x	5	x	1	x	x	x	
Jönköpings								
Kronobergs	x	5			x	x	x	x
Kalmar			x	3	x	x	x	x
Blekinge					x	x	x	
Kristianstads					x	x		x
Malmöhus			x	3	x	x		
Hallands					x	x	x	x
Göteborgs och Bohus					x	x		x
Älvsborgs	x	3			x	x	x	x
Skaraborgs			x	1	x	x	x	x
Värmlands					x	x	x	x
Örebro			x	1				x
Västmanlands					x		x	
Kopparbergs								x
Gävleborgs					x	x	x	x
Västernorrlands			x	2	x	x	x	x
Jämtlands			x	2	x	x	x	x
Västerbottens					x	x	x	x
Norbottens			x	1	x	x	x	x

1971 (fyra resp. sju landsting). Södermanlands läns landsting använde emellertid informationsmöten i stor utsträckning. På dessa möten behandlades bl. a. sjukvårdsplanens utformning och budgetfrågor.

1971 inbjöd 12 landsting allmänheten till visning av nya vårdinstitutioner. Under 1974 arrangerades något färre landsting (nio) visningar. Fyra av landstingen kombinerade visningen med andra aktiviteter (utställningar, stillfilmer, broschyrer, muntlig information från förtroendevalda m. m.).

Även landstingen tillfrågades om de använde ett utökat remissförfarande för att bereda andra än kommunala och statliga myndigheter tillfälle att yttra sig i olika frågor. Nästan samtliga landsting (19 st) utnyttjade möjligheten att låta olika slags organisationer yttra sig i frågor av intresse för resp. organisation. De fackliga organisationerna, handikapp-, bildnings- och studieorganisationerna var de vanligaste remissinstanserna (i 18, 14 resp. 9 landsting). Andra organisationer som yttrat sig var t. ex. idrotts- och fritidsorganisationer, föräldraföreningar och politiska ungdomsorganisationer. Frågorna som de yttrat sig över gällde hälso- och sjukvård, undervisning och kultur men även personalpolitiska program och arbetsmiljöutredningar.

Motsvarande fråga saknades i 1971 års undersökning varför det inte går

att göra någon jämförelse. Eftersom olika slags försök med ökad personalmedverkan pågår finns det emellertid anledning anta att även denna form uppmärksammats på ett annat sätt 1974 än 1971.

Omkring 3/4 av landstingen genomförde någon informationskampanj under 1974. Kampanjerna tog upp frågor om landstingens verksamhet, t. ex. hälso- och sjukvårdsfrågor och budgetfrågor. Även kost- och motions- liksom tandvårdsfrågor behandlades. Information om information (fröken Landsting) utgör ett annat exempel. Vanligen riktade sig kampanjerna till alla hushåll i landstingsområdet eller hushållen i vissa kommuner. Skolor och olika föreningar var målgrupper för vissa kampanjer. Kampanjerna genomfördes huvudsakligen genom annonser och olika typer av tryckt information. Utställningar, film och föredrag var andra inslag i kampanjerna.

Jämfört med 1971 har antalet landsting som genomförde någon kampanj ökat. Innehåll och målgrupper var emellertid i huvudsak desamma vid båda undersökningstillfällena. Från 1971 finns inga uppgifter om vilka medel som användes i kampanjerna.

Information till nyinflyttade och invandrare

1971 tillfrågades kommuner och landsting om de vidtagit särskilda åtgärder för att informera nyinflyttade och invandrare. Samma frågor har ställts till landstingen 1974 medan kommunerna inte fått någon fråga angående information till nyinflyttade.

1971 vidtog emellertid 98 kommuner (omkring 20 procent) åtgärder för att informera nyinflyttade. Kommunerna använde sig av olika slags tryckt information där uppgifter av intresse för de nyinflyttade presenterades. Det skedde i knappt 15 procent av kommunerna. I hälften så många kommuner (32 st) anordnades informationsmöten.

1971 informerade tre landsting de nyinflyttade. Förhållandet var

Tabell 17 Åtgärder från kommunerna för att informera invandrarna 1974

Kommunstorlek	Kommuner som vidtagit åtgärder			Åtgärder som kommunerna vidtagit				
	S:a kommuner	Antal	Procent	Tolk-serv.	Info-mtrl	Andra åtgärder	Inv. byrå	Inv. konsulent
– 9 999	68	5	7,4	40,0	40,0	40,0	20,0	0
10 000–19 999	99	32	32,3	56,3	50,0	25,0	15,6	0
20 000–29 999	43	19	44,2	57,9	42,1	52,6	36,8	15,8
30 000–49 999	34	24	70,6	54,2	33,3	45,8	37,5	20,8
50 000–	34	25	73,5	80,0	72,0	44,0	69,0	32,0
Samtliga kommuner	278	105	37,8	61,0	49,5	40,0	37,1	15,2

Anm. Eftersom kommunerna använder sig av flera åtgärder överstiger procentsumman 100.

detsamma 1974. Även informationens innehåll överensstämmer vid de två undersökningstillfällena.

Tabell 17 visar att omkring 40 procent av kommunerna vidtog åtgärder för att informera invandrarna. Ju större kommunerna var, desto fler kommuner vidtog åtgärder. I förhållande till 1971 har andelen kommuner som vidtar åtgärder fördubblats. Sambandet mellan kommunernas storlek och åtgärder var detsamma i båda undersökningarna.

6 kommuner av 10 bland dem som vidtagit åtgärder hade organiserat en särskild kommunal tolkservice. Hälften av dessa kommuner sände ut olika slags tryckt information. Nästan 40 procent hade startat en invandrarbyrå. Vanliga åtgärder var även invandrarundervisning, informationsmöten och inrättande av invandrarkonsulenttjänster.

Jämfört med 1971 har ett betydligt större antal kommuner organiserat tolkservice (12 resp. 64). Detsamma gäller informationsmaterial på invandrararnas eget språk (30 resp. 52). Antalet kommuner med invandrarbyråer har fördubblats från 20 till 39. Sammantaget har således kommunerna satsat mycket på information till invandrarna under perioden 1971-74.

Landstingen visar samma bild som kommunerna när det gäller satsningen på åtgärder för att informera invandrarna.

Tabell 18 Åtgärder från landstingen för att informera invandrarna 1974

Landsting	Landsting som vidtagit åtgärder	Åtgärder	
		Informationsmaterial	Tolkservice
Stockholms	x	x	
Uppsala	x	x	
Södermanlands	x		x
Östergötlands	x		
Jönköpings	x		x
Kronobergs	x	x	x
Kalmar	x		x
Blekinge	x		
Kristianstads			
Malmöhus	x	x	x
Hallands			
Göteborgs och Bohus	x		
Älvsborgs			
Skaraborgs	x	x	
Värmlands			
Örebro	x		x
Västmanlands	x	x	x
Kopparbergs	x		
Gävleborgs			
Västernorrlands			
Jämtlands			
Västerbottens	x	x	x
Norrbottens	x	x	

Av sammanställningen i *tabell 18* framgår det att 16 landsting (ca 70 procent) vidtagit åtgärder för invandrarna. Hälften av dessa hade sänt ut olika slag tryckt information. Lika många hade organiserat en tolkservice. Ett landsting (Örebro läns) hade anställt en invandrarkonsulent.

Sammantaget har både kommuner och landsting sedan 1971 i stort fördubblat sina insatser för att informera invandrarna.

Information till näringslivet

År 1971 innehöll undersökningen till både kommuner och landsting frågor för att belysa information till näringslivet. I 1974 års enkät till kommunerna har dessa frågor utgått. Enkäten till landstingen innehåller emellertid en fråga om detta.

Kommunerna gjorde 1971 insatser både för att informera det egna näringslivet och för att få nya lokaliseringsobjekt. Omkring 55 procent av kommunerna försökte främst genom annonser och distribution av tryckt material få nyetableringar. Även direkta personliga kontakter och inrättande av kontaktmän eller särskilda organ användes i samma syfte.

Information till näringslivet om kommunen och dess verksamhet utan att syfta till nyetablering medverkade omkring 40 procent av kommunerna i. De vanligaste formerna för den informationen var deltagande i debatter, konferenser o. d. Speciella samarbetsorgan och distribution av skriftligt material var också vanligt.

Tabell 19 Åtgärder från landstingen för att informera näringslivet 1974 (den s. k. DIS-verksamheten ej inräknad)

Landsting	Vidtar åtgärder
Stockholms	
Uppsala	
Södermanlands	
Östergötlands	
Jönköpings	x
Kronobergs	x
Kalmar	x
Blekinge	
Kristianstads	
Malmöhus	
Hallands	
Göteborgs och Bohus	
Älvsborgs	
Skaraborgs	x
Värmlands	x
Örebro	
Västmanlands	x
Kopparbergs	x
Gävleborgs	
Västernorrlands	
Jämtlands	
Västerbottens	x
Norrbottnens	

13 landsting vidtog åtgärder i lokaliseringpolitiskt syfte främst genom att delta i mässor, utställningar och konferenser. Foldrar och stillfilmer var andra former. Samtliga landsting i Norrland deltog i dessa aktiviteter. Nio landsting informerade det egna näringslivet främst genom att delta i gemensamma utställningar och konferenser.

Landstingen deltog 1974 med få undantag i informationsutbytet mellan företag och samhälle (DIS). Enligt den särskilda lag (SFS 1972:826) som gäller för den verksamheten lämnade landstingen vissa sammanställningar till länsstyrelsen. Länsstyrelserna sammanfattar landstingens och kommunernas sammanställningar och informerar näringslivet. Landsting och kommuner får i sin tur del av näringslivets prognoser i form av sammanställningar i länsplanerna.

Utöver den formen av information hade åtta landsting informerat i syfte att öka kunskaperna om landstingen och deras verksamhet (se tabell 19). Landstingen sände sina informationstidningar, anordnade studiebesök, deltog i företagarföreningens verksamhet m. m.

Information under kvällstid m. m.

I 1971 års undersökning uppmärksammades möjligheterna att få information under kvällstid och utsändning av material till biblioteken. Även möjligheterna att prenumerera på protokoll och ev. framställning av statistiska publikationer undersöktes.

Undersökningarna 1974 berörde emellertid endast vissa av dessa frågor. Kommunerna tillfrågades bara om möjligheterna att få information under kvällstid. Landstingen besvarade dessutom frågor om material till biblioteken och möjligheterna att prenumerera på protokoll från något landstingsorgan.

1971 kunde invånarna i omkring 45 procent av *kommunerna* få information under kvällstid. Det skedde genom att antingen den kommunala förvaltningen hade öppet eller att man kunde nå vissa tjänstemän på telefon. Jourtjänst av olika slag t. ex. på socialförvaltningarna avsågs inte. Av *tabell 20* framgår det att andelen kommuner med den formen av service minskat något sedan 1971. Den största andelen fanns i de minsta kommunerna.

Av *landstingen* var det endast Västerbottens läns landsting som hade 10 direktlinjer på telefon till vissa tjänstemän på de centrala förvalt-

Tabell 20 Kommuner som ger information under kvällstid 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Antal kommuner	Procent
– 9 999	68	32	47
10 000–19 999	99	47	48
20 000–29 999	43	15	35
30 000–49 999	34	10	29
50 000–	34	10	29
Samtliga kommuner	278	114	41

Tabell 21 Landsting som tillställer biblioteken material 1974

Landsting	
Stockholms	X
Uppsala	X
Södermanlands	X
Östergötlands	X
Jönköpings	X
Kronobergs	X
Kalmar	
Blekinge	X
Kristianstads	X
Malmöhus	X
Hallands	X
Göteborgs och Bohus	X
Älvsborgs	X
Skaraborgs	X
Värmlands	X
Örebro	
Västmanlands	X
Kopparbergs	X
Gävleborgs	X
Västernorrlands	X
Jämtlands	X
Västerbottens	
Norrbottnens	

ningarna som arbetade på kvällarna. 1971 fanns det inte något landsting med sådan service.

Hälften av kommunerna sände 1971 material till biblioteken i form av handlingar, protokoll, utredningar m. m. Det var mycket vanligt i de större kommunerna (omkring 90 procent). I omkring 20 procent av kommunerna kunde invånarna prenumerera på sammanträdesprotokoll. Denna möjlighet utnyttjades emellertid av få människor. Uppgifter om förhållandena 1974 saknas.

20 landsting tillställde 1971 regelmässigt biblioteken material. Sammanställningen i *tabell 21* visar att det 1974 var 19 landsting som gjorde detsamma. Av dessa sände 13 materialet till samtliga kommuners bibliotek, fem till en fjärdedel och ett till hälften av kommunerna.

Prenumeration på protokoll kunde inte ske i något landsting 1974. I likhet med 1971 har emellertid både landsting och kommuner uppgivit att det skulle kunna ordnas om intresse förelåg. Enstaka personer fick emellertid gratis tillgång till det material de önskade.

Informationstjänstemän och ekonomi

Under 1960-talet inrättade allt fler kommuner och landsting informationstjänster. De som fick dessa tjänster skulle svara för uppbyggnad, samordning och effektivisering av resp. kommuns/landstings information. Tjänsterna placerades ofta direkt under kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. På så sätt ansågs det att informationstjänstemannen fick

bästa överblick och tillgång till snabb och direkt information.

1971 hade omkring 10 procent (45 av 464) *kommuner* informations-tjänstemän direkt under kommunstyrelsen. Totalt fanns det 70 personer som arbetade direkt med informationsverksamheten. Därtill kom kontorspersonal som inte räknats in i denna siffra. De allra flesta (56) fanns i kommuner med mer än 30 000 invånare. Sju av de största kommunerna hade dessutom särskilda informationstjänstemän på sina större förvaltningar.

Förhållandena 1974 framgår av *tabell 22*. Andelen kommuner med särskilda informationstjänstemän har fördubblats sedan 1971. Antalet kommuner har emellertid endast ökat med 13. Totalt var mellan 85 och 90 personer direkt sysselsatta med informationsverksamhet. Tillsammans med kontorspersonalen uppgick antalet anställda till mellan 140 och 150 personer. De största kommunerna hade flest anställda. 25 kommuner hade kontorspersonal för informationsverksamhet. 17 kommuner hade dessutom personer anställda på olika delförvaltningar med uppgift att svara för informationsfrågor. Antalet personer uppgick i dessa kommuner (med mer än 30 000 invånare) till minst 50. Därtill kommer kontorspersonal som ej ingår i denna summa.

Totalt fanns således omkring 140 personer som direkt var sysselsatta med informationsverksamhet i kommunerna. Tillsammans med dessa arbetade uppskattningsvis omkring 100 personer på kontorsidan. Den senare uppgiften är osäker då uppgifter inte finns för den personal som arbetar på andra förvaltningar än kommunstyrelsens. Jämfört med 1971 har således antalet personer som är sysselsatta med informationsverksamhet mer än fördubblats.

I 1974 års enkät fanns uppgifter om informationstjänstemännens yrkesbakgrund (saknades i 1971 års enkät). De flesta hade erfarenheter som journalister. Ofta var journalisterfarenheterna kombinerade med arbete inom PR- och/eller marknadsföringsverksamhet. Socionom- eller samhällsvetenskaplig utbildning kombinerad med journalistutbildning och -praktik var även ganska vanligt. En annan, mindre grupp hade

Tabell 22 Uppgifter om personal som arbetar med informationsverksamhet i kommunerna 1974

Kommun- storlek	S:a kom- muner	Personal på central nivå		Kommuner med 1, 2 resp. 3 inf. tj. män			Kommuner med 0, 1 resp. 2 kontorsanst.		
		Ant. kom.	Pro- cent	1	2	3--	0	1	2--
– 9 999	68	2	3	2	0	0	2	0	0
10 000–19 999	99	3	3	2	0	1	3	0	0
20 000–29 999	43	9	21	9	0	0	6	2	1
30 000–49 999	34	16	47	15	1	0	10	6	0
50 000–	34	28	82	18	5	5	4	17	7
Samtliga kommuner	278	58	21	46	6	6	25	25	8

Tabell 23 Ungefärlig total informationskostnad i kommunerna (exkl. personal- och lokalkostnader) 1974

Kommunstorlek	S:a kommuner	Andel kommuner vars kostnader uppgick till						
		0– 50 000	51– 100 000	101– 150 000	151– 200 000	201– 250 000	251– 301 000–	301 000–
– 9 999	68	99	2	0	0	0	0	0
10 000–19 999	99	81	17	1	1	0	0	0
20 000–29 999	43	51	42	5	0	2	0	0
30 000–49 999	34	27	29	18	12	9	3	3
50 000–	34	6	6	9	12	18	9	41
Samtliga kommuner	278	65	17	4	3	4	1	5

arbetat inom andra kommunala förvaltningar innan de börjat med informationsverksamhet.

När det gällde informationskostnaderna i kommunerna 1971 visade det sig svårt att få fram mera exakta belopp. Osäkerheten berodde främst på att informationskostnaderna var spridda på olika förvaltningar. Dessutom ingick dessa kostnader för det mesta i ett totalbelopp som medförde svårigheter att utskilja enbart informationskostnaderna.

I 1974 års enkät tillfrågades kommunerna i stället om den *ungefärliga* kostnaden för de totala informationsåtgärderna. Personal- och lokalkostnaden skulle *inte* tas med i detta belopp. Ev. kostnader för intern information skulle inte heller ingå.

8 kommuner av 10 hade 1974 en total informationskostnad som understeg 100 000 kronor (se tabell 23). Andelen är beräknad på samtliga kommuner. Av de minsta kommunerna hade nästan alla kostnader under 50 000 kronor. Bland de största kommunerna hade omkring hälften informationskostnader på mer än 250 000 kronor. Eftersom inte personal- och lokalkostnader medräknats i de belopp som finns angivna i tabellen var kostnaderna för informationen högre än de angivna (jämför tabell 22 med kommentar).

Sammanställningen i *tabell 24* visar att 20 landsting hade personal som var sysselsatt med informationsverksamhet. Jämfört med 1971 innebär det en ökning med fem. Antalet anställda varierade mellan en (i fem landsting) och nio (Stockholms läns landsting). I de flesta av landstingen hade man två eller tre anställda. Inklusive kontorspersonal fanns det i de 20 landstingen sammanlagt 49,5 tjänster. Omkring 20 av dessa var upptagna som kanslist, kontorsskrivare eller kontorister. Tre av landstingen hade dessutom sammanlagt nio personer som arbetade med informationsverksamhet inom andra delar av förvaltningen.

Även landstingens kostnader för informationsverksamheten framgår av *tabell 24*. Eftersom flera av landstingen gjort uppskattningar bör materialet tolkas så att det anger storleksordningen på insatta resurser.

Landstingen köpte tjänster i mycket varierande omfattning (från 2 000 upp till 1 900 000 kronor). 10 landsting köpte tjänster för under 100 000 kronor. Nästan lika många (9) hade kostnader som översteg

Tabell 24 Landstingens informationsverksamhet, personal och kostnader 1974

Landsting	Kostnader för informationsverksamheten								
	Landsting med infopersonal	Uppskattad kostnad för		Uppskattad totalkostnad					
		köpta tjänster	person- och lokaler			50-149 000	150-299 000	300-499 000	500 000 -
Stockholms	X	1 900 000	800 000						
Uppsala	X	kan ej skattas	85 000			X			3,6-4 milj.
Södermanlands	X	30 000	110 000						
Östergötlands	X	300 000	200 000			X			700-800 000
Jönköpings	X	4 000	125 000						
Kronobergs			10 000			X			
Kalmar	X	160 000	kan ej skattas			kan ej skattas			
Blekinge	X	100 000	40 000			X			
Kristianstads			kan ej skattas				X		
Malmöhus	X	70 000	60 000				X		
Hallands			60 000				X		
Göteborgs och Bohus	X	16 190	65 000						
Älvsborgs	X	60 000	180 000				X		1 miljon
Skaraborgs	X	300 000	120 000				X		
Värmlands	X	75 000	200 000				X		
Örebro	X	250 000	225 000				X		
Västmanlands	X	25 000	100 000					X	
Kopparbergs	X	150 000	100 000						
Gävleborgs	X	2 000	150 000					X	1 miljon
Västernorrlands	X	70 000	150 000					X	500-600 000
Jämtlands	X	150 000	170 000					X	
Västerbottens	X	10 000	70 000						
Norrbottnens	X	150 000	5 000					X	500-600 000

100 000 kronor. Av de 3 landsting som saknade särskild informationspersonal var det inget som köpte tjänster.

Personal- och lokalkostnaderna varierande mellan 5 000 och 800 000 kronor. För de flesta (11) uppgick dessa kostnader till mellan 100 000 och 200 000 kronor. Sammantaget utgjorde personal- och lokalkostnaderna omkring en tredjedel av de totala informationskostnaderna i landstingen.

Totalkostnaderna uppskattades av sex landsting ligga mellan 150 000 och 300 000 kronor. För sju landsting uppgick kostnaden till storleksordningen 300 000 till 500 000 kronor.

Jämförelser mellan 1971 och 1974 års undersökningar när det gäller kostnaderna för informationsverksamheten är inte möjliga.

Utredningar, motioner, interpellationer och enkla frågor om landstingens informationsverksamhet m m

Landstingen besvarade i 1974 års enkät ett par frågor om i vilken mån informationsverksamheten varit föremål för någon utredning eller diskuterats på något landstingsmöte. En tredje fråga gällde om några undersökningar gjorts för att mäta effekterna av insatta informations-

Tabell 25 Utredningar och initiativ kring informationsverksamheten i landstingen 1971-1974

Landsting	Landsting som 1971-74 utrett infoverksamheten	Landsting som 1971-74 haft någon motion, interpellation eller enkel fråga om infoverksamheten	Landsting som genomfört effektundersökningar om infoåtgärder
Stockholms		x	x
Uppsala	x	x	x
Södermanlands			
Östergötlands		x	x
Jönköpings	x	x	
Kronobergs			
Kalmar	x		
Blekinge		x	
Kristianstads	x	x	x
Malmöhus		x	x
Hallands			
Göteborgs och Bohus			
Älvsborgs		x	
Skaraborgs	x	x	
Värmlands		x	
Örebro	x	x	x
Västmanlands		x	
Kopparbergs			
Gävleborgs	x	x	
Västernorrlands	x		
Jämtlands			
Västerbottens	x	x	
Norrbottnens			

åtgärder. Motsvarande frågor saknades 1971.

Materialet i *tabell 25* visar att det i nio landsting genomförts eller pågick utredningar om informationsverksamheten. Frågan täckte endast perioden 1971–74. Flera landsting har genomfört sådana utredningar tidigare. I 14 landsting hade informationsfrågorna under samma tidsperiod diskuterats på något landstingsmöte.

Av *tabell 25* framgår även att omkring en fjärdedel av landstingen någon gång försökt mäta effekterna av sina informationsinsatser.

Sammanfattning

Jämförelser mellan resultaten från 1971 och 1974 års undersökningar visar:

- att både kommuner och landsting satsat större resurser på information
- att kommuner och landsting 1974 *riktar* sin information i större utsträckning än 1971
- att informationsinsatserna för invandrarna ökat påtagligt under perioden
- att informationsinsatserna i samband med kommunernas planfrågor tillmätts betydligt större vikt.

Undersökningarna 1974 visar bl. a. följande:

- Informationstidning till hushållen utgavs av 78 kommuner och 4 landsting. I 18 landsting fanns dessutom tidningar som riktades till förtroendevalda och personal.
- Något över 200 kommuner och 9 landsting vände sig till samtliga hushåll med någon skriftlig information. Över hälften av de 278 kommunerna och 19 av landstingen gav även ut riktad information.
- Regelbunden annonsering i informationssyfte förekom i 111 kommuner och tio landsting.
- Kommunerna och landstingen hade täta kontakter med massmedierna.
- Flertalet kommuner (231) hade på något sätt informerat utöver lagstadgade krav i planfrågor.
- Över hälften av kommunerna och 19 av landstingen använde sig av remissförfarande till organisationer och föreningar.
- Speciella åtgärder för att informera invandrarna vidtogs av 105 kommuner och 16 landsting.
- I 114 kommuner och ett landsting kunde medborgarna få information under kvällstid.
- Särskild personal som svarade för informationsverksamheten fanns i 58 kommuner och 20¹ landsting.
- Omkring 80 procent av kommunerna hade informationskostnader under 100 000 kronor/år medan kostnaderna för de flesta landsting uppgick till över 300 000 kronor/år.

¹ Sedan 1974 har ytterligare två landsting inrättat särskilda informationstjänster.

Språket och den kommunala demokratin

Av Sten Malmström

Inledning

Det finns många tecken på att man nu på skilda håll i samhället har insett sambandet mellan språket och demokratin. Informationen i samhället måste vara begriplig och god, medborgarna måste behärska språket tillräckligt väl, annars kan de inte ta vara på sina rättigheter, bli medvetna om sina skyldigheter och ta sin del i beslutsprocessen. Långt mer än tidigare finner man nu en kritisk vaksamhet mot ett språkbruk som skymmer viktiga meddelanden bakom en svårgenomtränglig ordtrida, eller som skapar barriärer i samhället mellan dem som behärskar ett mer komplicerat skriftspråk och dem som inte gör det. Chefen för utbildningsdepartementet framhåller i budgetpropositionen 1975: "Frågorna om kommunikation i samhället, särskilt om språkets roll dels som kommunikationsförmedlare, dels som klassgräns, bör uppmärksammas." Därvid måste givetvis det offentliga språket, författningarnas och utredningarnas språk, tjänstemännens och de förtroendevaldas språk komma i blickfältet. Gunnar Helén vände sig i en riksdagsmotion våren 1975 mot en språkförskämning som "tagit ny fart, bl. a. i utredningssvenskan". Helén gav exempel på den dåliga svenska "som gjort väsentliga kommittébetänkanden förhatliga för allmänheten, och rentav bidragit till att snedvrída debatten om viktiga reformer".

Med starkare politisk – kritisk accent behandlas språkets roll i samhället i en liten volym med den talande titeln *Maktspråket*. Det är ett nummer av pockettidningen R från år 1973 med undertiteln *Om språket som medel till förtryck – i skolan, på socialbyråerna, i domstolarna . . .* Här är det tal om språket som effektivt redskap i en maktkamp: "Det centrala är att språket ofta används för att dölja maktutövningen och vidmakthålla förtrycket . . . Har man växt upp i en miljö med en torftig språklig, känslomässig och intellektuell träning får man som vuxen ett språk som är mindre användbart i kontakterna med myndigheter och makthavare. Och kan man inte uttrycka sig på rätt sätt kan man inte heller framgångsrikt hävda sina rättigheter gentemot samhället. Och därmed ökar ens rättslöshet . . ."

Man kan väl ha olika åsikter om graden av maktvilja och klasshävdelse bakom det "översåtliga" offentliga språket. Klart är dock att pockettidningen R:s synpunkter angår kommunens tjänstemän och dem som har

format de officiella skrivelsernas språk. Tankarna om språket som medel till maktutövning är i hög grad värda att begrundas av skolans lärare, av de anställda inom socialförvaltningarna, av kommunernas politiker och administratörer.

I den nu föreliggande utredningen om kommunal demokrati ägnas stor uppmärksamhet åt information och medborgarinflytande i fråga om kommunal planering. När man arbetar med information om t. ex. ekonomisk planering, med verksamhetsplanering inom facknämnderna osv. måste problemen med att göra fackspråk begripligt för lekmannen bli alltmer påträngande. Ju större krav man ställer på insyn och redovisning i fråga om kommunernas planering och arbete, och ju mer man strävar efter att medborgarna ska engagera sig i den politiska debatten och ha medinflytande över besluten – desto viktigare blir det att energiskt arbeta för att göra språket i kommunala ärenden tydligt, lättbegripligt och naturligt. En kraftig insats för att förbättra det språk som används i offentliga sammanhang utgör ett viktigt villkor för att strävandena efter vidgad demokrati ska lyckas.

Några språkliga problem i kommuner och landsting

Temat "språket och demokratin" utgör ett närmast oändligt problemfält. Här skisseras bara några problem inom kommunal verksamhet:

- Problem när det gäller att ge upplysning om den service som ges eller förmedlas av kommunen. Vissa medborgargrupper ställer speciella krav på språkets lättbegriplighet. Det gäller invandrare men också språkligt handikappade svensktalande.
- Problem vid direktkontakt mellan myndighet och allmänhet. Här är det i stor utsträckning fråga om fackspråksproblem. Svårigheten för tjänstemannen ligger i att undvika eller enkelt förklara fackuttrycken i juridiskt språk, medicinsk terminologi osv.
- Problem vid presentation av kommunal planering. I fråga om stadsplanering gäller det framför allt att kunna framställa lättolkade kartor osv. Men i fråga om t. ex. ekonomisk planering gäller det att hantera språket och att kunna framställa lättlästa tabeller och diagram.
- Problem när man skriver utredningstexter. Här bör noteras en besvärande nutida tendens att använda "osmälta eller illa översatta termer och vändningar ur ett huvudsakligen anglosaxiskt samhällsvetenskapligt språk" (citrat ur Heléns riksdagsmotion).
- Ett långt vidare problem – som i hög grad gäller jämlikheten i samhället – skapas av skillnader i språkbehärskning mellan skolelever ur olika sociala miljöer. Den som kommer från en språkfattig miljö har svårt att övervinna sitt språkliga handikapp, med allt vad detta medför för hans verksamhet och sociala tillvaro. Att om möjligt avhjälpa miljöbetingade brister i språkfärdigheter är bland annat ur demokratisk synpunkt, en utomordentligt angelägen uppgift för skolans svenskundervisning.

Några tidigare insatser för ett enklare, klarare, lättare språk

Det kan sägas, att strävan till förbättring av det offentliga språket – så att det fungerar bättre i samhället – nu har fått en starkare politisk förankring, och därmed också en större genomslagskraft. Det bör emellertid inte förringa värdet av tidigare insatser för ett mera lättillgängligt offentligt språk, även om dessa strävanden hade en mindre uttalad (eller obefintlig) politisk motivering.

Det var ett riksdagsinitiativ som ledde till den grundläggande undersökningen av kanslisvenska. Författare var Erik Wellander, som 1950 utgav skriften *Kommittésvenska. En undersökning och ett försök till riktlinjer*. (Skriften är 1974 utgiven på nytt av Svenska språknämnden – ett vittnesbörd om att Wellanders beskrivning och kritik av kanslispråket ännu känns aktuell för dem som verkar i det offentliga livet.) I koncentrerad form har Wellanders framställning av kanslispråkets för- och nackdelar framställts i hans bok *Riktig svenska* (nyupplagan 1973 s. 38–45).

På senare år har bl. a. statsrådsberedningen visat ett betydande intresse för att göra de statliga myndigheternas språk mer lättillgängligt. Ett utslag av detta intresse är skriften *Språket i lagar och andra författningar*, utgiven av statsrådsberedningen 1967 i samarbete med Svenska språknämnden. Genom sina välöversvägda rekommendationer i språk- och stilfrågor har skriften förutsättningar för att utöva ett starkt och gynnsamt inflytande på författningsspråket, i en riktning som anges på följande sätt:

Om språket i lagar och andra författningar – liksom hela det officiella språket – så långt möjligt närmas till den nutida svenska sakprosan, blir texterna mera begripliga för allmänheten, utan att de därför behöver förlora något i klarhet och uttrycksfullhet . . . Inte minst på områden där folk i allmänhet måste kunna tolka författningstext får höga krav ställas på att stilen är enkel och lättfattlig.

Men skriften kan bli ett verksamt medel för språkförbättring först när den fungerar i en målmedveten språkkampanj i statlig och kommunal regi.

Kanslispråk i kommunen – en språklig barriär

Språkmännens kritiska granskning och de statliga åtgärderna för språkförbättring har inte lett till att kanslispråket har försvunnit ur det offentliga språket. Kanslistilen har stark livskraft, i både kommunala och statliga skrivelser. Och kanske blir kanslistilsdragen mer störande i det kommunala livet. Där finns ju en starkare direktkontakt mellan myndighet och människor, och denna samvaro kan lätt störas av språkliga hinder.

Här kan inte bli tal om en systematisk undersökning av kanslistilsdragens förekomst i den brokiga floran av skrifter och skrivelser i kommunernas verksamhet. Men en liten granskning av ett antal samman-

trädesprotokoll (med bilagor) från en större kommun i södra Sverige visar att kanslispråket ingalunda har släppt sitt grepp om kommunstyrelse, kommunfullmäktige och kommunala nämnder. Vid granskningen kan man utgå från Erik Wellanders karakteristik i *Kommittésvenska*:

Många i kommittésvenskan brukliga ordalag av mera abstrakt prägel är inte bara onödigt krångliga uttryck för enkla tankar; de är också onödigt omständliga . . . Sätten att dryga ut framställningen är mångahanda: avledningar och sammansättningar i stället för enkla ord, omskrivningar i stället för direkta uttryck, överflödiga ord och fraser, onödiga upprepningar . . .

Här följer ett axplock av formuleringar ur protokoll och protokolls-bilagor. Exempelen belyser hur man ofta väljer onödigt långa, tunga och mindre naturliga formuleringar.

Exempel på förlängningskonster och tungt språk i kommunal text

Exempel	Förslag till ändring
Kostnaderna för förhyrning av undervisningslokaler uppgår till	Att hyra undervisningslokaler kostar
Den inom Uppsala län förekommande hälsovårdsverksamheten	Hälsovården i Uppsala län
Den kostnadsram som är gällande för nu befintliga lekskolor i kommunen	Kostnadsramen för nuvarande lekskolor i kommunen
Problem av social natur	Sociala problem
Detta skulle kunna korrigeras i förbättrande riktning	Detta skulle kunna förbättras
Det samhällliga stödet i form av hemsystrar är alltför underdimensionerat	Det finns för få hemsystrar
ingå till fullmäktige med anhållan om	anhålla hos fullmäktige om
framföra såsom förslag	föreslå
har varit föremål för behandling	har behandlats
skall tas upp till behandling	skall behandlas
Detta skall äga tillämpning på	Detta skall tillämpas på

I följande exempel innehåller meningen en inskjuten sats – här kursiverad – som starkt försvårar uppfattningen av texten:

I enlighet härmed föreslog samarbetsnämndens arbetsutskott, *vilket förslag efter tillstyrkande av både samarbetsnämnden och sammanläggningsdelegerades arbetsutskott jämväl blev delegerades beslut*, att frågan om bibehållande av de lokala expeditionerna skulle tas upp till övervägande på grundval av vunna erfarenheter.

Exempel med en lång och komplicerad bestämning – här kursiverad – till ett substantiv:

Nedan angivna bestämmelser om sammanträdesarvodet skall äga tillämpning på ledamot och till sammanträde kallad suppleant av kommunstyrelsens arbetsutskott, avdelning, beredning eller kommitté, annan kommunal nämnd, *annan kommunal nämnds enligt instruktion eller efter kommunstyrelsens medgivande tillsatt arbetsutskott*.

Följande citat utgör exempel på typiskt kanslispråkligt val av ord eller ordform:

På sätt som framgår ur bifogad promemoria . . .

Brandstyrelsen i S-by kommun kräver därför att Sammanläggningsdelegerade *tager* ärendet under omprövning, i vad mån (!) det gäller R-inge brandkår och beslutar att *densamma* får kvarstå som deltidsanställd brandkår även i fortsättningen.

Det är inte att begära att ledamöterna i kommunala nämnder skall behärska en stilart som ligger så långt från naturligt samtalsspråk (se t. ex. i den sist citerade meningen den förolyckade konstruktionen "i vad mån det gäller"). Och högtbildade yrkesmän lyckas inte alltid bättre med formuleringar i officiell stil. Här några citat, språkligt knappast vällyckade, ur *Förslag till stadsplan*, från ett arkitektkontor:

Avsikten med planförslaget är i första hand att anpassa stadsplanen *till i överensstämmelse med* (!) den bebyggelse som skett med länsstyrelsens dispens.

För att möjliggöra naturliga gång- och cykelvägar mot skolan har vissa vägar *föreslagits att stängas*.

(I det sista exemplet har det offentliga språkets förkärlek för s-former av verben lett till en språkligt olycklig formulering).

Språklig smitta

För den enskilde kommunmedlemmen kan det rimligtvis bli ännu svårare att vända sig till kommunal myndighet, om han menar att skrivelsen måste ha en viss officiell, talspråksfrämmande språkform. Det måste vara något fel på myndigheternas språkform, om den bidrar till följande språkligt hjälplösa formulering av en protest mot arkitektkontorets förslag:

Byggnadsnämnden i G . . . s kommun

Har studerat Edert förslag som är upprättat av Arkitekt M., men efter vad jag kan förstå är Lådfabrikens tomt inringad av grönområden och ingen väg eller gata finnes för oss att köra på.

Vi får be Eder förklara varför det har blivit på detta sättet.

Sedan en fråga vad avser Lådfabrikens tomt att i framtiden bli utnyttjad till (!) är det bebyggelse eller andra ändamål.

Anmäler härmed överklagande av detta beslut av Jan. -73 då vi ännu inte planerat någon nedläggning av företaget.

Med utmärkt högaktning

NN

Ännu ett citat skall belysa hur föreställningar om myndighetsspråket hos en oskolad skrivare kan leda till en formellt misslyckad skrivning.

Sökanden begär att få bygga ännu ett hus på sin tomt, för att han och hans hustru skall bo där på sin ålderdom, medan son och sonhustru flyttar in i det gamla boningshuset. Men länsstyrelsen har avstyrkt med tanke på bullret från en närbelägen flygplats. Så här lyder överklagandet:

Till Konungen

I anledning av länsstyrelsens yttrande av den 19 juli ber undertecknad vördsamt häröver anföra följande.

I min besvärsskrivelse hänvisas beträffande risken för störande buller till bil. 6 . . . där denna karta visar att min fastighet ligger utanför den kritiska bullergränsen.

Enligt länsstyrelsens utsago har en mera utvecklad gränsdragning för bullerstört område redovisats å karta 1 . . .

Oavsett nu, hur många nya gränsdragningar här har senare kommit till stånd, har av egna erfarenheter och fler med mig, störningarna varken blivit mer eller mindre störande av flygbuller på detta område och ber därför enträget att Kungl. Maj:t måtte bevilja mig dispens för att uppföra ett enfamiljshus inom del av fastigheten 8:1 m. fl. i G . . . kommun.

Skrivelsen innehåller säkert språkliga ekon ur officiella skrivelser. Det gäller en fras ("ber undertecknad vördsamt /få! / anföra följande"), en meningsbyggnad som kompliceras genom bisatser ("där denna karta visar . . .") och speciella drag i språkformen ("inom del av fastigheten" i stället för den naturliga formuleringen "inom en del av . . ."). Det är ett gott exempel på hur ytligt formella drag i kanslispråket kan bilda mönster för dem som söker kommunen i egna ärenden. Och exemplet belyser hur svårt det kan vara att skriva i en stil som ligger långt från naturligt samtalspråk. Här finns uppenbarligen något som skapar en klyfta i samhället, mellan språkligt bildade och språkligt mindre bildade som inte behärskar den krångliga officiella stilen utan behandlar den oskickligt, med risk för en närmast löjeväckande effekt. Det är ett allvarligt socialt problem som vi rör vid här, en klassgräns som kan få en praktisk-ekonomisk betydelse och som är värd all uppmärksamhet i samband med strävanden efter jämlikhet.

Ett par typer av kommunala skrivelser

Vi har ovan kommenterat citat ur några protokoll och skrivelser som rör enskilda ärenden som behandlats i en kommun. Här nedan skall ett par mer allmänna texttyper i kommunala sammanhang granskas. Texterna är avsedda att läsas av många och därför måste de uppfylla mycket höga krav på begriplighet. Granskningen begränsas till två typer:

- Blanketter som används i den kommunala förvaltningen
- Broschyrer om kommuninvånarnas medborgerliga rättigheter och skyldigheter och om kommunens service.

Blanketter som används av de kommunala förvaltningarna

De blanketter som används i kommunerna är i stor utsträckning centralt framställda. Det är alltså i princip möjligt att tämligen snabbt förändra

språket i kommunala blanketter, om man finner det önskvärt. Uppgiften är ingalunda oviktig. Våra kontakter med kommunen innebär ofta att vi måste fylla i en blankett. Och blanketternas språkform kan förmodligen påverka vår inställning till kommunförvaltningen.

Det är naturligt om blanketttexten kommer att likna uttryckssättet i de förordningar som skall tillämpas i sammanhanget. Det kan vara fråga om en mer mekanisk (och språkligt sett tanklös) anslutning till förordningarnas kanslispråkliga formuleringar. Det finns t. ex. i den kommunala blankettfloran ett meddelande att sökanden har fått tillstånd att förvara brandfarlig vätska i en cistern på tomten. Blanketten slutar med följande svårartat kanslispråkliga förmaning:

Erinran

Enligt förordningen om brandfarliga varor skall envar som tar befattning med däri angiven vara iaktta den försiktighet som till förebyggande av skada genom brand eller annorledes betingas av omständigheterna.

Det är knappast en formulering som går rakt till blankettläsarens hjärta. Det skulle säkert ge mer slagkraft åt varningen om man skrev rakt på sak, med naturliga ord, t. ex. så här:

Den som sysslar med brandfarliga varor måste enligt lag vara försiktig så att han inte vållar brand eller annan skada.

I detta fall gör väl kanslispråket inte så stor skada. Men språkformen kan bidra till ett intryck av att kommunförvaltningen rör sig i en förstelnad värld av paragrafer och inte kan tala direkt och naturligt till medborgarna. Vårre är det kanske om kanslispråksuttryck skapar oklarhet, så att blankettläsaren t. ex. inte riktigt vet vad som kan drabba honom om han inte följer myndighetens uppmaning. En kallelse till social nämnd i samband med en utredning avslutas på blanketten med följande hotfulla kanslispråksmening:

Uteblivande utan anmält laga förfall kan medföra att handräckning begärs av polismyndigheten.

Ordet "handräckning" är juridiskt korrekt. Men vad innebär det för blankettens mottagare? Ligger det inte nära till hands att uppfatta ordet som liktydigt med handgriplig hämtning, med våld? Här är ett av många fall där man ville få tillfälle att utföra konkreta undersökningar av hur ord och uttryck förstås av en bred allmänhet. Därom mer i det följande.

Man kan förstå att blanketttextens författare vill röra sig med uttryck ur författningstexten. Han anser sig skyldig att hänvisa till den lagparagraf som man utgår från vid behandling av ärendet. Och det känns oroligt att ändra författningens formulering. Kanske ändrar man därmed också bestämmelsens innebörd, kanske ger man upphov till en icke avsedd tolkning, kanske öppnar man dörren för en ström av överklaganden! Man kan alltså förstå den försiktighet som tar sig uttryck i att man låter

blanketten innehålla den juridiskt säkra formuleringen. Men för blankettens läsare blir författningstexten ofta ett svårt hinder. Det är tämligen meningslöst att t. ex. låta en underrättelse om betalning av underhållsbidrag innehålla följande meningar, som verkligen kräver hög språklig kompetens för att förstås:

Enligt bidragsförskottlagen § 16 st. 1 skall Ni, så länge bidragsförskott utgår, till den barnavårdsnämnd som utger förskottet, erlägga fastställt underhållsbidrag, som belöper på förskottet, allteftersom underhållet förfaller till betalning. Gentemot barnavårdsnämnden må icke åberopas betalning av underhållsbidrag, som erlagts annorledes än nu sagts.

Det ser ut som en cynism att det enda i blanketttexten som är uttryckt i klarspråk är meningen: "Ni har sålunda att tills vidare betala per månad kronor . . . till . . ."

Det är säkerligen svårt att uttrycka sig på en gång juridiskt oangripligt och begripligt för allmänheten. Men det finns förmodligen praktiska lösningar på dessa problem. Man kan lägga den lagtext man åberopar som bilaga till själva underrättelsen, så tynger den inte blanketttexten. Man kan också – minst lika viktigt! – bifoga en lättfattligt formulerad framställning av bestämmelsens innebörd, gärna illustrerad med exempel. Ett intressant försök till lättfattlig orientering i de ofta komplicerade kommunala frågorna om underhållsbidrag, adoptionsvillkor, förbättringslån, avgiftsberäkning för pensionärer på ålderdomshem osv. har utförts i en kommun i Hälsingland. Man arbetar med s. k. "faktablad" som i lättillgänglig form framställer några grundprinciper i bestämmelserna och deras tillämpning. Faktabladen fungerar tillsammans med personliga samtal, som en erinran om några huvudpunkter i samtalet. Med en sådan föregående orientering kan det officiella meddelandet bli mer begripligt. Då kan kanske pensionärer på ålderdomshem bättre förstå vad blanketten *Avgiftsbeslut* säger om "garantibelopp", och varför kommunen finner att ett visst belopp av deras inkomst är "Disponibelt för avgift" till ålderdomshemmet.

Broschyrer om sociala rättigheter, kommunal service m. m.

Broschyrer sådana som *Socialkatalogen*, *Landstingskatalogen*, *Våra sociala förmåner* vänder sig till den bredaste tänkbara publik – i princip till alla invånare i rikets kommuner. Detta ställer mycket stora krav på framställningen i fråga om tydlighet, överskådlighet och lättfattlighet: det måste vara lätt att finna vad man söker i broschyren och lätt att förstå textens innebörd. Naturligtvis finns det regler rörande sociala förmåner som är så komplicerade att det är svårt att skriva kort och lättfattligt därom. Men även i dessa fall måste man sträva efter så hög grad av begriplighet som ämnet tillåter. Det är *inte* tillfredsställande att en vida spridd broschyr om våra sociala förmåner innehåller en så svårläst text som följande om vår rätt till förtidspension:

Rätt till förtidspension har sådana personer, vilkas arbetsförmåga blivit varaktigt nedsatt med minst hälften. Sådan föreligger även för arbetslös,

som fyllt 60 år och är utförsäkrad från allmän arbetslöshetskassa eller uppburit omställningsbidrag under 21 mån. eller fr. o. m. 1.1.1974 uppburit kontant arbetsmarknadsstöd under 450 dagar . . . och vars förvärvsmöjligheter är varaktigt nedsatta med minst hälften. En förutsättning för rätt till förtidspension är att man intjänat pensionspoäng före pensionsfallet och inte fyllt 67 år eller dessförinnan¹ har ålderspension från den allmänna pensioneringen. Vidare fordras att man tillgodoräknats pensionspoäng för sammanlagt minst tre år. Sådant tillgodoräknande kan ske inte bara genom faktiskt intjänade poäng eller enligt ovan nämnda specialregel utan även genom beräkning av s. k. *antagandepoäng* (vad det sistnämnda innebär beskrivs i det följande)

Det kan inte vara lätt för den läsare som vill orientera sig i bestämmelserna om förtidspension att fatta innehållet i denna späckade text. Bl. a. är det inte lätt att fatta innebörden i termer som "utförsäkrad" eller "före pensionsfallet". Man kan fråga sig: För vem är denna broschyrtext skriven? Broschyrens författare har knappast haft sina läsares språkliga förutsättningar i blickfältet. Och han har knappast bemödat sig om att redigera texten till största möjliga överskådlighet.

A andra sidan har ett stort och ofta framgångsrikt arbete nedlagts på att göra upplysningarna om vad stat och kommun kräver och erbjuder så tydliga och lättfattliga som möjligt. Det gäller t. ex. *Socialkatalogen*, som man undan för undan har bearbetat till allt större språklig enkelhet. Bl. a. är man angelägen om att förklara innebörden av de nödvändiga termerna. Ett par exempel illustrerar vad man kan uppnå, om man medvetet tar sikte på att skriva för en publik med högst skiftande kunskapsnivå:

Tidigare version

Inom tre månader efter dödsfallet skall bouppteckningen av dödsboet efter avliden ske.

Den öppna sjukvården i samhällets regi sker vid sjukhusens poliklinikmottagningar samt hos tjänsteläkare.

Socialkatalogen 1974

När en person avlidit ska man göra en förteckning över vad den avlidne ägde: vad som finns på banken, vad hemmet är värt osv. Även skulderna tas med. Detta kallas bouppteckning.

Med öppen vård menas att patienten inte är intagen på sjukhus. Landstingen . . . ordnar öppen vård genom läkarmottagning vid sjukhus och genom läkarstationer och vårdcentraler.

Som synes har man i slutversionen undvikit termerna dödsbo och poliklinik. Bouppteckning och öppen vård är förklarade. Denna varsamhet med bruket av termer är välmotiverad. Det visas av några ordförståelsetest som har utförts med personer under arbetsmarknadsutbildning. En av uppgifterna i detta test var att ersätta uttrycket "öppen vård" med något likbetydande i meningen "Landstinget satsar mer på öppen vård". Svaren visar att de flesta tolkar uttrycket på ett sätt som inte har med sjukvård att göra. Associationerna går gärna i riktning mot fängelse: man försöker omskriva "öppen vård" med ord som "frihetsbejakande", "friheten utomhus", "ej isolation" osv. Det är tydligt att man, såsom nu

¹ Förtida uttag av ålderspension kan dock återkallas.

har skett i Socialkatalogen, alltid bör ge en liten förklaring när man för in begreppet "öppen vård" (om sjukvård) i en skrift som vänder sig till allmänheten. Och det är också tydligt att vi behöver mycken konkret kunskap om vilka ord och uttryck som är svårförståeliga.

Arbetet på att göra upplysningar om våra sociala förmåner och skyldigheter lättlästa måste bedrivas i nära samarbete mellan språk- och sakexpertis. Genom sin stilistiska träning kan språkmannen föreslå nyformuleringar som är lättare att förstå, men han kan rimligtvis inte alltid bedöma om den nya formuleringen är sakligt riktig, juridiskt täckande osv. I komplicerade fall måste kanske texten bollas fram och tillbaka mellan fackman och informationsexpert, under många samtal.

Det kan ta tid att nå fram till en lättbegriplig formulering. Men arbetet lönar sig. Den tid man lägger ned på formulering som kan förstås av mottagarna är alltid försvinnande liten i jämförelse med vad alla läsare sparar på att slippa grubbla över textens innebörd.

Fackspråk och expertstil. Termproblem och ordförståelse

Experternas språk slår in också i det kommunala livet, genom statliga utredningar som är ute på remiss, genom förslag från expertkommittéer till nämnder och fullmäktige osv.

Problemen med expertspråket har observerats på åtskilliga håll. Vad man vänder sig mot är bl. a. att expertstilen överflödar av främmande ord som *inte* tillhör de nödvändiga facktermerna.

Problemet blir aktuellt t. ex. när förslag till stadsplanering skall presenteras för dem som blir berörda av förslaget. Då gäller det uppenbarligen att vara vaksam mot arkitekters och stadsplanerares uttryckssätt. Språkvårdaren Åsa Sahlquist har funnit och kommenterat en praktblomma i denna stil i en promemoria från en stadsarkitekt till en byggnadsnämnd:

Med tanke på miljöns utpräglade vertikaler bör en understrykning av objektens horisontala element ge en heterogen estetisk kontinuitet.

(Eftersom träden är höga och smala skall husen vara låga och breda.)

Jag vill inte alls påstå att arkitekters planförslag genomgående är skrivna i denna stil. Och det bör understrykas att man på sina håll har arbetat energiskt med att presentera planförslagen för allmänheten i en åskådlig och lättfattlig form. Man har t. o. m. någon gång valt att presentera planen som en tecknad serie, där seriefigurerna är kommuninvånare med pratbubblor. Men det är inte lätt att översätta planerares fackspråk till repliker i ledig språkform. Texten *orienterbarheten ökar med skiftande hushöjd* gör sig knappast bra i en pratbubbla! Det bästa är självfallet att utbilda dem som skriver (i detta fall planerarna) till redan från början undvika onödig abstraktion och fackspråk.

En annan variant av expertspråket som är aktuell i kommunala sammanhang är den som gäller personalpolitik. Exempel hämtas här från en skrift om personalpolitik (utgiven 1974) som skall ge alla anställda i

en stor kommun ökad möjlighet att sätta sig in i personalfrågor. Uttrycks sättet är ibland abstrakt och kyligt opersonligt, t. ex. *Den interna rekryteringen skall främjas genom att befintlig personal utvecklas* (ordet "befintlig" brukar vanligen inte användas om människor!). Till de drag i språkformen som skapar avstånd mellan experter och läsare hör förmodligen några tunga sammansättningar som har bildats i förvaltningspråket. Bl. a. talas där om *förvaltningsanpassade introduktionsprogram och förvaltningsgemensam utbildning*. Och inte skapar språkformen någon trevnad hos de anställda, när man formulerar sig på följande onekligen något krystade sätt: *Kommunen vill stimulera och utveckla motionsskapande, hobbybetonade och kulturella fritidsaktiviteter för de anställda*.

Diskussionen kring expertspråket har på senaste tiden tagit ny fart i anslutning till en statlig utredning om skolans inre arbete. Här ska bara ges ett par exempel på den onaturlighet som man med rätta har kritiserat.

Originaltext

Bättre

I gången tid gavs elever i folkskolan varierande lokalvårdande uppgifter.

Förr fick elever i folkskolan hjälpa till att städa.

Till skillnad från de unga ser den vuxne ofta en rutinisering och institutionalisering som en eftersträvsvärd trygghetsgivande utveckling.

Till skillnad från de unga finner de vuxna ofta en viss trygghet i att tillvaron blir fastare reglerad.

Det kan inte vara lätt för en skolstyrelse att läsa och yttra sig över texter som blir så svåra redan genom sin språkform. Och hur mycket svårare bör det inte vara för skolstyrelseledamöterna att förklara förslagens innebörd för andra i kommunen. Språkformen minskar möjligheterna till kommunal debatt i en så väsentlig fråga som skolans organisation.

Om termer

Exemplen belyser att det i offentliga sammanhang ofta skrivs texter som kunde ha formulerats enklare och mer lättfattligt, utan att mista något i tydlighet eller precision. Därmed har inte förnekats att det kan vara nödvändigt att röra sig med facktermer. Rätt använda ger facktermer möjlighet till en på en gång kort och precis framställning. När man t. ex. behandlar byggnadsärenden är det kanske svårt att klara sig utan termer som *stombesiktning, grundbotten, bärjörn, utstakning, korrosionsbeständig, situationsplan* osv., alla väldefinierade för den sakkunnige. I detta och liknande fall borde det vara möjligt att utarbeta en lista med lättfattliga ordförklaringar som kan skickas med handlingarna i ärendet. Ett annat sätt kan vara att det i handlingarna hänvisas till en viss tjänsteman som kan förklara facktermernas innebörd.

I den kommunala verksamheten skapas ofta nya termer, i samband

med tekniska nyheter eller administrativa åtgärder. I en broschyr från Kommunförbundet blir t. ex. *soptipp* omdöpt till *deponeringsanläggning*, i samband med en ny teknik för avfallshantering. Och det finns säkert administrativa skäl till att vad som hitills kallats leksskola nu kan betecknas som *deltidsgrupp*. Men man bör vara varsam med att införa nya termer. De bör noga övervägas med hänsyn till begriplighet och vad de för tankarna till. Begreppet *öppen vård* för läkarvård där patienten inte ligger på sjukhus är t. ex. knappast riktigt lyckat.

Om ordförståelse

För förtroendevalda och för informatörer som skall presentera kommunala angelägenheter för väljarna, är det högst angeläget att ha kunskap om vad folk i allmänhet förstår av ord och uttryck. Det behövs med andra ord undersökningar av ordförståelse. Dessa undersökningar skall pröva begripligheten i språkliga uttryck som är viktiga i kommunala sammanhang eller i kommuninvånarnas möte med myndigheterna. Det kan röra sig om juridiska eller administrativa termer som *delgivning* eller *tjänstbarhet*. Men det gäller också allmänna ord som brukas i den politiska debatten t. ex. *inflation*, *obligatorisk*, *investera* osv.

I fråga om ordförståelseundersökningar, återstår det mesta att göra. Bland utförda undersökningar kan man i första hand nämna Nils Fricks, redovisade i *Mera begriplig svenska* (1965) och *Handlag med ord* (1972).

Ur det sistnämnda arbetet återges här i tabell 1 hur 87 av de 7 000 vanligaste orden blir förstärkta (ordens vanlighet bedömd enligt Sture Allén, Nusvensk frekvensordbok, som registrerar hur ofta ord förekommer i vissa nutida tidningstexter). Orden har prövats vid:

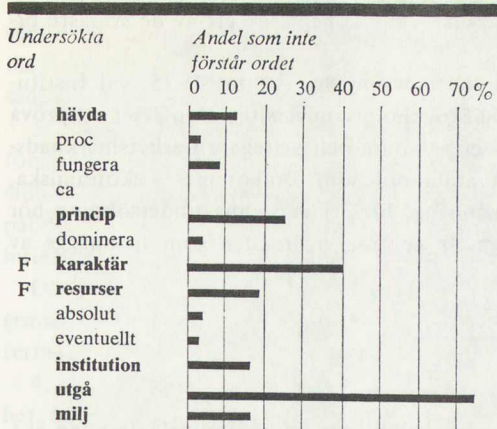
- Fortsättningskurser ordnade av arbetsmarknadsstyrelsen 1971/72
- vid fackliga sammankomster 1971 (F)
- i en politisk ungdomsförening 1963 (PU)
- av Sveriges Radio 1970 (SR).

Undersökningstekniken är en smula vansklig, men de vunna resultaten är i varje fall tänkvärda.

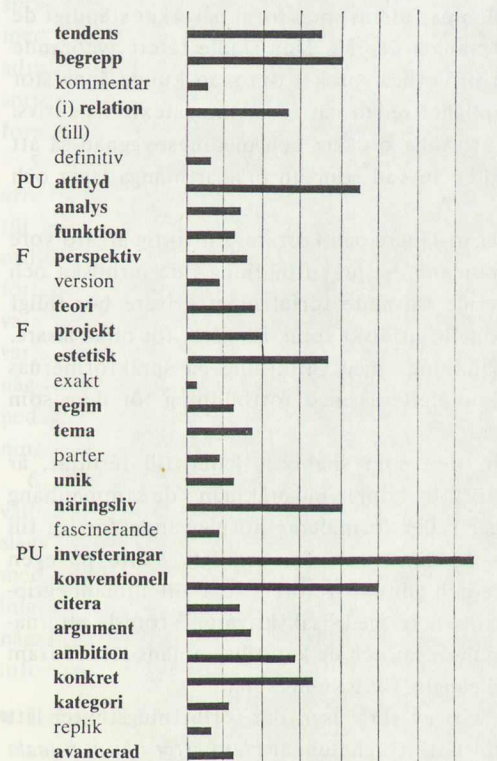
Av resultaten framgår bl. a. att ordet *utgår* i betydelsen *ersättning utgår* (=utbetalas) missförstods av ca 70 procent av alla tillfrågade. – De trodde att det betyder att ersättningen *försvinner, utbetalas inte!* Det är också intressant att förmodligen vanliga debattord som *struktur*, *adekvat*, *eliminera* och *integrera* visar mycket hög felprocent i svaren.

En mindre men intressant undersökning av ordförståelse redovisas i ett nummer av skriftserien MATS (=Meddelanden från avdelningen för tillämpad språkvetenskap vid Lunds universitet, nr. 11). Undersökningen gäller vissa ord ur tidningstext, och de tillfrågade var studenter, vuxna folkhögskoleelever och skolelever i årskurs 5 och 9. Bland resultaten kan noteras följande. Bland de 10 svåraste orden av 200 ord befann sig för studenternas del "miljard" och "debitera" – onekligen väsentliga i ekonomiska sammanhang. För alla kategorierna ingår modeordet "initiera" bland de 10 svåraste. För elever i årskurs 9 – som kan sägas representera

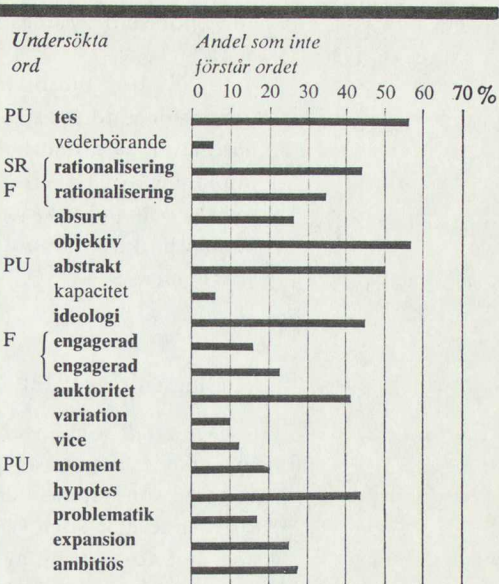
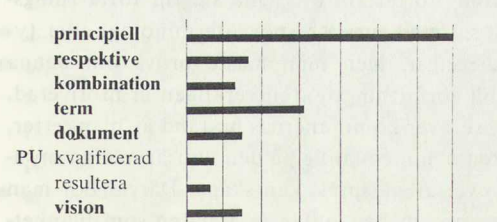
Tabell 1 Hur 87 av de 7 000 vanligaste orden förstås



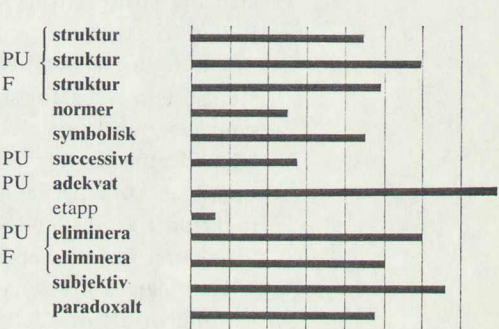
GRÄNS FÖR DE 1 000 VANLIGASTE ORDEN



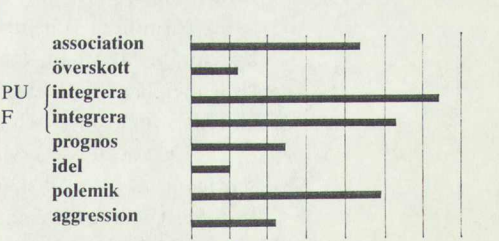
GRÄNS FÖR DE 2 000 VANLIGASTE ORDEN



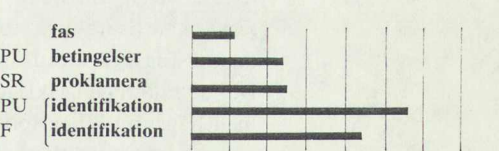
GRÄNS FÖR DE 3 000 VANLIGASTE ORDEN



GRÄNS FÖR DE 4 000 VANLIGASTE ORDEN



GRÄNS FÖR DE 5 000 VANLIGASTE ORDEN



GRÄNS FÖR DE 7 000 VANLIGASTE ORDEN

Källa: Nils Frick, Handlag med ord, 1972.

ett genomsnitt av unga svenskar – är ”respektive” ett av de svåraste orden.

En ny stor ordförståelseundersökning har startat 1975, vid Institutionen för nordiska språk vid Stockholms universitet. Den avser att pröva hur elever på grundskolans högstadium och deltagare i arbetsmarknadsutbildning förstår ett stort antal ord som förekommer i ekonomiska, sociala och politiska sammanhang. En del av denna undersökning bör kunna inriktas på ord som är centrala i ärenden som handläggs av kommunen.

Förslag till åtgärder

1. Det språk som används vid behandlingen av kommunala ärenden är i hög grad beroende av författningstexternas språkform. Det är författningarna som citeras och tillämpas; deras språkform påverkar ständigt de förtroendevaldas och tjänstemännens språk. Man skulle ta ett avgörande steg mot förbättring av det offentliga språket om man kunde ägna stor omsorg åt språkets lättbegriplighet redan när författningstexterna skrivs. Det finns säkert möjlighet att välja ordalag och meningsbyggnad så att man når större lättbegriplighet än vad som nu präglar många lagar och andra författningar.

Till detta mål går flera vägar, längre och kortare. En viktig åtgärd vore att lägga in obligatoriska moment av språkutbildning i de juridiska och samhällsvetenskapliga studierna. Blivande författningsskrivare bör tidigt bli medvetna om hur traditionellt juridiskt språk fungerar för olika läsare. En sådan språklig grundutbildning (med inriktning på språkformernas funktion i samhället) bör kompletteras med fortbildning för dem som formulerar författningstexter.

Men den kortaste vägen, den som snabbast leder till resultat, är naturligtvis att omedelbart försöka koppla in språkmän i de sammanhang där man skriver författningar (eller formulerar normgivande förslag till förordningar, stadgor osv.). Språkmannen kan rimligtvis inte på egen hand formulera om juristers och administratörers text till allmänbegripligt språk. Men han kan i samarbete med ”sakskrivaren” föreslå alternativa, mer lättförstådda formuleringar och de kan tillsammans arbeta fram en text som är klar och lättillgänglig för icke-fackmän.

2. En socialt sett viktig typ av skrivelser, där författningstexter lätt slår igenom, ofta till skada för lättfattligheten, är *blanketter i kommunala ärenden* (bostadstillägg, bidragsförskott, byggnadslov osv.). Det är säkert betryggande för blanketttextens författare att hålla sig till författningstexten, även om denna rör sig med juridisk specialterminologi eller typiskt kanslispråkliga formuleringar. Men man måste pröva om denna ibland ängsliga anslutning till författningstexten verkligen är motiverad. Det är säkerligen viktigt att se över kommunernas bestånd av blanketter, med hänsyn till begripligheten och med tanke på den barriär mellan myndighet och allmänhet som översätligt språk kan skapa. Därvid bör man intervjua kommunaltjänstemän som behandlar de ärenden som blanket-

terna gäller och företa systematiska förstälsetest, som klargör hur blankettens ord och huvudinnehåll förstås av dem som ska fylla i. Vid en sådan översyn torde Svenska språknämnden kunna hjälpa till.

3. För att få konkret och nyttig kunskap om hur en bred publik förstår innebörden i vissa nyckelord i det kommunala livet, bör man vidareutveckla de *undersökningar av ordförståelse* som har utförts eller påbörjats av språkmän. En del av nu pågående undersökningar bör kunna inriktas på ord som är viktiga i de kommunala myndigheternas språk.

Därmed öppnar man också möjligheter för pedagogiska insatser genom grundskola och vuxenutbildning. Man kan t. ex. lära ut innebörden av de termer i det kommunala livet som svårligen kan avskaffas eller bytas ut.

4. I förbindelse med förståelseproblemet bör man ägna uppmärksamhet åt *terminologisk nyskapelse*. Om man vill införa nya termer, bör man inhämta synpunkter från språklig expertis (t. ex. hos Svenska språknämnden) och eventuellt låta testa hur det nya ordet uppfattas, med hänsyn till förståelighet. När en ny term väl är införd i kommunal administration och information, kan det vara för sent att hindra dess spridning, om den visar sig vara svårtydd, oklar eller i något avseende förrädisk.

5. Ett besvärande problem erbjuder ibland språkformen i de *offentliga utredningar* som sänds ut på remiss till kommunerna. Man kan kräva att till varje utredning skall fogas en lättfattlig sammanfattning. Men det är otillfredsställande om själva huvudskriften ska vara otillgänglig för de förtroendevalda på grund av språket. Den springande punkten måste här vara utredningssekreterarnas inställning till språket. Man måste kräva att varje utredningsförfattare oavbrutet beaktar kravet på begriplighet och någorlunda naturlig språkform. Däri ligger även kravet på överskådlig och pedagogisk presentation av stoffet. En språklig handledning för utredningssekreterare kan ha en uppgift att fylla.

6. Det är viktigt att Kommunförbundet och Landstingsförbundet har välbemannade informationsenheter bl. a. för att kunna fungera som ett slags språkcentra. I ett sådant språkcentrum bör åtminstone någon av medarbetarna ha en gedigen utbildning i språkanalys och i språkbehandlingsens teori och praktik. På konsultbasis kan även större kommuner få någon motsvarighet till sådana språkcentra. Uppgifterna för ett sådant informationscentrum – språkcentrum är mångahanda, t. ex.:

- att bearbeta manuskript till informationsbroschyrer, cirkulär, osv. – allt med sikte på naturlig och begriplig språkform
- att ge råd åt tjänstemännen i språkfrågor (däribland frågor om terminologi), gärna i kontakt med Svenska språknämnden
- att planera för och medverka i personalutbildning i språkbruk
- att utarbeta ”faktablad”, innehållande lättfattlig orientering i sådana frågor där allmänheten uppsöker de kommunala myndigheterna (bostadstillägg, barn tillsyn, barnbidrag, hemhjälp, kostnad för vistelse på ålderdomshem m. m.)
- att medverka till att det informations- och diskussionsmaterial som sprids till kommuninvånarna inför viktiga beslut får en språkform som gör det lätt för mottagarna att uppfatta förslagens innebörd.

7. Språkcentra i Kommun- och Landstingsförbunden torde ändå ha rätt begränsad räckvidd i fråga om språkförbättring i de enskilda kommunerna och landstingen. Vad som krävs är därför en mycket omfattande och energiskt genomförd *språklig utbildning – enligt vissa riktlinjer – av all skrivande personal i kommunernas och landstingens tjänst.*

Teknisk och administrativ expertis, utredare, handläggare, sekreterare, kommunalråd – alla bör få del av viss språklig utbildning, som bland annat ger riktlinjer för ett gott språkligt umgänge mellan tjänstemännen och kommunens invånare. En sådan utbildning kan inte gärna gälla den språkliga basfärdigheten, förmågan att bilda riktiga meningar och använda ord och uttryck enligt normer som gäller för vårdat tal och naturligt skriftspråk. Undervisningen får i stället ges en mer speciell inriktning. Dels bör den gälla formuleringsproblem som är speciella för skrivelser i kommunal verksamhet. Dels – och framför allt! – bör den skapa en riktig attityd till språkformen. Utbildningen måste innefatta många övningar i att översätta författningsspråk eller utredningstexter till lättbegripligt och naturligt språk, i tal och i skrift.

Kommunskolan kan rimligtvis inte ta emot alla landets kommunaltjänstemän för språklig utbildning. Rimligare är att räkna med lokalt arrangerad språklig utbildning, varvid t. ex. Kommunförbundet (med bistånd av t. ex. Svenska språknämnden) kan arrangera korta kurser för lärarna och tillhandahålla speciellt utarbetat studiematerial. Ett utbildningspaket som speciellt tar sikte på språket i den kommunala administrationens tjänst borde vara välkommet.

För förtroendevalda i kommunala nämnder kan utarbetas speciella *introduktionsprogram* som bl. a. förklarar allmänna administrativa termer och de termer som är aktuella inom det speciella området. Stor vikt bör därvid läggas vid att diskutera hur begreppen och termerna inom specialområdet kan förklaras för lekmän, t. ex. för den som söker byggnadslov utan att vara byggnadskunnig.

8. Speciella och mycket svårlösta informations- och kommunikationsproblem erbjuder *invandrare* och *språkligt handikappade* (dels hörselskadade, dels människor som av andra skäl har svårt att läsa och skriva). Problemet kan inte behandlas här – man kan bara understryka att det är oerhört angeläget att det bearbetas från språkliga utgångspunkter. Vi saknar i dag undersökningar om t. ex. ”dold analfabetism”.

Sammanfattning

De förslag till åtgärder som har framförts ovan riktar sig åt olika håll.

- Det ankommer på *departement* och *ämbetsverk* att, eventuellt med hjälp av språklig expert, se till att författningstexter skrivs så lättfattligt som möjligt.
- Universitet och högskolor* bör verka för att viss utbildning i språklig kommunikation blir obligatorisk för blivande jurister, administratörer, tekniker, socialarbetare, ekonomer, läkare m. fl. Universitetens avdel-

ningar för svenska språket har (tillsammans med Svenska språknämnden) uppgiften att beskriva och kritiskt granska språket i de kommunala sammanhangen, bl. a. med sikte på språkets svårighetsgrad. Dessutom bör man bedriva systematiska studier i hur allmänheten förstår de ord som är viktiga i kommunala ärenden.

- Svenska språknämnden har givetvis en viktig funktion att fylla här som i annat språkförbättrande arbete. Nämnden kan bistå med råd i språkfrågor (bl. a. terminologiska frågor), med planering av språklig utbildning och viss föreläsningsverksamhet, med utarbetande av undervisningsmaterial, med språklig granskning av centrala texter osv.
- Kommun- och Landstingsförbunden spelar en stor roll i sammanhanget, genom den språkliga utformningen av allt som sänds ut till kommunerna, och som lätt blir mönsterbildande. Exempel på sådant material utgör utredningar och utlåtanden, broschyrer om nyheter på det kommunala fältet, förslag till organisation och bestämmelser, blanketter, mallar för information till kommunerna osv. Det är därför viktigt att förbunden har även språkligt välutrustade informationsenheter. Kommun- och Landstingsförbunden kan också göra viktiga insatser när det gäller att förstärka den kommunala utbildningen i språklig kommunikation, medverka vid framställningen av undervisningsmaterial för kommunernas behov osv.
- Men först och sist vilar naturligtvis möjligheterna till en genomgripande effektivisering av språket i *de enskilda kommunerna och landstingen*, på ett positivt intresse hos ledningen och på viljan hos tjänstemän och förtroendemän att uttrycka sig begripligt och naturligt. Om alla som medarbetar i den kommunala verksamheten energiskt befriar sig från ambitioner att skriva i vedertagna officiella språkformer och konsekvent försöker tänka sig in i mottagarens förutsättningar för att förstå meddelandet — då finns det förhoppningar om ett mer begripligt och naturligt språk i kommuner och landsting. Då har man uppfyllt ett av grundkraven för att demokratin skall kunna vidgas och fungera väl.

Beskrivning av planförslag

Av *Jesper Steen* och *Peter Ullmark*

Inledning

Hur skall fler människor bli engagerade i kommunernas miljöplanering? En första förutsättning är att informationen om framlagda planer blir mer fullständig och lättillgänglig. I dag redovisas planförslag normalt endast med en färglagd karta, en kort teknisk beskrivning och eventuellt vissa kostnadskalkyler. För att kunna förstå hur miljön kommer att se ut från detta material krävs lång erfarenhet. Andra bilder, modeller etc. behövs som komplement. Det räcker emellertid inte med att förstå vad det planerade innebär rent fysiskt. Sociala och även ekonomiska förhållanden påverkas av den byggda miljön på ett komplicerat sätt. Vi har därför funderat över hur man i ord kan beskriva planförslag.

En sådan beskrivning skall klargöra för var och en som kan komma i kontakt med miljön hur hans tillvaro kommer att påverkas. Den skall helst också ge ökade allmänna kunskaper om den byggda miljöns betydelse för människan. Det kan ske genom att de frågor som skall tas upp i beskrivningen alltid redovisas tillsammans med själva beskrivningen och utformas pedagogiskt. Vidare skall beskrivningen vara upplagd så att överblicken över de särskilda förhållanden som verksamheter och samhällsorgan fattar beslut om underlättas. Beskrivningen kan då också bidra till att utveckla ett genomtänkt och kritiskt förhållningssätt till vem som kan påverka vad i planeringen. Den får därmed även en mer långsiktig demokratisk funktion.

För att pröva och utveckla de principer för beskrivning vi har kommit fram till i en verklig planeringssituation har vi gjort en studie i Gislaved. Ett utdrag ur den beskrivning som blev resultatet redovisas tillsammans med sitt underlag i form av frågor på följande bilduppslag. I de två kommande avsnitten går vi närmare in på vad som bör tas upp i beskrivningar för att de skall bli fullständiga och på hur de bör läggas upp för att bli lättillgängliga. I det senare avsnittet redovisar vi också hela det underlag med frågor som vi har kommit fram till i Gislaved. I nästa avsnitt redogör vi närmare för studien i Gislaved. I sista avsnittet diskuterar vi hur beskrivningen kan användas i olika planeringssituationer och vem som kan svara för arbetet med den i en normal situation.

Beskrivning av Södergårdsområdet i Gislaved

HUR KOMMER DET ATT BLI ATT BO OCH ARBETA I SÖDERGÅRDSOMRÅDET ? I VILKA AVSEENDEN SKER FÖRÄNDRINGAR FÖR OSS I OMGIVNINGEN ?

VARDAGAR — HEMMAVÄRANDE

"allt gå och handla"

Är vägen till butiken säker - kan man skicka mindre barn att handla - måste äldre och andra som inte kan röra sig så fort korsa trafikerade gator?

Hur långt är det till närmaste dagligvarubutik - har den allt man behöver - hur stor är risken att den inte blir ekonomiskt bärkraftig och läggs ned - finns det någon annan butik i närheten?

Är vägen från butiken jobbig att gå med matkassar - kan man ta en buss?

Är vägen till butiken innehållsrik - kan man se in i lokaler där folk jobbar - passerar man förbi olika typer av bostäder?

Kan butiken kännas personlig - möter man folk som man känner igen - är det så många som använder den att det blir mest främmande ansikten?

VARDAGAR — SKOLELEVER OCH ARBETANDE UTANFÖR HEMMET

"allt ha rast"

Var kan man äta - minner man hen?

Kan man utträtta ärenden?

Finns det andra verksamheter så nära att man kan följa med vad som händer där och kanske titta in under en kortare paus?

.....

KVÄLLAR OCH HELGER —

"allt delta i olika typer av aktiviteter"

Finns det några fritidslokaler i området där ungdomar och vuxna kan spela bordtennis eller utöva någon annan hobby - kommer det att kosta något att utnyttja dem - vem bestämmer över deras användning?

Var ligger ungdomsgård- och förenings-, studie- och nöjeslokaler?

Vilken sammanhållning i bostadsområdet kan skötseln av gemensamma anläggningar och lokaler skapa - kan den ge upphov till kontakter och aktiviteter?

Är det möjligt att bygga gemensamma lokaler om önskemål om sådana skulle komma upp?

.....

Man behöver inte gå över några större gator för att komma till områdesbutiken. Även till butikerna på Södergatan kan man gå trafiksäkert. Två gångtunnlar finns under Danska vägen.

Den planerade dagligvarubutiken i området ligger 900 m från längst bort belägna bostad i området. När den kommer till är oklart, dock tidigast 1976. Sortimentet blir troligen rätt begränsat, kanske bara en utvidgad kiosk, därför att så få hushåll finns inom bekvämt gångavstånd. Inom 300 m gångavstånd finns i de omgivande områdena Lundåkra och Södergården endast ca 150 hushåll. Många kommer antagligen att ta bilen till större butiker, t ex i centrum, i stället. Detta inköpsmönster förstärks av att flertalet bostäder har bilen i direkt anslutning på tomten. Två dagligvarubutiker med mer fullständigt sortiment finns på Södergatan. Det är 2 km dit från längst bort belägna bostad.

Vägen från butikerna har inga större uppförbackar. Någon bussförbindelse är inte planerad.

Vägen till områdesbutiken går genom småhusbebyggelse och skogspartier. Vid butiken finns daghem, folktandvård och frikyrka. Några verksamheter i övrigt passerar man inte. På vägen till butikerna på Södergatan passerar man den nya skolan och den nya idrottsplatsen. Butikerna ligger i ett flerfamiljshusområde.

Områdesbutiken har så begränsat underlag att man säkert snart kommer att känna igen många av kunderna. Samma personliga karaktär kan inte butikerna på Södergatan ha.

Har man mer än tre kvarts middagsrast och åker bil till jobbet minner man hem för att äta från alla arbetsplatser i samhället. För dem som inte har bil är det endast möjligt att hinna hem om man jobbar på Celluloiden, inom Lundåkraområdet eller möjligen i centrum.

De som jobbar inom Södergårdsområdet eller Södergårdsskolan måste ha bil om de förutom att äta skall hinna till centrum och utträtta ärenden.

Daghemmet ligger i anslutning till butik och folkrandvård vilket kan ge vissa kontakter. Skolan har endast bostäder i närheten.

För föreningsaktiviteter på kvällstid finns lokaler i Södergårdsskolan och eventuellt daghemmet. Även andra än medlemmar kan troligen få utnyttja vissa av frikyrkans lokaler.

Gislaveds fritidscentrum med idrottsanläggningar, bibliotek, kommunal musikskola och fritidslokaler (i den planerade parkhallen) ligger på 15-25 minuters promenad från området. Med cykel tar det 5-10 minuter.

Det finns ingenting i området som de boende gemensamt förvaltar och som kan skapa en "omradeskänsla".

Plats för nya byggnader finns inom området men förutom utbyggnadsmöjlighet vid butiken redovisar planen ingen reservyta.

VAD INNEBÄR UTBYGGNADEN AV SÖDERGÅRDSOMRÅDET FÖR OLIKA VERKSAMHETER ?

.....

BUTIKER OCH ANDRA SERVICEVERKSAMHETER

"att få kunder"

Vilken omsättning kan man räkna med - när byggs området ut?

Kommer verksamheten att ligga där kunder naturligt passerar förbi - kan de parkera i närheten?

Omsättningen i Södergårdsbutiken kan beräknas till högst 1 miljon. Södergårdsområdet byggs ut fram till 1978. Delområdet närmast butiken byggs ut 1975-76.

För Södergårdsområdet ligger butiken ocentralt. Enklast ca 85 hus ligger inom 300 m gångavstånd. Från längst bort belägna hus är det ca 900 m. Risken är stor att många i området tar bilen till större butiker med bättre sortiment i centrum i stället. Det gäller särskilt som nästan alla har bilen i direkt anslutning till huset. För Lundåkraområdet är butiken bekvämt tillgänglig för ca 70 hushåll. Handelsträdgården kommer i bättre läge för kunder. För större delen av Lundåkra- och Tallåsenområdet är de bättre sorterade butikerna längs Södergatan mer naturliga att utnyttja.

"att underlätta arbetet"

Kan man få lämpliga lokaler - kan man få transporter smidigt?

Blir butiken så stor att man slipper jobba ensam i den?

Lokalytan är 150 m² och man kan bygga ut till det dubbla. Transportfordon får stanna på parkeringsplatsen vilket innebär ca 25 m sträcka att bära.

Underlaget är så litet att man för det mesta kommer att vara ensam i butiken.

VAD INNEBÄR UTBYGGNADEN AV SÖDERGÅRDSOMRÅDET MERA I STORT ?

.....

"att ta hänsyn till olika guppers särskilda situation"

Hur fungerar miljön för invandrargrupperna - kan de bo som de är vana vid - kan de utveckla sin hemlandskultur - var kan svenskar och invandrare träffas?

Hur blir framkomligheten för dem som har svårt att röra sig?

Kan äldre och de som har svårt att röra sig bland andra människor - kan man bo tillsammans i mindre grupper och hjälpa varandra nära servicefunktioner, t ex butik - får man kontakt med andra generationer och samhällslivet i övrigt?

Endast invandrare som varit länge i Sverige och som bestämt sig för att stanna skaffar eget hus med de ekonomiska bindningar det innebär. Följden av detta blir att invandrare har svårt att få en bostad med direkt markkontakt, som de i Södergården, och att det blir mindre kontakter med svenska familjer.

Området innehåller inga höjdskillnader som försvårar för rörelsehindrade. Det går också bekvämt att komma fram till varje hus med bil. Hus längs Nissastigen och Danska vägen kan bli störda. Det finns dock ett stort urval av mer skyddade hus.

Det finns ca 25 radhus med små tomter som kan vara lättsökta för äldre. Problemet är dock att bostäderna är i två plan. Dessa hus ligger vidare nära den lilla centrumbildningen med butik, daghem och frikyrkokolorerna som troligen kan utnyttjas även av icke-medlemmar. Vidare har de utsikt över kvarterslekplatsen. Bebyggelse för mer kollektiva boendeformer är inte planerad inom området.

"att tänka längre än näsan räcker"

Utnyttjas jordbruksmark för bebyggelse - hur mycket kan produceras på denna mark per år - ingår den eller skulle den kunna ingå i en rationell brukningsenhet?

Innebär utbyggnaden sparsamhet med energi - är bostäder, arbetsplatser och butiker förlagda så att gång-, cykel- och kollektivtrafik får bästa möjliga förutsättningar - har byggnaderna mycket ytterväggs- och yttertaksvyta - är det gemensamma, anordningar för uppvärmning?

Vilka lösningar för den framtida utbyggnaden innebär planen - sker t ex stora investeringar i vissa skolor, vägar och ledningar - är utbyggnaden planerad så att skolor, daghem etc under kommande år blir väl utnyttjade - finns mark för utbyggnad av t ex daghem eller samlingslokaler?

Förbättras möjligheterna att starta nya verksamheter som på sikt kan ersätta arbetstillfällena när företag flyttar eller lägger ned - finns enkla lokaler att tillgå i bra lägen där en verksamhet kan prövas i liten skala utan stora investeringar?

.....

Av den mark som tas i anspråk är ca 21 ha åkermark, vilket är en normal brukningsenhet i Småland.

Bebyggelsen är ganska gles och ligger långt från de större arbetsplatserna, gummifabriken och industriområdena öster om järnvägen och Henja och från centrum. Det innebär svårigheter att ordna kollektivtrafik och långa energikrävande förläggningar. Flertalet hus är friliggande eller endast kopplade med kalla byggnader, förråd och garage. Någon fjärrvärme förekommer inte.

Kommunala investeringar som görs i samband med områdets utbyggnad tar inte sikte på någon ytterligare utbyggnad i denna del av samhället. Genom att bebyggelsen i Södergården byggs ut under ett begränsat antal år och är av samma typ och storlek kommer underlaget för Södergårdsskolan att variera under olika tidsperioder. Någon tomt för daghem eller samlingslokaler är inte avsatt inom området.

Det är inte möjligt att på tomterna inom området bygga lokaler för småverksamheter i startskedet.

Vad skall en beskrivning ta upp?

För att få med alla väsentliga sammanhang i en miljöbeskrivning krävs en utvecklad uppfattning om den byggda miljös betydelse för människan. En sådan uppfattning måste alltid vara kopplad till en viss syn på det allmänna förhållandet mellan människan och hennes materiella och sociala omgivning. Om det förhållandet finns skiljaktiga uppfattningar grundade i olika värderingar. En mer fullständig diskussion om detta skulle bli mycket omfattande. Vi skall här endast kort försöka beskriva våra egna utgångspunkter.

Människan och hennes omgivning

Vi utgår från att människan är aktiv och skapande till sin natur. Vi utgår också från att människans handlande är socialt, dvs. har sitt ursprung i upplevelsen av samhörighet med grupper av andra människor och viljan att befästa och utveckla den. Vidare förutsätter vi att de handlingsmöjligheter människan har skapat har begränsats av det hon varit med om tidigare i sitt liv.

Människan är emellertid inte alltid aktiv. Det hon tidigare varit med om och hennes allmänna situation i nuet kan göra att aktivitetslusten förträngs. Självförtroendet, tiden och kraften räcker under nuvarande samhällsförhållanden ofta inte till för mer än vardagens rutiner. Handlingars ursprung i andra människors förväntningar och krav kan vara svåra att spåra. Kontakten kan ha varit så yttlig att det blir missuppfattningar. Vidare finns det i många fall flera olika grupper med olika krav som man vill utveckla samhörigheten med. Vissa handlingar kan därför vara svåra att förstå. Negativa erfarenheter av vissa handlingar hindrar inte att man gör om samma misstag. Man kan mötas av krav från sin omgivning som begränsar handlingsmöjligheterna.

Hur påverkar då dessa utgångspunkter synen på människans förhållande till sin omgivning? Vi ser på detta förhållande som en dubbelriktad utvecklingsprocess. Människan arbetar med att förbättra omständigheterna för sig själv och för de grupper hon känner samhörighet med. Samtidigt utvecklas hon själv. Hon lär sig hur omvärlden fungerar och vilka möjligheter den rymmer. Hon blir också mer medveten om olika sociala grupper och intressen. Denna process kallas ofta praxis.

Allt människan gör är emellertid inte utvecklande för henne själv. Förutsättningen är att situationen verkligen rymmer möjligheter till nya intryck och till en prövning och utveckling av förhållningssättet. Situationen måste också vara sådan att man kan förändra förhållandena i enlighet med sina erfarenheter. Det får inte finnas några risker för skador eller allvarlig uttrötning som inskränker handlingsmöjligheterna. Det måste finnas utrymme och resurser för att tillsammans med andra förverkliga idéerna. På vilka sätt kommer då den byggda miljön in i denna utvecklingsprocess?

Individen och den byggda miljön – fyra förhållanden som måste beaktas

Intryck kan människan få på i princip tre sätt, genom samtal, genom lyssnande och iakttagelser i miljön och genom olika media, t. ex. TV. I de båda första avseendena har den byggda miljön betydelse. Samtal i samband med förflyttningar, inköp etc. är vanliga i vissa miljöer. I andra förblir flertalet i stort sett anonyma för varandra. Orsaken till det är ofta sociala förhållanden. I moderna tätorter har människor t. ex. kommit från många olika håll. Detta skapar en känsla av otrygghet som minskar kontakterna. Hur den byggda miljön är ordnad spelar emellertid också roll. Man tar hellre kontakt om man sett varandra flera gånger och i olika sammanhang. Bebyggelsegruppernas storlek, butikens förläggning och storlek etc. har betydelse för detta. Vidare är miljöns omvårdnad i vissa områden en gemensam angelägenhet för de boende vilket ger kontakter. Möjligheterna till intryck genom lyssnande och iakttagelser är mycket olika i olika miljöer. Vissa miljöer innehåller både verksamheter och bostäder för olika grupper av människor medan andra bara rymmer en funktion och en kategori av människor. Detta påverkar både händelserikedomen och typen av händelser som man kan få vara med om. Vidare berättar byggnadernas utformning i vissa områden en hel del om brukarna och deras livsstil. I andra områden präglas utformningen bara av produktionstekniken.

Förhållningssättet utvecklas genom att de spridda intrycken sätts in i ett större sammanhang. Till en del klarar man detta själv i tankarna. Utvecklingen stannar emellertid snart av om man inte har någon att diskutera med. Vissa vuxna som har svårt att röra sig eller saknar anhöriga och barn måste få dessa djupare personliga kontakter i bostadens grannskap. För att en sådan kontakt skall uppstå, i varje fall när det gäller vuxna, räcker det vanligen inte med de enkla, dagliga kontakterna i trapphus, butiker etc. Det krävs någon typ av gemensamma aktiviteter i området där djupare kontakter naturligt kan utvecklas. Vidare visar erfarenheten att en sådan nära kontakt förutsätter stor likhet i socialt avseende. En viss motsättning kan då uppstå eftersom kravet på allsidiga intryck inte kan tillgodoses utan socialt blandade grannskap.

Möjligheterna att förverkliga de idéer man fått kan hindras på många sätt av den byggda miljön. Boendekostnaderna kan vara så höga att handlingsfriheten blir inskränkt. Om man vill pröva ett nytt sätt att leva finns det inte alltid en miljö som passar. Det är t. ex. svårt att finna en modern bostad för större hushåll än kärnfamiljen. Möjligheterna att byta arbetsplats, att börja med en ny utbildning, att delta i föreningsarbete begränsas ofta av dåliga kommunikationer. Det saknas i många fall lämpliga lokaler i närheten av bostaden där man kan jobba med en hobby, starta en egen liten produktion eller försäljning etc.

Slutligen har risken för skador och uttröttning ett uppenbart samband med den byggda miljön. På de kommunala planeringsnivåerna är risken för skador aktuell, framför allt i samband med trafikförhållandena. Förflyttningar är också fysiskt och psykiskt tröttnande. Arbetsresor, inköp och andra vardagliga aktiviteter tenderar åtminstone för vissa

grupper och i vissa områden att ta alltmer tid och kraft i anspråk. Betydelse för hur mycket utöver vardagens sysslor man orkar med har också typen av bostäder genom olika bekvämlighet och krav på skötsel.

Förhållandena för verksamheter och för samhället i stort

Kan man få fram hur miljön påverkar verksamheter som producerar varor och tjänster och samhället i stort bara genom att ta del av beskrivningar för alla berörda individer? Det kan man enligt vår uppfattning inte. Speciella beskrivningar är nödvändiga för dessa nivåer. Vad skall då dessa beskrivningar innehålla?

Varje verksamhet rymmer någon typ av varuhantering. På de kommunala planeringsnivåerna måste man framför allt studera transporterna till och från olika verksamheter. Man måste också se till att de tomter som avsätts för verksamheter har lämplig form i förhållande till sin storlek och att terräng- och grundförhållandena inte försvårar utnyttjandet. Vidare måste man bevaka möjligheterna till teknisk försörjning. Slutligen måste man undersöka hur tomten passar om verksamheten förändras.

Varje verksamhet kräver också personkontakter, både inom och utom den egna organisationen. Den byggda miljön påverkar upprätthållandet av dessa genom läget av olika verksamheter och kommunikationerna. På olika sätt kan också den byggda miljön påverka vilka nya kontakter man får. När det gäller kundkontakter har butiker och andra serviceverksamheter en speciell situation. Köptroheten beror bl. a. på gångavståndet, gångmiljön, lättheten att utnyttja bil och avståndet till större centra.

Samhällsnivån är egentligen flera nivåer. Kommuner, landsting, län och stat är de beslutsnivåer som förekommer när det gäller den byggda miljön. Dessutom har en ytterligare lägre nivå, kommundelnivån, ibland diskuterats. Beskrivningen av förhållandena för samhället som helhet måste ta upp den planerade miljöns inverkan på de sociala förhållandena i stort. Den måste särskilt belysa vissa minoritetsgruppers situation som inte särskils i beskrivningen på individnivån. Den måste behandla förhållandena för de verksamheter, t. ex. skolan och de kollektiva kommunikationerna, som samhället står för. Den måste klarlägga påverkan på skatter och upplåning. Den måste klara ut vilken handlingsfrihet den planerade miljön ger för framtiden.

Hur skall en konsekvensbeskrivning läggas upp?

Beskrivningen på individnivån skall ta upp risken för skador och uttrötning, möjligheterna till nya intryck, möjligheterna till utveckling av förhållningssättet och möjligheterna att förändra sina förhållanden. Kan då beskrivningen använda dessa fyra faktorer som rubriker? Problemet är att människor i allmänhet är ovana vid att närma sig problemen på detta teoretiska sätt. De får svårt att ställa det som beskrivs mot sina egna erfarenheter. Hur skall man lösa detta dilemma?

Individnivån

Vi har funnit det möjligt att få en hög grad av inlevelse genom att ordna beskrivningen efter olika vardagliga situationer som t. ex. att ta sig till jobbet, att gå och handla. Genom att det man då samtidigt har att överblicka blir begränsat har det också visat sig möjligt att föra in de fyra olika förhållandena som måste beaktas i diskussionen. För att ytterligare underlätta denna genomgång har vi arbetat med speciellt anpassade frågor för varje situation.

Hur allmängiltiga situationer kan man då finna? Det beror på hur noggrann indelning man anser nödvändig. Varje lokal kultur och varje social grupp inom den har sin egen uppsättning karakteristiska situationer. Om man inte driver uppdelningen för långt kan man dock utgå från en betydande kulturell enhetlighet i vårt land. Det finns emellertid vissa skillnader mellan människor i olika stora tätorter och på landsbygden.

Frågorna i anslutning till varje situation är avgörande för beskrivningens innehåll. För att man lätt skall kunna se vad den som gjort beskrivningen ansett som betydelsefullt bör de finnas med även i den färdiga beskrivningen. De kan då också leda tankarna vidare. Det kan innebära att man inte bara ifrågasätter den föreslagna miljön utan också det egna förhållningssättet till miljöfrågor. För att frågorna på detta sätt skall stimulera till en kritisk inställning måste de uppfylla vissa pedagogiska krav.

Förutsättningen för att de skall bli bra är att de ställs upp av personer som har tänkt sig in ordentligt i förhållandet mellan människan och den byggda miljön. Dessa personer måste också vara bekanta dels med tidigare och aktuella levnadsvanor och miljöförhållanden, dels med tanke- och uttryckssätt hos människor på orten. Därför krävs i allmänhet samtal med rätt många olika personer som grund för arbetet med frågorna. Vidare är frågornas längd och gruppering av betydelse. Det är i allmänhet bättre med flera korta, kopplade frågor än en lång sammansatt. Slutligen får antalet frågor vid varje situation inte blir för stort. Flera än tio frågekomplex bör man undvika.

För att människor aktivt skall ta del av en beskrivning krävs att det är lätt att överblicka det som rör en själv. Man skall kunna finna de situationer som är aktuella utan att behöva gå igenom ett stort material. Vilka skillnader i användningen av miljön motiverar då en speciell uppställning?

De mest betydelsefulla skillnaderna i användningen av miljön är, efter vad vi har kommit fram till, kopplade till sysselsättning och ålder. De som är hemma under vardagarna har t. ex. andra intressen när det gäller miljön än de som far i väg och arbetar någon annanstans. Barn och äldre har speciella anspråk på miljön, t. ex. vad gäller trafiksäkerhet och framkomlighet. Dessa anspråk kan dock i allmänhet uttryckas som speciella frågor i anslutning till situationerna i den vanliga uppsättningen för hemmavarande.

Skillnader i användningen av miljön finns också mellan olika socialgrupper. Det finns speciellt eftersatta minoritetsgrupper vars intressen

man bör ta upp särskilt. I de fall deras situation inte går att belysa med egna frågor bör den tas med i beskrivningen på samhällsnivån. Det gäller t. ex. invandrare.

Det finns också grupper som har särskilda lagliga rättigheter. Dessa är förknippade med privat ägande av mark och anläggningar eller med särskilda avtal, t. ex. tomrättsavtal. Om dessa rättigheter skall tas upp i beskrivningen krävs speciella underlag. I allmänhet är dessa dock så väl avgränsade och reglerade att de ändå är lätta att bevaka för dem som är berörda.

Följande exempel på underlag för beskrivning på individnivån gäller ett bostadsområde i Gislaved. Huvudfrågorna är:

- *Hur kommer det att bli att bo och arbeta i det nya området?*
- *Vilka förändringar sker för oss i omkringliggande områden?*

□ Vardagar – hemmavarande

”att sköta hemmet – att jobba hemma”

Blir småbarn utsatta för några risker när de leker ute – kan man hålla kontakt med dem?

Kan man vara ostöd – stör man andra?

Är det något intressant utanför fönstren att titta på – kan man stå i fönstret och prata med folk som passerar förbi?

Finns det något lämpligt utrymme där man kan jobba och kanske starta en mindre verksamhet – kan man bygga en verkstad på tomten som inte stör andra?

”att gå och handla”

Är vägen till butiken säker – kan man skicka mindre barn att handla, måste äldre och andra som inte kan röra sig så fort korsa trafikerade gator?

Hur långt är det till närmaste dagligvarubutik – har den allt man behöver – hur stor är risken att den inte blir ekonomiskt bärkraftig och läggs ned – finns det någon annan butik i närheten?

Är vägen från butiken jobbig att gå med matkassar – kan man ta en buss?

Är vägen till butiken innehållsrik – kan man se in i lokaler där folk jobbar – passerar man förbi olika typer av bostäder?

Kan butiken kännas personlig – möter man folk som man känner igen – är det så många som använder den att det blir mest främmande ansikten?

”att uträtta ärenden”

Är det lätt att nå olika typer av specialaffärer, apotek, post, bank, socialbyrå, arbetsförmedling och sjukkasse – kan man ta en buss?

Finns någon typ av samhällsservice i området?

”att vara ute”

Är luften frisk?

Var finns sandlåda, gungor, klätterställningar och möjligheter till vattenlek – är det trevligt att vara där även för vuxna?

Var kan de större barnen cykla, spela boll, bygga kojor, klättra i träd och leka kurragömma – var finns kälk- och skidbackar?

Blir omgivningen med vägar, gräsmattor etc. färdigställda till inflyttningen?

Behöver man gå långt för att komma till en park, ut i naturen eller till något annat utflyktsmål?

Finns det någon plats i närheten där människor i olika ärenden naturligt kommer förbi och där det kan vara trevligt att stanna till och prata en stund?

Finns möjligheter för barn och vuxna att själva förändra lekplatserna?

”att göra saker tillsammans med andra”

Var ordnas aktiviteter för olika åldrar på dagen – är det lätt att ta sig dit?

Finns lekkamrater för förskolebarnen i grannskapet – hur blir det om några år?

Om man gemensamt vill ordna innelek, vävstuga eller motsvarande – finns lokaler för det – kan man få ekonomiskt stöd?

Vardagar – skolelever och arbetande utanför hemmet

”att ta sig till skolan eller jobbet”

Behöver man vara rädd för trafikolyckor?

Var ligger skolor och arbetsplatser – är avstånden så små att man kan gå eller cykla eller måste åka buss eller bil – går det enkelt att ordna bussförbindelser till de skolor man behöver nå och till alla arbetsplatser?

Är det nära till bilen hemma och vid jobbet – vad kostar denna närhet – kan den stå skyddad och uppvärmd?

Passerar man enkelt förbi daghemmet och butiken på väg till och från jobbet?

Vad händer längs vägen – finns det något man kan titta på och följa så att vägen inte blir så lång – kan man välja mellan olika färdvägar?

”att vara på daghemmet, i skolan eller på jobbet”

Kan man ha öppet fönster utan att bli störd – blir man störd när man är utomhus?

Är arbetssituationen stressande för den som kör transporter – är gatunätet utformat så att man måste sitta på helpänn för att inte köra på någon?

Kan man t. ex. i skolgruppen sitta ute och jobba när det är vackert väder?

”att ha rast”

Var kan man äta – hinner man hem?

Kan man uträtta ärenden?

Finns det andra verksamheter så nära att man kan följa vad som händer där och kanske titta in under rasten?

”att ge sig hem från skolan eller jobbet”

Finns någon lokal där man kan träffa kompisar efter skolan eller jobbet – ligger den så eller har den sådan karaktär att den blir utnyttjad av olika grupper – drivs den kommersiellt?

Får man vara med och påverka hur samlingslokalen skall fungera, t. ex. öppettiderna?

Kvällar och helger –

”att fixa med saker och koppla av hemma”

Bli man störd av trafik eller av oväsen från folk utanför?

Har man någon uteplats i rätt väderstreck?

Är det fin utsikt – ser man hus eller natur – går det några människor förbi?

Är det mycket att göra i och kring bostaden så att det inte blir tid över för annat?

Hur stor bostad kan man få – vilka blir kostnaderna?

Är det möjligt att ändra om i bostaden så att den fungerar bättre – kan man t. ex. inreda en vind?

Kan man ge bostadens yttre en personlig prägel?

”att gå ut en stund”

Var kan man leka och motionera – finns det skog i närheten – är det långt till bygglekplats, bollplan och el-ljusspår?

Finns det någon allmän lokal där man kan gå in om det blir kallt eller börjar regna – hur bekostas den?

Vilka möjligheter till innehållsrika promenader och cykelturer finns det – finns några speciellt vackra eller intressanta platser i närheten?

Är miljön omväxlande – har man tagit till vara de naturliga förutsättningarna, t. ex. kullar och vegetation – finns det flera hustyper?

Skapar husens gruppering några tydliga granngrupper – är de lagom stora så att man lätt känner igen varandra och naturligt tar kontakt?

Bli r åldersammansättningen varierad – kommer unga barnfamiljer eller någon annan grupp att dominera – byggs området ut i etapper så att flera generationer på det sättet kommer in?

• Kommer praktiska sysslor utomhus, t. ex. gräsklippning och biltvätt, att skötas så att man då får kontakt med grannarna?

• Kan man odla någonting – finns det t. ex. kolonilotter i närheten?.

”att delta i olika typer av aktiviteter”

Finns det några fritidslokaler i området där ungdomar och vuxna kan spela bordtennis eller utöva någon annan hobby – kommer det att kosta något att utnyttja dem – vem bestämmer över deras användning?

• Var ligger ungdomsgård och förenings-, studie- och nöjeslokaler?

• Vilken sammanhållning i bostadsområdet kan skötseln av gemensamma anläggningar och lokaler skapa – kan den ge upphov till kontakter och aktiviteter?

• Är det möjligt att bygga gemensamma lokaler om önskemål om sådana senare skulle komma upp?

”att hälsa på vänner och anhöriga”

• Var bor barnens skolkamrater – kan de bli tvungna att passera någon större gata för att komma till varandra?

• Hur blir de kollektiva kommunikationerna på kvällar och helger?

Verksamhetsnivån

Konsekvensbeskrivningen på denna nivå och på samhällsnivån skall dels vara en hjälp för dem som har ett speciellt ansvar, dels få övriga mer eller mindre berörda människor att leva sig in i detta ansvar. Vi har funnit att man även i dessa fall kan utgå från situationer. Dessa situationer, beskriver då hur man metodiskt i tankarna kan gå igenom och ta ställning till miljöproblem.

Tidsperspektivet är den väsentliga skillnaden mellan de olika besluts-situationer inom verksamheter som har anknytning till den byggda miljön. Det är därför naturligt att först gå igenom dagens krav. Härefter kan man studera vilken handlingsfrihet den föreslagna miljön ger vid olika tänkbara förändringar i användbar teknik och krav från dem som skall utnyttja det som framställs.

• Vilka situationer som tas upp kan också påverkas av att det inom verksamheterna normalt finns olika intressenter. De arbetande har i allmänhet ett annorlunda synsätt när det gäller en verksamhets utveckling än vad dess ledning har. Detta kan få sitt uttryck i särskilda frågor. En speciell situation som tar upp bevakningen av arbetsmiljön kan ge dessa krav ökad tyngd.

• Finns det även på verksamhetsnivån skäl att ha flera parallella underlag för beskrivning? Verksamheter med olika storlek och inom olika branscher utnyttjar miljön på olika sätt. När det gäller att ta ställning till kommunala planer är frågorna emellertid, enligt vår erfarenhet, i stort sett desamma. En särskild beskrivning behövs endast för butiker och andra serviceverksamheter. I vissa fall kan dock en verksamhet bli

påverkad i sådan utsträckning att det krävs en speciell utredning. Sådana utredningar är det inte möjligt att förbereda genom särskilda beskrivningsunderlag.

Exempel från Gislaved på underlag för beskrivning på verksamhetsnivån:

– *Vad innebär utbyggnaden för olika verksamheter?*

Varuproducerande verksamheter

”att skapa goda betingelser för verksamheten”

Vilka tomtstorlekar blir det – hur är terräng- och grundförhållanden?

Vilken upplåtelseform är aktuell för tomterna -- hur stor kan årskostnaden bli?

Blir det färdiga lokaler som man kan hyra i t. ex. industrihus så man slipper att investera i byggnader själv -- gäller några speciella villkor?

Finns utrymme avsatt för gemensamma anläggningar, t. ex. värmecentral, personalrestaurang, hälsovårdscentral, kontorsservice?

Vilka begränsningar finns när det gäller vattentillgång, rening av avlopp och omhändertagande av avfall?

Hur ligger olika tomter i förhållande till vägnätet -- får några tomter spåranslutning?

När blir olika tomter och lokaler tillgängliga?

”att anpassa sig till förändrade marknadsvillkor”

Vilka expansionsmöjligheter kan man skaffa sig -- hur höga blir kostnaderna?

Kan man snabbt göra sig av med lokaler som man inte längre behöver?

Hur känslig är omgivningen på olika ställen för störningsökningar -- t. ex. från biltransporter eller kvälls- och nattarbete?

”att åstadkomma en bra arbetsmiljö”

Kan någon verksamhet komma att bli störd av buller, vibrationer, lukt eller rök -- kan situationen förändras för någon redan befintlig verksamhet?

Vad finns i omgivningen -- blir det någon service i närheten?

Vilka kollektiva kommunikationer kan det komma att bli -- kan man bosätta sig i närheten?

Finns det utrymme för utbyggnad utan att arbetsmiljön, t. ex. möjligheterna till utblickar, blir försämrade?

Butiker och andra serviceverksamheter.

”att få kunder”

Vilken omsättning kan man räkna med -- när byggs området ut?

Kommer man att ligga där kunder naturligt passerar förbi -- kan de

parkera i närheten?

Hur blir konkurrenssituationen – blir det flera verksamheter med samma inriktning i närheten av varandra?

”att underlätta arbetet”

Kan man få lämpliga lokaler – kan man få transporter smidigt?

Blir butiken så stor att man slipper jobba ensam i den?

Samhällsnivån

Vilka nivåer i samhällsorganisationen skall man ta upp speciellt i beskrivningen? Ansvaret när det gäller miljöfrågor ligger till helt dominerande del på kommunerna. Staten tar till vara vissa intressen genom föreskrifter och rekommendationer. Dessa gäller så många olika områden och i vissa fall så detaljerade förhållanden att en sammanställning i form av speciella frågor skulle bli mycket svåröverblickbar. Det är enklare att varje kommun i beskrivningen särskilt noterar när man anser att statliga bestämmelser eller rekommendationer skapar problem.

Exempel från Gislaved på underlag för beskrivning på samhällsnivån:

– *Vad innebär utbyggnaden mera i stort?*

”att hushålla med samhällets resurser”

Hur stor del av den berörda marken är i kommunens ägo?

Utnyttjas redan gjorda samhälleliga investeringar i t. ex. barnstugor, skolor, vägar, vatten- och avloppssystem – hur stora blir kommunens utgifter olika år?

Finns naturlig parkmark i anslutning till bebyggelsen som tål slitage – vad kostar skötseln?

Blir kommunens lokaler effektivt utnyttjade?

”att utjämna skillnader i levnadsnivå”

Blir det ökad valfrihet för de sämre ställda när det gäller bostadens läge och egenskaper – blir den sociala sammansättningen i orternas olika delar mer allsidig?

Kan en- och tvåpersonshushåll välja bostad mer fritt – finns små lägenheter i alla områden?

Blir sammansättningen av elever med olika social bakgrund mer lika i olika skolor?

Sker någon upprustning i angränsande äldre bostads- och arbetsområden vad gäller t. ex. lekplatser, gemensamhetslokaler och parkanläggningar?

Minskas trafikmängderna på gator där olyckor hänt eller där bullerstörningarna är stora?

Kan barnstugor i tillräcklig omfattning byggas ut så att ingen förälder

som vill jobba behöver avstå från det?

Blir det bättre för dem som saknar bil?

”att ta hänsyn till olika gruppers särskilda situation”

Hur fungerar miljön för invandrargrupperna – kan de bo som de är vana vid – kan de utveckla sin hemlandskultur – var kan svenskar och invandrare träffas?

Hur blir framkomligheten för dem som har svårt att röra sig?

Kommer bullerstörningar att försvåra för dem som jobbar obekvämt arbetstid eller ligger sjuka hemma att sova under dagtid?

Kan äldre och de som har svårt att röra sig bo bland andra människor – kan de bo tillsammans i mindre grupper och hjälpa varandra – finns butik i närheten – får de kontakt med andra generationer och samhällslivet i övrigt?

”att ta tillvara befintliga värden och erfarenheter”

Bevaras värdefulla natursammanhang och intressant bebyggelse – blir platser med sådant innehåll mer lättillgängliga?

Har de nya områdena de egenskaper, t. ex. vad gäller de sociala livet och den byggda miljöns karaktär, som man lärt sig att uppskatta i den äldre bebyggelsen?

Får befintliga verksamheter goda utvecklingsmöjligheter?

Skapas goda betingelser för de typer av verksamheter, vad beträffar bransch och storlek, som kan utnyttja och komplettera nuvarande näringsliv?

”att tänka längre än näsan räcker”

Utnyttjas jordbruksmark för bebyggelse – hur mycket kan produceras på denna mark per år – ingår den eller skulle den kunna ingå i en rationell brukningsenhet?

Innebär utbyggnaden sparsamhet med energi – är bostäder, arbetsplatser och butiker förlagda och grupperade så att gång-, cykel- och kollektivtrafik får bästa möjliga förutsättningar – har byggnaderna mycket ytterväggs- och yttertaksyta – är det gemensamma anordningar för uppvärmning?

Vilka låsningar för den framtida utbyggnaden innebär planen – sker t. ex. stora investeringar i vissa skolor, vägar och ledningar?

Är utbyggnaden planerad så att skolor, daghem etc. under kommande år räcker till – finns mark för utbyggnad av t. ex. daghem eller samlingslokaler?

Förbättras möjligheterna att starta nya verksamheter som på sikt kan ersätta arbetstillfällena när företag flyttar eller lägger ned – finns enkla lokaler att tillgå i bra lägen där en verksamhet kan prövas i liten skala utan större investeringar?

Studien i Gislaved

Syftet med studien var att i samband med en konkret planeringssituation i en kommun utveckla beskrivningsmetoden. I Gislaveds kommun fann vi en lämplig planeringssituation. Man arbetade med planer för tätorterna Gislaved och Anderstorp. Man ville efter kommunsammanläggningen grundligt pröva olika utbyggnadsprinciper. Vi har under studien besökt Gislaved tre gånger i fyradagarsperioder. Exempel på det diskussionsmaterial som vi arbetade fram har givits ovan på s. 106–107.

Beskrivningsarbetet

Under den första perioden sökte vi ansluta frågorna i beskrivningsunderlaget till de lokala förhållandena. För att utveckla frågorna på individnivå valde vi ut åtta hushåll efter bostadens ålder, läge i förhållande till centrum och bostadsform. Detta innebar också en spridning på olika åldrar och social tillhörighet. Vidare tog vi kontakt med två invandrarfamiljer och med elever i gymnasieskolan. Med dessa olika personer diskuterade vi det dagliga livet på orten för att komma underfund med vanor och uttryckssätt i förhållande till den byggda miljön. Frågorna på verksamhetsnivå diskuterades med en facklig förtroendemän, en företrädare för industrin och en butiksägare. Frågorna på samhällsnivå tog vi upp med bl. a. personer inom socialförvaltningen, invandrarbyrån, fritidskontoret, stadsarkitektkontoret och gatukontoret.

Den andra perioden i Gislaved ägnades åt kommunens utbyggnadsplaner i Gislaved och Anderstorp för de närmaste fem åren. För att få ett material som var lätt att sätta sig in i och ge oss synpunkter på koncentrerade vi oss på Södergårdsområdet. Detta områdes planering aktualiserar flertalet av de frågeställningar som sammanhänger med orternas bostadsutbyggnad. En nackdel var att producerande verksamheter saknas i området.

Utvärderingen

Under den tredje perioden diskuterade vi beskrivningen och metodens användbarhet med olika personer. Vi samtalade med ledamöter i byggnadsnämnden och kommunfullmäktige och med tjänstemän i förvaltningen. Vi återtog kontakten med ett par av hushållen, gymnasieeleverna och butiksägaren. Vi fick också tillfälle att delta vid en studiedag för sociala centralnämndens förtroendemän och tjänstemän.

Syftet med dagen var bl. a. att ta upp socialutredningens diskussion om socialnämndernas ansvar i samhällsplaneringen. Vi presenterade beskrivningsprinciperna och deltog i grupper som diskuterade kring beskrivningen.

Samtalen gavs en form som medgav olika tyngdpunkter alltefter personens intresseområde och kommentarer. I princip togs dock följande frågeställningar upp vid samtliga samtal: Täcker situationerna flertalet människors vardagsförhållanden? – Tar frågorna upp de aspekter på

miljöplaneringen som uppfattas som väsentliga? – Är beskrivningen för fullständig och därmed svår svår att överblicka? – Bör frågorna vara anspråkshöjande? – Hur bör beskrivningen komma in i det kommunala planeringsarbetet? – Vem bör utforma frågorna i underlagen och vem skall göra själva beskrivningarna?

Alla var mycket positiva till vårt arbete. En av orsakerna till detta är dock utan tvivel den allmänna bristen på lättillgänglig information i planfrågor. Nedan följer utdrag ur olika personers diskussion och kritiska omdömen om beskrivningsunderlaget. Synpunkter på beskrivningens användning redovisas i anslutning till diskussionen i rapportens sista avsnitt.

Förtroendemän och tjänstemän inom sociala centralnämnden ansåg att beskrivningen på ett tydligare sätt skall ta upp att olika bostadsområden ofta vänder sig till olika sociala skikt och olika åldersgrupper. Man ansåg det viktigt att särskilt utsatta grupperns förhållanden aktualiseras i frågorna kring varje standardsituation. Man konstaterade att fler förhållanden i den byggda miljön än man vanligen tänker på har sociala konsekvenser.

Byggnadsnämnsledamöterna ansåg att beskrivningen mer skall ta upp de förändringar som sker i ett område under de närmaste åren efter inflyttningen. Man framhöll det värdefulla i att få hjälp med att tänka sig in i hur olika grupper använder miljön. Man ansåg det riktigt att frågorna är anspråkshöjande eftersom politikerna då tvingas motivera varför önskade förhållanden inte kan uppnås.

Kommunfullmäktigeledamöterna ansåg att beskrivningsunderlaget mer skall ta upp förhållanden som påverkar den sociala sammansättningen i olika områden och som bl. a. får konsekvenser för olika skolors elevunderlag. Man konstaterade att det finns en risk att man i beskrivningen fastnar i detaljer och att mer övergripande frågor kommer i skymundan. Vikten av att frågorna i underlaget förankras lokalt betonades.

Familjerna konstaterade att det går att beskriva förhållandena i miljön med ett lättbegripligt språk. Man uppfattade beskrivningen som fullständig efter en genomgång av tänkbara aspekter på miljös innehåll och utformning.

Skoleleverna fann språket i beskrivningen lättbegripligt men hade invändningar mot en del ord och uttryckssätt. Man konstaterade att en del frågor är relevanta att ta upp under flera standardsituationer men att upprepningar kan bli jobbiga. Man diskuterade i vilka sammanhang och under vilka betingelser människor lär känna varandra och vilka frågor det aktualiserar.

Kanslichefen och planeringssekreteraren framhöll att skillnaden mellan frågornas anspråksnivå och vad som är realistiskt att genomföra kan leda till att frågorna inte tas på allvar av politikerna. Man diskuterade i vilken utsträckning olika planalternativ kan behandlas i en och samma beskrivning så att jämförelser lätt kan göras. Man ansåg att beskrivningen underlättar inlevelsen för politiker i livsbetingelser och miljöförhållanden som de inte har egen erfarenhet av.

Stadsarkitekten och planarkitekten konstaterade att det var svårt att få en samlad bild av de tekniska problemen utan en särskild sammanställ-

ning. Man ville komplettera beskrivningen med ett sätt att kunna relatera kostnader till kvaliteter i olika avseenden så att meningsfulla alternativ kan komma fram. Man betonade värdet av ett konsekvent socialt perspektiv på den byggda miljön.

Hur kan en konsekvensbeskrivning användas?

Studien i Gislaved avsåg vad som brukar kallas en dispositionsplan och vi framställde själva både underlag och beskrivning. Vi diskuterade emellertid även med olika personer om användningen i kommunens vanliga planeringsarbete. Vi tog upp i vilka planeringssituationer det kunde vara aktuellt med denna typ av beskrivningar och vilka typer av underlag som krävdes för dessa. Vi ställde frågor om ansvaret för underlag och beskrivningsarbete. Vi diskuterade olika kompletterande bildmaterial. Vi testade olika idéer om användningen i kommunala organ och om spridningen till allmänheten.

Olika planeringssituationer

Vilka planeringssituationer är aktuella i en kommun? I bygglagen och i förslagen från bygglagutredningen talas om olika nivåer. Vilka frågeställningar är då aktuella på dessa nivåer? Det är svårt att klara ut eftersom kommunerna varierar i storlek och täthet. Planerna kommer därmed i olika situationer att gälla olika stora områden och vara olika till sin detaljeringsgrad. En kommundelsplan kan t. ex. omfatta en hel, större tätort likaväl som ett mindre bostadsområde beroende på i vilket sammanhang den kommer till.

Det går således inte att framställa ett entydigt beskrivningsunderlag för varje plannivå. Man måste söka andra utgångspunkter. Ett sätt är då att skilja på olika typer av planeringssituationer. Man kan tala om två principiellt olika planeringssituationer i en kommun, planering för *ny bebyggelse* respektive *upprustning av äldre miljöer*. De är olika framför allt vad gäller möjligheterna att förankra besluten bland allmänheten. När det gäller planering för ny bebyggelse är ett skede enligt vår erfarenhet av större intresse än de övriga. Det är när bebyggelsens gruppering och huvudsakliga karaktär bestäms. Gislavedsstudien gällde detta skede. Först då har förtroendemän och allmänhet verklig möjlighet att leva sig in i den planerade miljön. Man bör därför i första hand utveckla ett beskrivningsunderlag för detta skede.

Ett särskild underlag för ett tidigare planskede krävs emellertid också. Det går inte att uppskjuta alla beslut till dess att förslag till bebyggelse finns framtagna. Man måste kunna bedöma vilka områden som över huvud taget är lämpade för ny bebyggelse. I detta ingår att klara ut möjligheterna till kommunikationer, service, friluftsliv etc. Hur problemen i detta planskede kan levandegöras med frågor har vi inte kunnat ta itu med i detta sammanhang.

När det gäller upprustning av äldre miljöer är inventeringar av befint-

liga förhållanden det mest intressanta skedet. Ett underlag med samma uppläggning som för konsekvensbeskrivning bör kunna användas för denna. Antalet situationer och frågor blir emellertid sannolikt större eftersom man måste gå mer in i detaljer. När förslagen till åtgärder sedan finns framtagna kan en beskrivning göras på samma underlag.

Ansvar för underlag och beskrivningsarbete

Underlagen med sina situationer och frågor speglar alltid vissa värderingar. Den syn på förhållandet mellan människa och miljö som ligger bakom gör att uppmärksamheten koncentreras på vissa saker. Vidare uttrycker frågorna alltid, bl. a. genom ordvalet, en viss anspråksnivå. Frågorna bildar genom detta ett slags program för utvecklingen av den byggda miljön i kommunen. Det innebär att man i kommunen måste ta politisk ställning till beskrivningsunderlagen.

Att frågorna pekar mot önskvärda förhållanden som kanske inte direkt kan förverkligas uppfattades tydligt av de förtroendemän och tjänstemän vi diskuterade med i Gislaved. Ingen trodde dock att underlagen skulle bli någon verklig politisk stridsfråga. Flera ansåg det emellertid inte bara praktiskt utan också politiskt värdefullt om det fanns förslag till underlag att utgå från. Förtroendemännen skulle då bli tvungna att motivera varför vissa frågor inte togs med. Den programmässiga karaktären hos beskrivningsunderlagen skulle förstärkas vilket man ansåg skulle förbättra allmänhetens möjligheter att ta ställning. Förslag till underlag för bl. a. olika stora orter ansåg man kunde göras av en central myndighet. Anpassningen av frågorna till de lokala förhållanden skulle kommunens tjänstemän kunna svara för.

Med den omsorgsfulla behandlingen av underlagen borde inte problemen med själva beskrivningarna bli så stora. Olika brister när det gäller fakta borde vara enkla att upptäcka. Ansvaret skulle därför kunna läggas helt på kommunens tjänstemän. Det finns emellertid ett problem. De som med minsta tidsinsats kan göra beskrivningen är de som arbetat med planförslagen. Samtidigt är dessa personer normalt så engagerade i de lösningar som valts att beskrivningarna kanske inte får den kritiska ton som skulle vara motiverad. Man kan med ordval och formuleringar ge ett mer positivt intryck än vad som är rättvist. Vi föreslog därför i diskussionerna att en socialassistent eller någon annan med goda kunskaper om människors vardagssituation och som inte varit direkt inblandad i planeringsarbetet skulle vara med och göra beskrivningar. Detta fann man riktigt.

Vilken tidsinsats måste man då räkna med för beskrivningsarbetet? Det beror naturligtvis på hur van man är vid frågorna och hur insatt man är i de lokala förhållandena. Det är emellertid i allmänhet inte själva beskrivningsarbetet som tar den mesta tiden. Det krävande är att skaffa fram information och att utreda olika effekter som efterfrågas. Om planarbetet är väl utfört är emellertid detta redan uppkärlat när beskrivningen skall göras. Det gäller då bara för planförfattarna att ha det väl dokumenterat. För själva beskrivningsarbetet när det gäller ett område

och ett planskede av de slag som var aktuella i Gislaved måste man dock räkna med knappt en veckas arbete för två personer.

Kompletterande kartor och bilder

En beskrivning av miljön kan inte bara utnyttja ord. Även bilder behövs. Kartan är det traditionella sättet att redovisa. För den som är van att ta ställning till miljöproblem och således gjort klart för sig vad som är väsentligt att titta på ger den vanliga plankartan mycken information. Den som inte funderat så mycket på dessa problem blir i allmänhet förvirrad av alla olika streck och färgfält på kartan.

Vår typ av beskrivning som utgår från situationer och frågor underlättar kartläsningen. Man kan successivt och systematiskt tillägna sig den information som kartan kan ge. Det är dock ändå väsentligt att alla för sammanhanget onödiga detaljer tas bort. Det gäller t. ex. gränser mellan fastigheter som i många fall endast har juridisk betydelse.

Två kartor bör alltid finnas. Den ena skall redovisa nuvarande förhållanden. Man skall kunna se hur olika byggnader och markområden inom planområdet och i dess närmaste omgivning används idag. Bostäder, butiker, skolor, daghem, sociala serviceställen, rekreationsanläggningar och industrier bör ha sin särskilda markering. Namn på gator och välkända platser och verksamheter skall sättas ut. Gång- och cykelvägar samt linjesträckning för kollektiva kommunikationer skall också finnas med. Den andra kartan som redovisar planförslaget bör vara så jämförbar som möjligt med nulägeskartan.

Utöver de båda kartorna behövs, åtminstone när man skall ta ställning till mer detaljerade planförslag, bilder eller modeller som illustrerar terräng, byggnadshöjder etc. Dessutom bör finnas princip- och referensbilder i litet format som kan infogas i beskrivningstexten. Det kan vara foton eller teckningar. De kan förtydliga både frågorna och själva beskrivningen. I Gislavedsstudien har vi inte använt oss av sådana bilder.

Användningen inom kommunala organ

Hur kan beskrivningarna användas inom en kommun under behandlingen av framlagda planer? Viktigt är att varje nämnd och förvaltning som får planförslag på remiss någon gång i lugn och ro kan gå igenom de underlag som används och pricka för de frågor som har särskilt intresse. Krav på förbättringar och kompletteringar av frågorna kan då också föras fram. Hur beskrivningen i varje enskilt fall sedan kan användas beror på vilken tid som finns till förfogande.

I dagens situation är kommunernas planarbete i allmänhet klämt mellan näringslivets krav på snabb utbyggnad av arbetslokaler och bostäder och statliga organs behov av lång handläggningstid. Nämnders och förvaltningars arbete får ofta bli snävt inriktat på det egna intresseområdet och ibland summariskt. Man ansåg i Gislaved dock inte att beskrivningens bredd och fullständighet var en nackdel med den uppläggning den fått. Man fann det för flertalet nämnder lätt att hitta det man

har att bevaka. Samtidigt får man på ett enkelt sätt ett grepp om helheten. De rent tekniska frågorna när det gäller t. ex. anläggning av gator fann man dock svåra att inordna. En speciell beskrivning för de nämnder som har hand om dessa frågor kan således bli nödvändig.

Knappheten på tid påverkar även behandlingen inom partigrupperna. Vanligen blir endast de som ingår i kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden ordentligt insatta i planärendena. Dessa får sedan, eventuellt med assistans från någon på stadsarkitektkontoret, vid några tillfällen, redovisa för de andra. Beskrivningarna kan förbättra denna situation. Man kan redan före partimötena sätta sig in i problemen och förbereda frågor. Man kan tänka vidare hemma efteråt. Man kan bilda särskilda studiegrupper som går igenom beskrivningar och letar upp avgörande punkter. Denna senare typ av arbete kan ha särskilt stor betydelse när det gäller att få ställningstagandena ordentligt grundade i förtroendemännens värderingar och erfarenheter.

Beskrivningarna och allmänheten

Utställningar är i dag det vanligaste sättet att informera allmänheten om nya planer. Dessa utställningar skulle kunna förbättras om man utnyttjade konsekvensbeskrivningens principer med situationer och frågor. Man skulle också kunna ha hela beskrivningen tillgänglig i anslutning till utställningen.

Man vet dock att information genom utställningar bara når ett litet antal människor. Skulle man få bättre resultat genom att skicka ut beskrivningen? Den skulle då gå till ett större antal hushåll i det aktuella området och dess omgivning. Detta skulle enligt uppfattningen i Gislaved avsevärt öka intresset. Det tar alltid emot att gå till en speciell utställningslokal. Dessutom tränger man bättre in i vad förslagen innebär när man kan sitta i lugn och ro hemma. Man kan läsa igenom beskrivningen, tänka efter, kanske ge sig ut och titta i samband med en promenad och läsa i beskrivningen igen.

Ett problem med denna vida spridning är att den är kostsam för kommunen. Det krävs ju inte bara text utan också kartor, ofta i flera färger.

Det huvudsakliga problemet är emellertid att man inte vet hur många som verkligen ger sig tid att omsorgsfullt gå igenom beskrivningen. Det är ju många faktorer att ta hänsyn till vid en värdering. En snabb genomläsning ger inte underlag för detta. Dessutom kan det vara svårt för många att skriva ner sina synpunkter eller att ta direkt kontakt med någon politiker.

Ett alternativ till den vida spridningen skulle kunna vara att stimulera till gruppvisa genomgångar bland allmänheten. Det är lättare att tillsammans och i en diskussion tränga in i komplicerade förhållanden. För att väcka ett första intresse för det skulle man föra ut en mer summarisk information. Denna information skulle helt inriktas på att beskriva beslutssituationen, dvs. vilket område det gäller, vilka tidigare beslut som är fattade, vilka funktioner som skall inrymmas, hur många alternativa

lösningar det finns och när kommunen måste ta ställning.

Hur skulle man då kunna få igång tillräckligt många gruppvisa genomgångar? Flertalet människor i och runt omkring det berörda området borde, åtminstone via någon i bekantskapskretsen, få kontakt med detta arbete. Det enda sättet i dagens situation är att lita till politiska, fackliga och ideella organisationer. Personer inom dessa skulle åta sig att samla någon eller några grupper vid ett par tillfällen ute i sitt bostadsområde eller på sin arbetsplats. Grupperna skulle vara så små att man kan sitta samlade runt kartorna. Gruppledarna skulle av kommunen få speciell information, bl. a. om beskrivningens uppläggning. Om skolöverstyrelsen godkänner det skulle de kunna få viss ersättning som studiecirkelledare. Bestämmelser om ett visst minsta antal mötestillfällen är t. ex. ett hinder för detta i dag.

Förutom i dessa grupper skulle genomgångar ordnas i skolor och inom den kommunala förvaltningen. Det skulle där vara en del av den vanliga verksamheten. Denna uppläggning med gruppvisa genomgångar ansågs i Gislaved fullt realistisk.

Vi konstaterade emellertid att vissa människor inte har någon kontakt med skolan eller med personer inom föreningar och därför kan komma att stå utanför. Det gäller ofta människor som i ekonomiska eller andra avseenden är eftersatta. Speciella ansträngningar måste göras av kommunen för att informera dessa grupper.

När det gäller upprustning av äldre miljöer kan man mera direkt engagera människor i planeringsarbetet. Redan innan inventeringen börjar skulle man kunna samlas kvartersvis och gå igenom underlaget med situationer och frågor. Man skulle sedan kunna välja en speciell grupp i varje kvarter som närmare följde inventeringsarbetet. När det är avslutat skulle man kunna bilda studiegrupper som granskar och kompletterar till dess att frågorna kan sägas bilda ett miljöprogram.

Litteratur för fördjupning

Åke Daun: Förortsliv – Prisma 1974

Paulo Freire: Kulturell kamp för frihet – Gummessons 1974

Joachim Israel: Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet – Rabén & Sjögren, Tema 1972

Bengt Hidemark m. fl.: Lokalisering av verksamheter i stadsområden – förslag till ett demokratiskt förfarande – Rapport från Byggforskningen 32:1973.

In 1924, the...
 The...
 and...
 as...
 the...

The...
 and...
 the...

The...
 and...
 the...

Åskådlig planredovisning

Av Örjan Wikfors

Inledning

De nya krav som ställs på en öppen planering där många människor deltar innebär att som ett av flera arbetsmoment måste nya metoder för redovisning utvecklas. I den allmänna debatten ställs krav på att planer skall beskrivas med sanna, tydliga bilder och ett begripligt språk. Det behövs både för att föreningar, grupper och enskilda invånare ska kunna diskutera planeringsfrågor och för att underlätta det löpande arbetet i nämnder, fullmäktige och partigrupper.

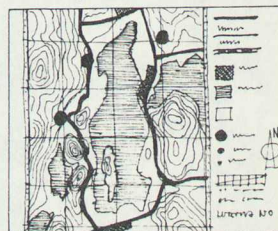
Ett återkommande problem i kommuner där man försöker öppna planeringen är att det saknas praktisk kunskap om hur en åskådlig planredovisning framställs. Det forsknings- och utvecklingsarbete som hittills utförts kring redovisning av detalj- och översiktsplaner har framför allt behandlat den formella redovisningen av plandokumentet; plankartornas beteckningar och färger samt textbeskrivningens innehåll och disposition. I enstaka forskningsprojekt har metoder för visualisering av detaljplaner studerats. Vid Tekniska högskolan i Stockholm bedrivs ett forskningsarbete som bl. a. syftar till att studera metoder för att åskådliggöra såväl planeringsproblem som förslag till lösningar. Här redovisas några exempel från detta arbete.¹

Visualisering har blivit ett i plansammanhang alltmer använt begrepp. Visualisering har dock ofta använts enbart för att åskådliggöra de visuella konsekvenserna av ett planförslag i presentationsskedet av en planeringsprocess. Men åskådlig planredovisning är inte en fråga om att göra en klatschig presentation av ett färdigt planförslag, att garnera en färdig produkt. Det är istället ett sätt att arbeta som möjliggör ett utbyte av informationer mellan olika grupper under olika skeden av en planeringsprocess.

Begreppet redovisningsteknik står för ett helt förlopp: att omvandla planeringsproblem eller planförslag till begripliga bilder och att förmedla dessa till mottagaren. Med utgångspunkt från ett *problem* kan man välja olika typer av *bilder* att åskådliggöra problemet, olika typer av *kanaler* att förmedla bilden från sändaren till mottagaren och till detta behövs olika former av *teknik*.



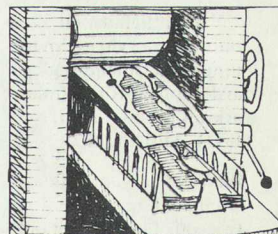
problem



bild



kanal



teknik

Redovisningsproblem

För att nå fram till åskådliga redovisningar av planer krävs kunskap om vilka brister som är vanliga idag. Med utgångspunkt från en beskrivning av redovisningsproblem kan vissa principer för framställning av åskådliga planredovisningar ställas upp. Här skall några problem anges för kommunal planinformation i allmänhet samt för redovisning av översiktliga planer och detaljplaner.

Följande frågor aktualiseras vid genomgång av kommunal planinformation:

- I vilket skede av planeringsprocessen sker redovisningen?
- Beskrivs både planeringsproblem och planförslag? Redovisas samband mellan olika planeringsproblem och konsekvenser av planförslaget?
- Vilket språk och vilka bilder används för att åskådliggöra planen?
Kan man orientera sig i de använda planbilderna, identifiera kända platser och tolka använda symboler?
- Vilken kanal används för att nå de människor planeringen berör?
Ger den valda kanalen möjlighet till utbyte av information?

Det är vanligt att planfrågor redovisas i ett sent skede av planeringsprocessen. Det är det färdiga planförslaget som beskrivs och ofta saknas en redovisning av de problem som givit upphov till planen. De konsekvenser av förslaget som berör människor med olika intressen i vardagliga situationer beskrivs ej. Plankartorna visar en komplex bild av en avlägsen framtid. Det är svårt att avgöra vilka faktorer som går att påverka. Planförslag kan därför bli abstrakta och svåra att tolka.

Vid genomgång av redovisningsmetoder i ett femtontal översiktliga planer har bl. a. följande problem kunnat urskiljas.

Plandokument består ofta av två delar. Den ena delen behandlar inventering och den andra planförslaget. Den analys som lett från inventering till planförslag saknas ofta.

Inventeringsdelen består ofta av en serie inventeringskartor. Dessa kartor redovisar i allmänhet endast en planfaktor per karta. På en karta beskrivs befolkningsfördelningen, på en annan arbetsplatser osv. Redovisning av olika planfaktorer på samma karta undviks då man kan riskera att få en rörig kartbild. Mottagaren, den som skall tolka kartorna, blir tvungen att läsa samman kartor som finns på olika ställen i plandokumentet för att kunna få en uppfattning om vilka samband som råder mellan olika planfaktorer. Det blir på detta sätt svårt att urskilja konfliktpunkter och brister.

Planförslaget redovisas ofta mycket schematiskt. Strävan efter åskådlighet gör att man begränsar mängden information i bilden. Ett schematiskt planmönster trycks ofta på en karta i liten skala. Det är svårt att orientera sig i dessa bilder. Det går inte att identifiera kända platser. Detta innebär att det bl. a. är svårt att utläsa om den föreslagna markanvändningen medför konflikter med befintliga förhållanden. Det är svårt att utläsa hur ett område förändras.

Vid en undersökning av ett urval (250 st) av de detaljplaner som vann

¹ "Åskådlighet och kommunikation vid redovisning i stadsplanering" avdelningen för formlära, arkitektursektionen, KTH, Stockholm.

Bilderna är framställda av Gunnar Berg, Mats Ericson, Jan Jansson och Örjan Wikforss.

laga kraft år 1971 framkom att 40 % av planerna inte var illustrerade på något sätt. Vid tolkning av innehållet i dessa planer är man hänvisad till plankartan, planbestämmelser och planbeskrivning.

Detaljplanekartan präglas av exakthet, den fungerar som ett juridiskt instrument. Skalan är 1:1000 eller 1:2000 (1 mm på kartan motsvaras av 1 resp. 2 meter i verkligheten). Kartan anses mycket svår att tolka för en ovan läsare.

Textbeskrivningen utgörs av planbestämmelserna och en planteknisk beskrivning. Den utgör ofta ingen ledning för förståelse av t. ex. avsikten med planen, den tänkta miljön eller olika konsekvenser av förslaget.

I undersökningen framkom att vid illustration av detaljplaner hade man i de flesta fall använt en s. k. illustrationsplan. Illustrationsplanen består ofta av en plankarta i samma skala som detaljplanen. Här förtydligas markens användning för olika ändamål genom skraffering (streckmönster) eller färgläggning av ytor. Ibland finns vissa illustrationslinjer inlagda. Illustrationsplanen åskådliggör ej den tänkta omgivningen.

Illustrationsplanerna hade visats för byggnadsnämnd, markägare och remissinstanser. Endast hälften av dem hade använts vid redovisning för allmänheten.

Åskådlig planredovisning

En åskådlig planredovisning kan se ut på många olika sätt. Här kan endast några väsentliga principer anges.

1. Ett av de viktigaste kraven på en planredovisning är att den belyser olika planeringsproblem och konsekvenser av förslag till lösningar. Dessa problem och konsekvenser kan vara av helt olika karaktär, t. ex. ekonomiska, fysiska och sociala, och de kan upplevas olika av olika grupper.

En åskådlig planredovisning förenklar tolkningen av problem och konsekvenser. Vid åskådlig redovisning skall inte viktiga delar av utredningsmaterialet skalas bort och ett fåtal väl utvalda egenskaper presenteras reklammässigt. Planredovisning skall ge en allsidig belysning av planärendet. De olika egenskaperna skall redovisas så att för- och nackdelar klart framträder.

Det innebär för den översiktliga planeringen t. ex. att man hela tiden måste kunna utläsa sambandet mellan del och helhet. Övergripande åtgärder måste konkretiseras så att man kan utläsa konsekvenserna för olika delar av en kommun och se sambandet mellan orsak och verkan. För detaljplaneringen innebär kravet på allsidighet bl. a. att planmaterialet bör beskriva de planerade förändringarna inom planområdet. Det skall vara möjligt att lätt jämföra bilder som beskriver ett område "före och efter" plangenomförandet. Dessutom bör här än en gång understrykas att det inte enbart är de visuella konsekvenserna av en plan som skall åskådliggöras. Det är inte enbart en fråga om hur det kan komma att se ut utan också hur det kan komma att fungera.

2. Det är viktigt att det framgår av en planredovisning hur planmaterialet i tidigare skeden arbetats fram. Detta gäller såväl arbetet med inventering, program, analys som förslag. Det är svårt att kunna tränga in i, förstå och komma med synpunkter på t. ex. en översiktlig markanvändningsplan eller en ekonomisk plan om inte huvuddragen i arbetsmomenten beskrivs. Denna beskrivning ger bl. a. förklaring till varför vissa data finns med och varför andra saknas, vilka alternativ som fallit bort under arbetet osv.

Detta krav på en planredovisning innebär att redan resultaten av de olika arbetsmomenten bör redovisas åskådligt. Dessa etappredovisningar bör direkt kunna användas vid redovisningar för olika grupper i olika skeden av arbetet och även vid slutredovisningen. Detta bör inte medföra extra kostnader för själva redovisningen utan ställer endast krav på planeraren att använda ett begripligt språk och tabeller, diagram, planer osv. som är möjliga att tolka för andra än planeraren själv. En genomtänkt och metodisk redovisning under ett planarbete bör kunna förbättra arbetsresultatet.

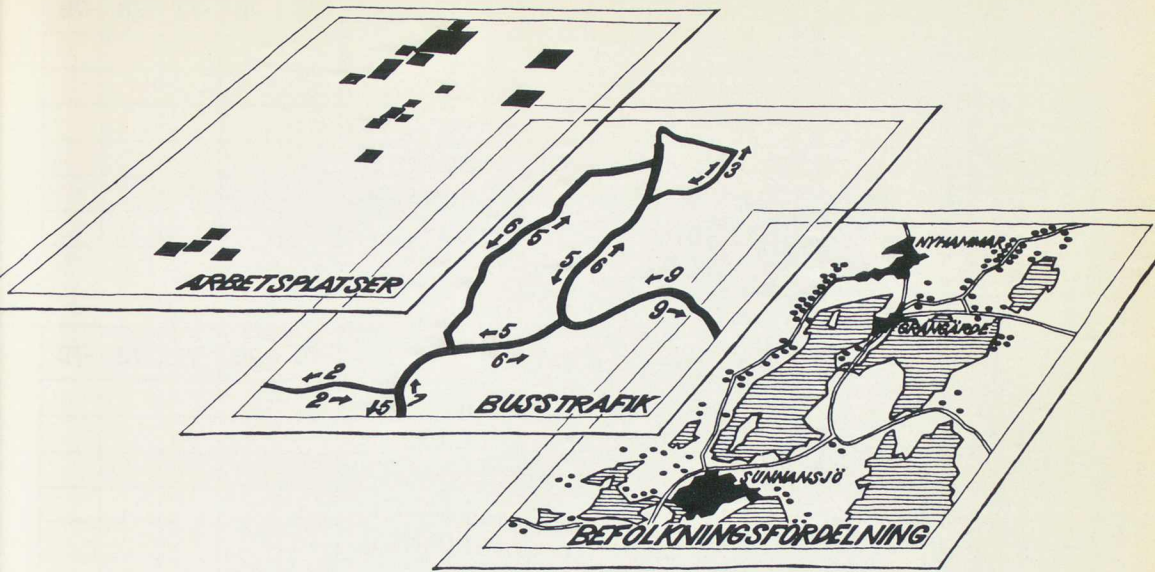
3. Ett grundläggande krav vid planredovisning är att man anstränger sig att uttrycka sig begripligt i text och bild utan att precisionen går förlorad. Först och främst genom denna medvetenhet kan planredovisningarna göras åskådligare. Men dessutom finns här redan kunskap om användning av text och bilder för att förmedla information. Denna kunskap finns bl. a. hos författare, pedagoger, konstnärer, tecknare, kartografer, fotografer, grafiker m. fl. Ännu finns ej all denna kunskap applicerad på planredovisningar.

4. Det sätt på vilket texterna och bilderna ställs samman och förmedlas påverkar åskådligheten. Mängden information som kan förmedlas via skrifter, utställningar, möten osv. varierar. Detta betyder att det inte går att förmedla samma planmaterial via t. ex. en broschyr som via ett bildband. Det finns många sätt att förmedla planinformation. Men valet av kanal kan bestämmas först sedan det är klart vilket innehåll som skall förmedlas och till vem man riktar sig. Det här kan synas vara en enkel och självklar princip, men den utgör ett vanligt problem. Målet för den kommunala informationen är ofta att nå *alla* invånare med *all* information. Innehållet får då rättas efter kanaler som når alla. Resultatet kan bli likgiltiga och ytliga planredovisningar som medför att människor förblir passiva inför planfrågan.

Bilder i planering

Det finns många metoder att åskådliggöra olika planfaktorer. Här visas åtta exempel på hur bilder kan användas i planering.

Det är viktigt att vara uppmärksam på dels vilken typ av bild som tydligast åskådliggör ett visst planeringsproblem, dels hur det sätt på vilket bilden är framställd påverkar åskådligheten. Det kan vara riskabelt att använda bilder om man inte är på det klara med hur bilden som sådan styr upplevelsen av innehållet.



1a Kombination av kartor för redovisning av samband.

1. Redovisning av samband

En enkel metod att öka åskådligheten vid planredovisning är att ställa samman kunskaper om olika förhållanden till bilder som beskriver samband. Inventeringar av befolkning, bostäder, arbetsplatser, ekonomisk och social struktur, osv. redovisas i allmänhet var för sig i tabeller och på kartor. Detta innebär att det är svårt att utläsa hur t. ex. arbetsplatser och bostäder förhåller sig till varandra och vilka problem som existerar. Genom beskrivning av samband kan inventeringsmaterialet användas även för att avgränsa planeringsproblem och för att formulera program för planering.

I a Teckningen visar hur tre schematiska kartor läggs samman. Kartorna redovisar var för sig hur många människor som bor på olika platser inom området, hur det kollektiva trafiknätet ser ut och hur många turer som går på de olika sträckorna samt hur många arbetstillfällen som finns och var de är belägna. När dessa bilder läggs samman kan man bl. a. utläsa hur många människor som inte har tillgång till kollektivtrafik och var de bor, samt var i området det saknas arbetstillfällen. Underlagskartan kan vara t. ex. den ekonomiska kartan där kända platser och namn är lätta att hitta. De olika inventeringsresultaten kan ritas upp på glasklar plast och läggas på underlagskartan under arbetet och vid demonstrationer. Vid möten där overheadprojektor finns tillgänglig kan olika samband pusslas fram direkt under diskussionen. De enskilda bladen kan lätt bytas ut om de blir inaktuella utan att hela kartan måste göras om, och de kan kombineras på olika sätt.



	-75	-76	-77	-78	-79
ELEVER S:a					
ELEVER L					
ELEVER M					
BIBLIOTEK					
KURATOR					
OSV					

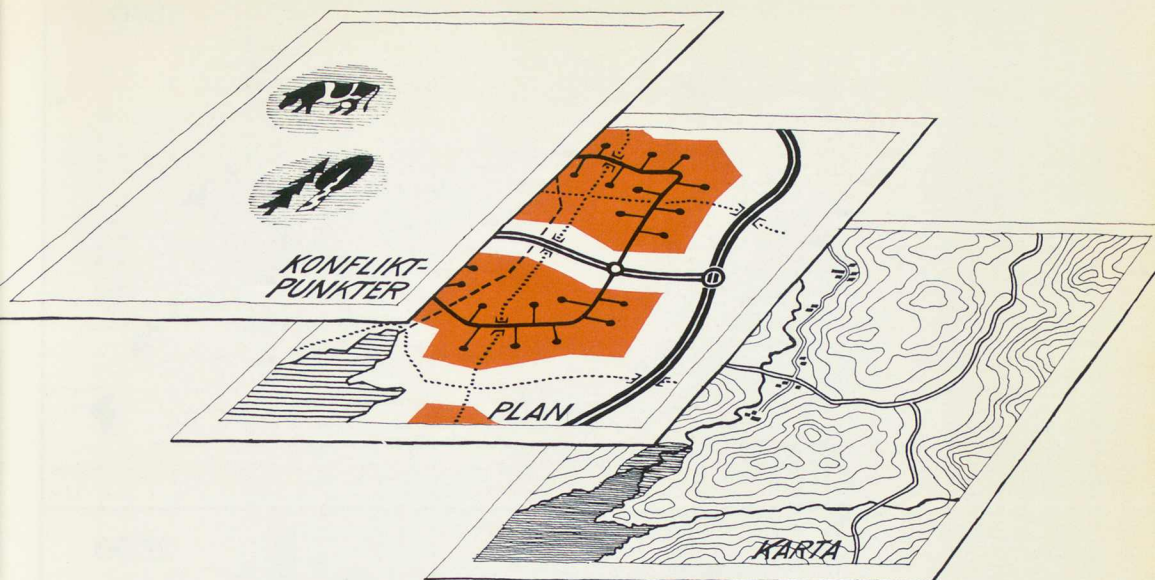
	-75	-76	-77	-78	-79
ELEVER S:a					
ELEVER L					
ELEVER M					
BIBLIOTEK					
KURATOR					
OSV					

1b Kombination av karta och schema för redovisning av samband.

1 b Teckningen visar hur två olika typer av bilder kan kombineras för sambandsredovisning. Kartan visar antalet skolor i området, var skolorna är belägna, samt skolskjutsarnas färdväg. Till kartan är kopplad ett schema som beskriver skolornas kvalitativa standard och hur den kan komma att förändras med tiden.

Den här redovisningsmetoden visar dels dagsläget, dels vilka problem som kan uppkomma. Lägg märke till att befolkningens geografiska fördelning är markerad på den schematiska kartan. Det här är ett exempel på hur en redovisningsmetod kan bli ett arbetsinstrument. En kontinuerlig redovisning av olika förhållanden bör dessutom bidra till att kvaliteten på planarbetet förbättras. Om den kommunala förvaltningen i framtiden kan använda samma underlag vid redovisningar kan den här metoden bli ett begripligt sätt att överblicka olika problem. Om skalor, symboler, texter, färger, tabelluppställningar, etc. inte varieras i onödan förbättras lekmannens möjlighet att snabbt tolka ut innehållet. En idag onödigt stor variation bidrar till att planredovisningar ofta är svårlästa.

Hittills har information om planering oftast begränsats till den upprättade planen. Det blir allt viktigare att program diskuteras öppet. En åskådlig beskrivning av dagsläget i en kommun måste då finnas. De här föreslagna redovisningsmetoderna kan användas till detta inom såväl den fysiska planeringen som den ekonomiska planeringen och verksamhetsplaneringen.



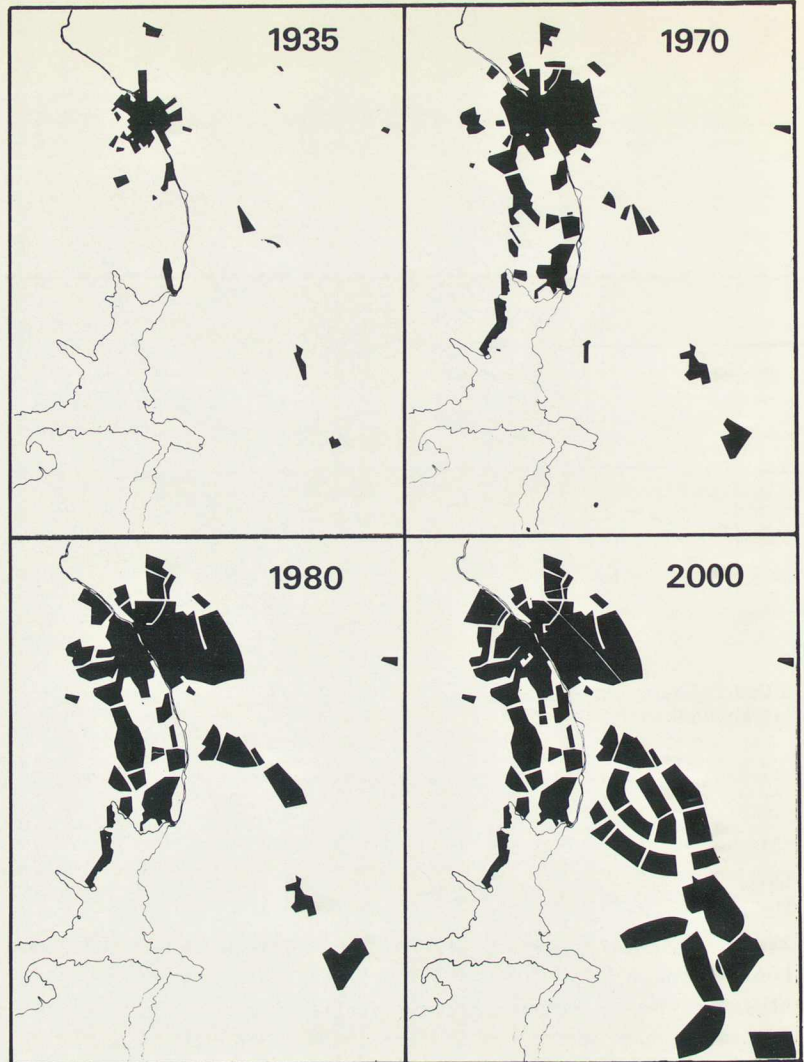
2 Underlagskarta, plankarta och konfliktkarta.

2. Redovisning av konfliktpunkter

Vid redovisning av förslag till lösningar bör man tydligt beskriva vilka nya konfliktpunkter som kan uppstå. I den fysiska planeringen brukar förslag till användning av marken redovisas i schematiska och konfliktfria bilder. Ett oregelbundet mönster av färgtoner målas på en underlagskarta. Alla de konfliktpunkter som finns mellan befintlig markanvändning och föreslagen döljs under mönstret. Det är svårt att i denna typ av planbild skaffa sig kunskap om vilka förändringar planen innebär. De konfliktpunkter som kan uppkomma bör istället markeras på plankartan. Samma princip, om än i annan form, bör kunna användas inom andra områden av den kommunala planeringen.

2 Teckningen visar den bristfälliga information om befintliga förhållanden som brukar förekomma på plankartor. Genom att rita in viktiga konfliktpunkter även på plankartan kan den förmedla information om planerade förändringar. Denna kunskap behövs om man skall tolka innehållet i en plan. Teckningen visar hur föreslagen bebyggelse kommer i konflikt med jordbruksmark och värdefull natur.

Konfliktpunkter kan även beskrivas genom att bilder läggs till plankartan. Det kan vara ett utsnitt av en karta i större skala, en teckning eller ett fotografi.

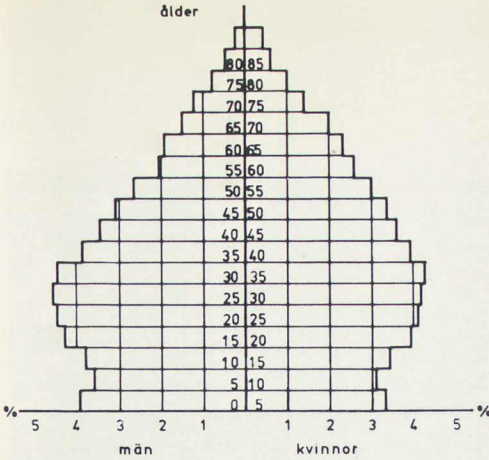


3 En komplex planbild byggs upp steg för steg.

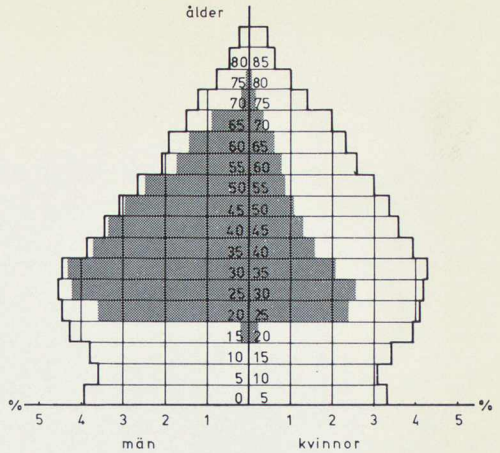
3. Redovisning av förändringar

I planering arbetar man med pågående och tänkta förändringar. Ändå upptäcker den som skall tränga in i ett planärende att en plan brukar redovisas i en enda bild och att den bilden beskriver ett tänkt tillstånd i en avlägsen framtid. Dessa bilder blir med nödvändighet alltför sammansatta. Knappast någon annan än planförfattaren kan rekonstruera fram alla de förändringar som tänks leda till att planbilden blir verklighet. Komplicerade bilder, tabelluppställningar, diagram och planer bör byggas upp steg för steg. De bör successivt beskriva befintliga förhållanden, beslutade åtgärder, planerade förändringar och tänkbara utvecklingsalternativ. Denna serieteknik kan bli mycket åskådlig och den kan användas även när man berättar eller skriver om planering.

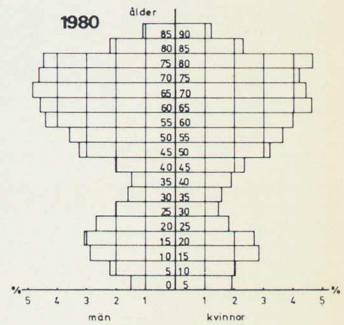
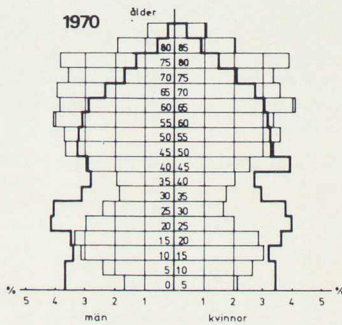
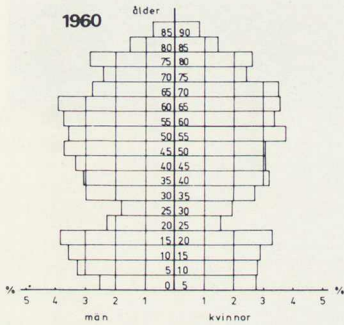
3 Teckningarna visar hur en sammansatt planbild kan delas upp i flera bilder. De beskriver "hur det var förut", "hur det är nu", "vilka förändringar som redan är beslutade" respektive en "tänkbar utveckling".



4a Vanlig befolkningspyramid.



4b Befolkningspyramid för redovisning av problem.



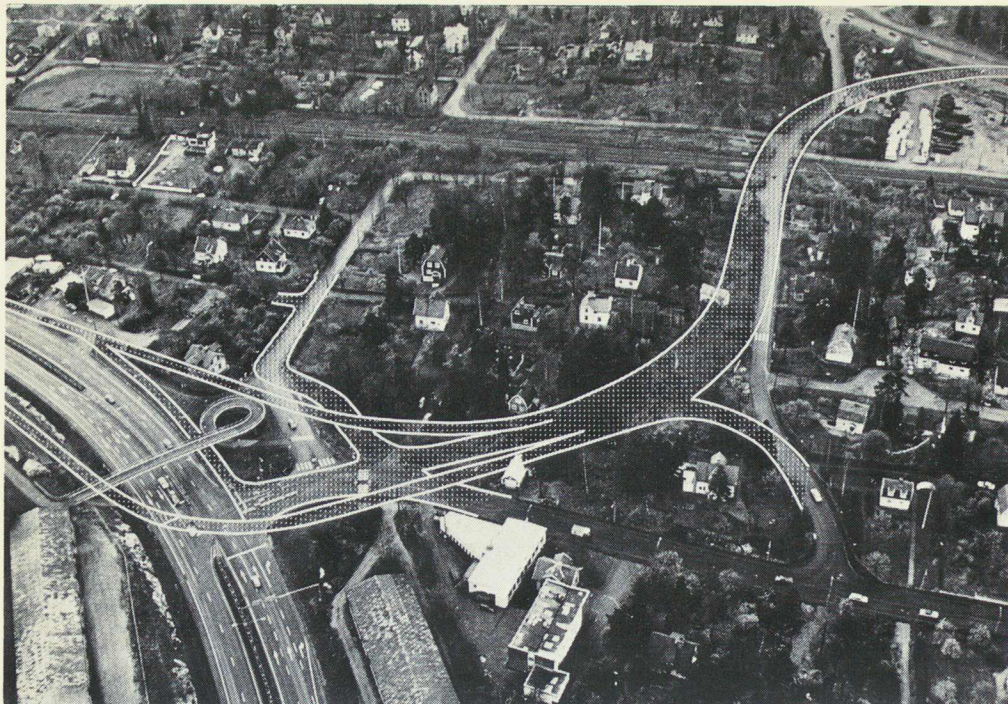
4c Befolkningspyramider i serie.

4. Redovisning av problem

Vissa planeringsproblem kan åskådliggöras med kartor, teckningar och fotografier, men även t. ex. sociala problem, segregation, ojämn åldersfördelning, brist på vissa typer av arbetstillfällen etc. måste kunna redovisas. Genom att använda t. ex. den stora mängd av olika diagram som finns kan dessa problem åskådliggöras med bibehållen precision.

4 a–b Diagrammet visar en vanlig befolkningspyramid. Den visar befolkningens fördelning på olika åldersgrupper vid ett tillfälle. Befolkningens yrkesverksamhetsgrad har sedan lagts in i diagrammet med ett grått raster utan att diagrammet har blivit svårläst. Diagrammet åskådliggör nu även förhållandet mellan andelen yrkesarbetande män och kvinnor. Ett problem kan utläsas av diagrammet.

4 c Här har diagrammen ställts samman i en serie för att visa förändringen under ett tidsförlopp och hur ett problem kan uppkomma. En kontur av en befolkningspyramid som beskriver riksgenomsnittet har lagts in. För en ovan läsare kan det annars vara svårt att förstå de problem diagrammet skall åskådliggöra.



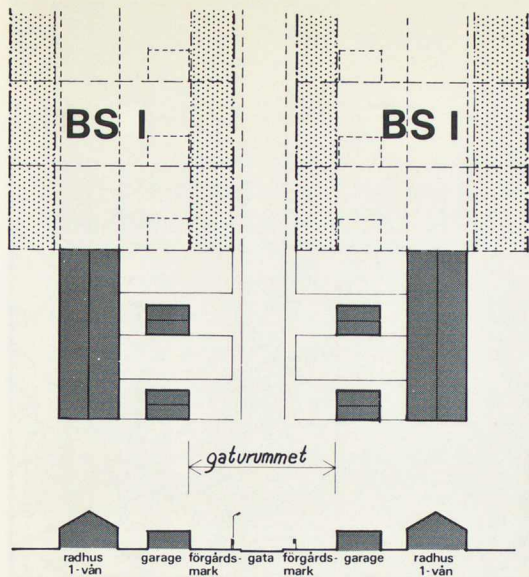
5 Planerad sträckning av en 18 meter bred trafikled.

5. Redovisning av miljökonsekvenser vid översiktlig planering

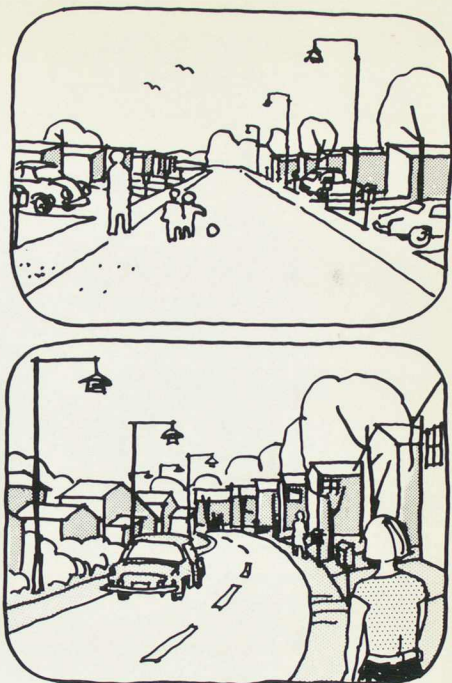
Vid översiktlig planering fattas beslut som på olika sätt begränsar handlingsalternativen i detaljplaneringen. Vissa övergripande beslut kommer att få en direkt inverkan på miljön. Detta bör klargöras under planeringen genom att miljökonsekvenserna även för översiktlig planering redovisas åskådligt. Här visas ett exempel på användning av flygfotografier för detta ändamål.

5 Flygfotografier har flera användningsområden inom planering. Flygfotografier kan snabbt ge aktuell information om ett område där befintligt kartmaterial är bristfälligt. Flygfoton som visar ett område i lågt fågelperspektiv är lätta att orientera sig i. Det är lätt att direkt på fotokopior lägga in gränser, utbyggnadsriktningar osv. I detta exempel har en planerad trafikled ritats in på bilden i syfte att ge en uppfattning om konsekvenserna för miljön.

Den här typen av fotomontage är lätt att arbeta med och bör kunna utnyttjas oftare inom planering.



6a-b-c Stadsplan, illustrationsplan och sektion.



6d-e Gaturummet i perspektiv. Alternativ utformning.

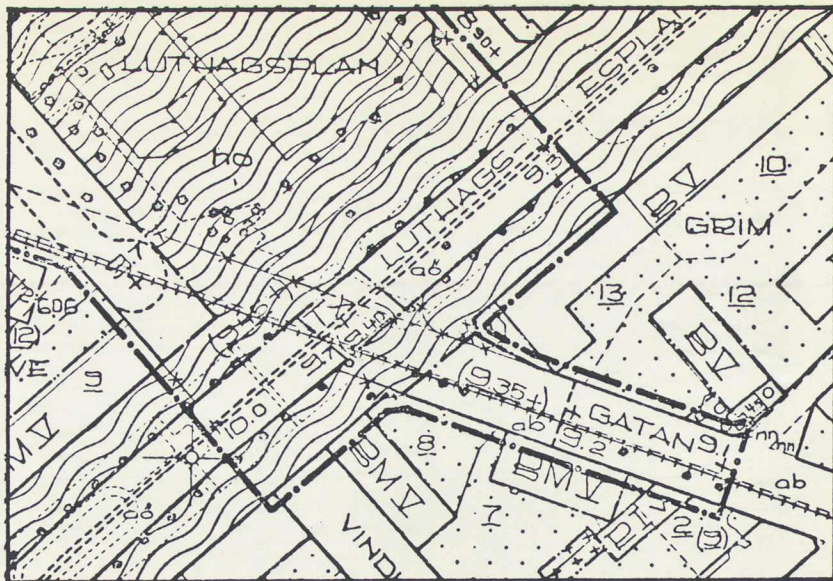
6. Redovisning av miljökonsekvenser vid detaljplanering

Det finns många olika metoder att åskådliggöra miljökonsekvenser vid detaljplanering. Här visas några enkla och vanliga metoder att konkretisera innehållet i en detaljplan.

6a-b-c Den detaljplan som skall illustreras är i detta fall en plan över ett stereotyp radhusområde. Här är bara ett utsnitt av planmönstret återgivet. Detta ritas alltid upp på en grundkarta. Det vanligaste sättet att förtydliga en detaljplan är att använda en illustrationsplan. Här förtydligas detaljplanen genom att den planerade bebyggelsen markerats. En enkel sektion förklarar gaturummets mått och hur avståndet mellan husen används för olika ändamål. Det framgår av teckningen att en sektion som är kompletterad med text kan ge en viss föreställning om miljön.

6 d Teckningen visar gaturummets form. Teckningar och perspektiv är ofta förknippade med krav på konstnärlighet. En sorts garnityr som används för att "sälja" en plan. Det finns en utbredd, ofta berättigad misstänksamhet mot sådana bilder. Men enkla teckningar och ärliga perspektiv borde kunna användas för att åskådliggöra idéer, principer och miljökonsekvenser. Den här enkla teckningen borde kanske ha använts vid diskussion om nya småhusområdets utformning.

6 e Även perspektivteckningar kan ställas samman i serier som beskriver alternativa förslag. Här har miljön förändrats genom att husen flyttats ut mot gatan. Gatan är böjd och har fått krön.



7a Stadsplan i skala 1:2000.
Gatukorsningen skall byggas om.

7. Redovisning av olika konsekvenser vid förändringar i befintlig miljö

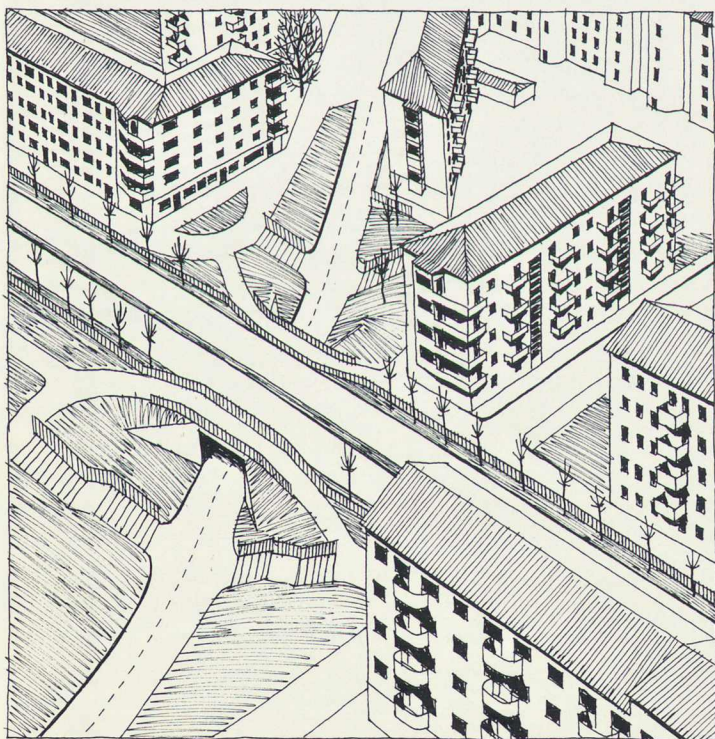
En plankarta beskriver markens användning för olika ändamål. En mängd olika linjer beskriver planens juridiska gränser med stor precision. När en linje på en plankarta i skala 1:2000 flyttas en millimeter betyder det att en gräns i verkligheten flyttas två meter. Vid förändringar i ett inbott område kan denna millimeter betyda att gångvägar och staket flyttas, häckar och träd försvinner, osv. Förändringar av upplevda gränser bör åskådliggöras. Man kan lyfta fram olika konsekvenser av en plan och i schematiska kartbilder beskriva t. ex. hur parkmarken förändras, hur rörelsemönstret förändras, vilka gator som breddas eller stängs av, hur nya infarter och entréer ordnas, var schaktningar skall göras, vilka nya trafikmängder som planeras, hur bullret förändras, i vilka etapper arbetet kommer att bedrivas, osv. Här visas exempel på hur två enkla teckningar kan åskådliggöra hur en gatukorsning i ett befintligt bostadsområde förändras.

7 a Stadsplanen som reglerar förändringen är gjord i skala 1:2000. Den här stadsplanen är ett exempel på hur svårt det är att tolka vissa planer.

7 b–c Schematiska teckningar som visar ett område i fågelperspektiv före och efter plangenomförandet ger en tydlig beskrivning av förändringens omfattning. Det är lätt att orientera sig i dessa bilder och de bör kunna utgöra ett utmärkt hjälpmedel för att tolka stadsplanekartor.

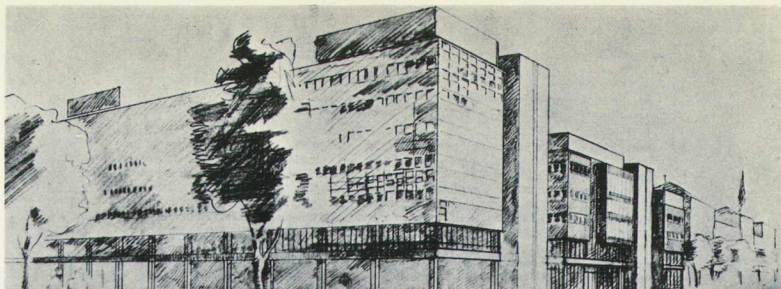


7b Gatukorsningen före ombyggnaden.



7c Gatukorsningen efter ombyggnaden.

8a Teckning framställd i ett tidigt skede av projekteringen. G, Wallmark.



8b Fotografi på den färdiga byggnaden.



8. Redovisning av gestaltungsproblem

Perspektivteckningar, modeller, modellfotografier, modellfilmer och fotomontage är exempel på metoder som kan användas för att åskådliggöra gestaltungsproblem. Dessa metoder kan användas under olika skeden av planeringen, och de kan ge mycket realistiska beskrivningar av planerade miljöer. Ibland används dessa metoder för att ge förskönande och falska intryck, men rätt använda kan de vara till stor nytta. De kan minska risken för att den färdigbyggda miljön blir en överraskning.

8 a–b Ett exempel på en perspektivteckning som är framställd i ett tidigt skede av planeringen. Den är skissmässigt gjord och som framgår av fotografiet visar detta exempel att perspektiv kan användas för att ge en ärlig beskrivning.

8 c–d Modeller brukar byggas för presentation av en färdig plan. De blir då ofta dyrbara och kan enbart användas för att beskriva hur det skall bli. Här visas istället ett exempel på en s. k. kulissmodell. Det är en modell som byggts enbart för att fotograferas. Det framgår av fotografiet från det färdiga området att kulissmodeller kan göras mycket realistiska. De kan lätt byggas om och man kan få fram modellfoton som visar olika alternativ. Den teknik som här använts innebär att bilderna visar miljön från vanlig ögonhöjd. Försök att filma i modeller har gjorts och det finns teknik utvecklad för detta ändamål. Ännu är det emellertid kostsamt att framställa modellfilmer av god kvalitet.

8 e När en ny byggnad skall passas in i ett färdigt område eller en gatumiljö kan man använda fotomontage för att konkretisera hur olika förslag kommer att se ut. Som underlag för skissning bör en fotografisk inventering av tomten genomföras.



8c Modellfotografi. J. Kjellberg/ARK-LAB.



8d Fotografi från området.

8 f I ett tidigt skede av projekteringen kan referensbyggnader fotograferas. Här har ett hus från en helt annan plats fotograferats från samma vinkel som inventeringsbilden. Fotografiet har sedan monterats in i bilden.

8 g Under skissarbetet då olika alternativ prövas kan man teckna in olika förslag direkt på inventeringsbilden.

8 h Vid presentation av ett förslag till lösning kan en enkel kulissmodell byggas och fotograferas. Modellfotografiet kan sedan monteras in i inventeringsbilden. Det är viktigt att påpeka att fotorekonstruktioner och perspektivkonstruktioner som utgör underlag för dessa realistiska bilder bör medfölja byggnadshandlingarna så att man kan kontrollera att bilderna är korrekta.



8e Inventeringsbild.



8f Fotomontage framställt i programskedet.



8g Fotomontage framställt i analyskedet.



8h Fotomontage framställt i presentationskedet.

Kanaler för redovisning

Det text- och bildmaterial som beskriver ett planärende kan förmedlas genom olika kanaler. Valet av kanal är beroende av vilket syftet är med informationen. Vilka grupper av människor nås av den valda kanalen? Är det en kanal som ger möjlighet till utbyte av information? Kanaler som är dyrbara att använda och visar att sändaren har resurser som mottagaren inte har, kan medföra att mottagaren förblir passiv. Här finns ett direkt samband mellan information och makt. Syftet med den kommunala informationen bör därför i varje enskilt fall vara klarlagt innan man har möjlighet att välja hur kontakt skall skapas. Här skall några av de kanaler som är användbara till att förmedla bild- och textmaterial i planering kortfattat presenteras med angivande av vissa för- och nackdelar.



Skriften, boken, tidningen är bra kanaler för att sprida fakta och idéer som skall studeras. Läsaren kan tränga in i materialet i sitt eget tempo.

Men många människor avskräcks inför texter. Ämnet kan göra att man över huvud taget inte tar del av innehållet. Och en ytlig studie kan leda till missuppfattningar.



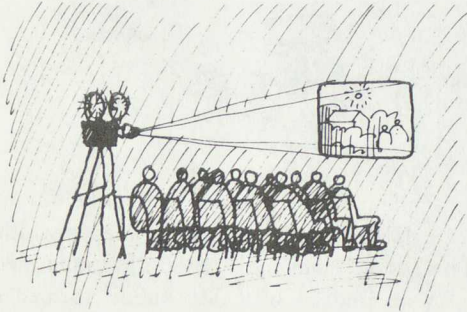
En föredragshållare ger direkt kontakt med publiken. Möjliggör utbyte av information, klargöranden och diskussion. Mottagaren kan placera in meddelandet i ett för honom meningsfullt sammanhang.

Men innehållet i redovisningen varierar. Den visuella effekten av kartor och diagram är inte alltid medryckande. Publiken distraheras lätt. Man når inte så många.



Utställningen kan besökas vid olika tillfällen. Man kan själv bestämma hur mycket tid man vill ägna den. Det är enkelt att få kontakt med människor som är intresserade av samma ämne.

Men det är svårt att ge fördjupad information på en utställning. Utställningsbesökaren distraheras lätt av människor som står i vägen, av ljud, m. m.



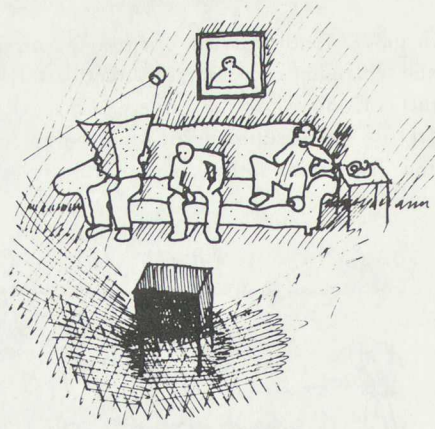
Film kan fånga och förmedla ett helt resonemang på några minuter. Publiken är koncentrerad kring bilden och ljudet som tillsammans kan skapa bestående minnesbilder. Många är roade av film. Film kan nå många människor.

Men filmen flimrar hastigt förbi på duken. Ger inte tillfälle att ställa frågor. Film är dyrbart att arbeta med och en films innehåll kan snabbt bli inaktuellt. Planeringen är ständigt pågående och förutsättningarna för diskussion förändras snabbt. Videotekniken kan här vara ett intressant alternativ.



Diabildserien är billig att arbeta med. En diaserie kan redigeras om när som helst och anpassas efter nya situationer. Man kan använda två projektorer samtidigt och parallellt visa t. ex. en dokumenterande bild, ett fotografi från ett område, och en karta som analyserar olika förhållanden. Man kan visa två alternativ bredvid varandra och ge möjlighet till jämförelse.

Diaserier kan vara ryckiga och tröttande att titta på. Men i stort är de mycket användbara.



TV når många människor snabbt. Men publiken är ofta distraherad. TV-programmen avlöser varandra i en aldrig sinande ström. Det blir ingen paus för eftertanke och diskussion och ofta har man ingen att diskutera med framför TV-n. Det är svårt att kunna förmedla komplicerade samband via TV.

Kontakten mellan invånare, planerare och politiker bör skapas på flera sätt. Mötet, diskussionen och den direkta kontakten är det bästa sättet att förmedla information. Den viktigaste förutsättningen är inte tillgången till teknik utan kunskap om planeringsproblemen.

Sammanfattning

En åskådlig planredovisning är en förutsättning för en öppen planering där många människor skall delta. Vid en genomtänkt och metodisk planredovisning bör resultatet av planeringen kunna förbättras och risken minska för överraskningar vid förverkligandet.

En planredovisning bör allsidigt och i olika skeden belysa olika planeringsproblem och konsekvenser av förslag till lösningar. Det bör framgå hur planen arbetats fram, vilka bedömningar som gjorts och vilka alternativ som fallit bort. Ett grundläggande krav på en åskådlig planredovisning är att ett begripligt språk används och att de bilder som används är möjliga att tolka för andra än planeraren själv. Även det sätt på vilket text och bilder ställs samman och förmedlas påverkar möjligheterna att tolka innehållet i en plan.

De bilder som används i planering kan grafiskt utformas på olika sätt och detta kan styra läsarens uppfattning om innehållet i en bild. Man bör vara medveten om detta både när man framställer bilder och när man tolkar bilder i planering.

Här har åtta exempel visats på bilder som kan användas i olika skeden av kommunal planering. Bl. a. har visats hur olika bilder kan kombineras för redovisning av samband och konflikter och hur man med hjälp av serietechnik stegvis kan beskriva komplexa problem och planförslag. Dessutom har visats hur enkla teckningar och fotomontage kan åskådliggöra gestaltungsproblem och miljökonsekvenser. Flera av dessa bilder har använts i olika planer. Exempelen visar att det inte behöver vara förknippat med stora kostnader att göra mer åskådliga redovisningar.

Opinionsgrupper på kommunal nivå

Av Sören Häggroth

Inledning

Under senare år har olika former av spontant uppkomna opinionsgrupper blivit allt vanligare. Grupperna har i betydande utsträckning inriktat sin aktivitet på kommunala frågor.

Opinionsgrupperna uppträder som "aktionsgrupper", "byalag", "miljögrupper", "sambhällsföreningar" etc. De kännetecknas ofta av att medlemmarna har ett oppositionellt motiv för sitt deltagande. Då grupperna bildas är det i regel för att påverka en konkret och i tiden avgränsad fråga. Detta ger grupperna speciella organisatoriska drag med inslag av "stormötesdemokrati" och former för att framföra krav och önskemål som namninsamlingar, uppvaktningar och demonstrationer.

Det är svårt att på ett entydigt sätt särskilja opinionsgrupper från organisationer och partier. De förra utmärks av att de försöker bilda opinion i enstaka ofta i tiden avgränsade sakfrågor. De senare kännetecknas av att de har en mer permanent aktivitet, inriktad på att förverkliga vissa program eller allmänna principer. Partierna och organisationerna har i allmänhet en relativt fast organisationsstruktur som skall tjäna detta syfte.

Mellan å ena sidan renodlade opinionsgrupper och å andra sidan partier och organisationer finns olika mellanformer av intressesammanslutningar. Hit hör exempelvis de många miljögrupperna, som ofta har klara program för sin verksamhet men som samtidigt använder opinionsgruppernas verksamhetsformer. Det avgörande kriteriet för om en viss typ av intressesammanslutning har inkluderats i förevarande undersökning är dess verksamhetsinriktning mer än dess verksamhetsformer. Någon klar gränsdragning mellan opinionsgrupper och andra sammanslutningar har emellertid inte kunnat åstadkommas.

Syftet med den följande framställningen är att redovisa opinionsgruppernas utbredning i landet samt beskriva deras verksamhetsinriktning, verksamhetsformer och förhållande till medborgarna. Dessutom görs ett försök att analysera orsaken till deras uppkomst. Med stöd av ett enkätmaterial från Europarådet redogörs för förekomsten av motsvarande typer av grupper i några andra europeiska länder.

Underlaget för framställningen utgörs av enkätundersökningar riktade dels till kommuner, dels till opinionsgrupper, enstaka vetenskapliga

undersökningar, reportageböcker samt tidskrifts- och tidningsartiklar. Till grund för beskrivningen av opinionsgruppernas utbredning i landet ligger två enkätundersökningar. De utfördes av utredningen om den kommunala demokratin 1971 och 1974 och omfattade landets samtliga kommuner. Byalagsverksamheten i Stockholm har undersökts av författaren genom enkäter m. m. Vissa resultat har tidigare presenterats i annat sammanhang.¹ Under 1972 gjorde författaren även en enkätundersökning i ett urval av de byalag som då fanns utanför Stockholm. Bilden av de opinionsgrupper som framträtt under de tre senaste åren har tecknats med hjälp av reportageböcker och tidskriftsartiklar.²

Bilden blir därför något oskarp. Det bör emellertid påpekas, att stora svårigheter är förenade med en kartläggning av den typ av grupper det här är fråga om. För det första saknar de en central organisation som kan tillhandahålla adresser. För det andra är det svårt att kartlägga verksamheter som har kort livslängd. För det tredje förekommer ibland hos vissa grupper en negativ inställning till kartläggning och öppen redovisning av den egna verksamheten. En systematisk och vetenskaplig kartläggning av opinionsgruppernas roll i det kommunalpolitiska systemet återstår med andra ord att göra.

Byalagen i Stockholm 1968–1972

Under 1969, 1970 och 1972 gjordes vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet en serie enkätundersökningar bland de då aktiva byalagen i stockholmsområdet. Som byalag definierades sådana grupper som verkade inom geografiskt avgränsade områden, som på sitt program hade både utåtriktad och mer socialt betonad verksamhet och som inte ställde speciella villkor för medlemskap. Vad organisationsformen beträffar, ansågs såväl den lösare formen med öppet medlemskap och stormöten etc. som den fastare med medlemskap och styrelse etc. förenlig med byalagsmodellen. I det följande ges vissa resultat från dessa undersökningar. Resultaten kan måhända ha ett visst prognosintresse, eftersom utvecklingen i landet i stora drag följt den utveckling som varit i Stockholm vad gäller uppkomsten av byalag och andra typer av opinionsgrupper.

Utveckling

Det ökade intresset för miljöfrågor och medinflytande tog sig i Stockholm uttryck i att byalag bildades under hösten 1968. Under 1969 bildades ett tjugotal byalag inom dåvarande Stockholms stad. De flesta uppstod i stadens centrala delar, som då berördes av förslag till rivningar av bostadshus och breddningar av trafikleder. Massmedierna gav stort utrymme åt byalagens första aktioner (bl. a. aktionen mot breddningen av Karlbergsvägen). Detta torde ha medverkat till att intresset för att bilda byalag spred sig, inte bara i Stockholm utan även i landsorten.

Redan under 1970 upphörde verksamheten i ungefär hälften av

¹ Resultaten från 1969 och 1970 års undersökningar har publicerats i Statsvetenskaplig tidskrift nr 2/1971, Sören Häggroth, Byalagsrörelsen i Stockholm 1968–1970.

² Se litteraturförteckningen.

byalagen. Aktiviteten i de kvarvarande byalagen sjönk kraftigt efter en tid, men stabiliserades sedan. Den mest kontinuerliga aktiviteten har varit hos de byalag som ligger i stadens centrala delar.

I byalag som varit verksamma under hela undersökningsperioden har aktiviteten varierat beroende på vilka frågor som varit aktuella. Byalagens verksamhetsformer avspeglar denna fluktuerande aktivitet. Då bostadsområdet eller stadsdelen är utsatt för ett hot av något slag anordnas i regel välbesökta stormöten. Då förhållandena är mer normala ordnas vanliga möten med ett genomsnittligt relativt lågt antal besökare.

Under 1974 fanns ca 25 byalag och andra opinionsgrupper i Stockholms kommun. I hela regionen fanns ett hundratal grupper. En viktig förändring har emellertid inträtt genom att byalagen med sin relativt snäva anknytning till bostadsområdet eller stadsdelen kompletterats eller i vissa fall ersatts av grupper, vilka ofta saknat denna geografiska anknytning. De nya grupperna uppträder ofta i namn av aktionsgrupper och miljögrupper och deras aktivitet är oftare inriktad på en viss sakfråga än på ett områdes problem.

Krav och önskemål

Byalagen har i regel haft både sociala och politiska motiv för sin verksamhet. De har sökt skapa gemenskap bland bostadsområdenas invånare samt verkat för invånarnas intressen gentemot de kommunala organen. De sociala motiven har som regel varit mer framträdande i förortsbyalagens verksamhet. Byalagen i de centrala delarna av Stockholm har koncentrerat sina ansträngningar på att undanröja hot om rivningar, breddningar av trafikleder etc.

Nästan samtliga byalag som undersöktes år 1972 uppgav att de framfört krav och önskemål till kommunen i mark-, plan- och bostadsärenden. Även fritids-, ungdoms- och kulturfrågor, trafikfrågor samt frågor som gäller boendemiljön i mer begränsad mening har engagerat åtskilliga byalag. Byalagen i förorterna har i relativt stor utsträckning ägnat sig åt frågor som gällt barnpassning och fritidsverksamhet för barn och ungdom. Byalagen i stadens centrala delar har varit mer inriktade på att lösa frågor med anknytning till stadsplaneringen och boendet.

Denna bild av framförda krav och önskemål från byalag i Stockholms centrala delar respektive Stockholms förorter tycks i stort utgöra en avspegling av den problembild som sedan en tid funnits i Stockholms olika delar. I förorterna med deras relativt unga befolkning har byalagen i huvudsak sysslat med barn-, ungdoms- och fritidsfrågor. I det centrala Stockholm med dess ständiga ombyggnader har plan- och trafikfrågorna dominerat byalagens intresse.

Samhällskritik

Mer grundläggande samhällskritik från byalagen återfinns framför allt i skrifter som utges av byalagens informations- och samarbetsorgan Arkiv Samtal. I dessa skrifter, och ibland även i skrifter som byalagen själva ger

ut, kritiseras ofta den lokala bebyggelsens ringa betydelse som drivkraft till samvaro mellan invånarna. Även det ekonomiska och politiska systemet blir ofta föremål för kritik. Den teknisk-ekonomiska utvecklingen anses gå stick i stäv mot människornas verkliga behov, såtillvida att lönsamhetstänkandet leder till miljöförstöring, sociala problem, isolering och känslor av maktlöshet. Politikerna anklagas för att agera på uppdrag av näringslivet och experterna i den offentliga förvaltningen. Partiernas förmåga att kanalisera medborgarnas önskemål anses vara bristfällig, ty partierna är styrda uppifrån och fungerar byråkratiskt. Slutsatsen i skrifterna blir ofta att individen är maktlös, men att han kan åstadkomma förändringar genom samverkan och samarbete inom byalag och liknande grupper.

Arbetsformer och social sammansättning

Byalagens arbetsformer avviker i regel från de former som mer traditionella intressesammanslutningar tillämpat. Fast medlemskap och uttagande av medlemsavgifter förekommer mer sällan. Det beslutande organet är ofta stormötet, öppet för den som vill vara med. Någon form av styrelse finns i regel. Det löpande arbetet, såsom kontakter med myndigheter och förberedande av aktioner, sköts i betydande utsträckning av arbetsgrupper för olika frågor. I de större byalagen finns i regel geografiska undergrupper. Skillnaderna mellan byalagens och organisationernas arbetssätt skall emellertid inte överbetonas. Framför allt de byalag som etablerat sig i förorternas villaområden har ofta visat större likheter med exempelvis villaägareföreningarna när det gäller sättet att arbeta än med byalagen i mer renodlad form.

Helt aktuella undersökningar av byalagens sociala sammansättning finns inte. En undersökning som gjordes 1969 i fyra av Stockholms då största byalag visar emellertid att yngre och välutbildade personer var överrepresenterade i byalagen.¹ En undersökning i anslutning till informationsverksamheten kring Regionplan 1970 för stockholmstrakten visar att byalagsmötena i huvudsak besöktes av yngre och äldre personer, medan medelåldrarna var underrepresenterade. Denna senare undersökning visar för övrigt också att ungefär en tredjedel av regionens invånare under året för undersökningstillfället deltagit i specialinriktade föreningars möten medan ungefär sex procent deltagit i möten med miljögrupper eller byalag.²

Kontakter med de kommunala organen

I 1972 års enkätundersökning, som refererats ovan, ombads byalagen ange vilka medel de använt för att framföra krav och önskemål i kommunala frågor. Skrivelser till de kommunala organen var den vanligaste vägen. Pressen kontaktades relativt ofta. Även direktkontakter med förtroendemän och tjänstemän förekom ofta. Något mindre vanligt, men ändå förekommande i ungefär en tredjedel av byalagen, var uppvaktningar, samarbete med andra byalag, hänvändelser till partiorganisationer,

¹ Häggroth a.a.

² Madeleine Kleberg, Information kring regionplan -70. En intervjuundersökning bland Stockholms läns invånare 1972.

kontakter med radio/TV samt namnsamlingar.

Ett mindre antal av byalagen ansåg sig ha representanter bland de kommunala förtroendemännen som förde deras talan. Det var relativt vanligt att de kommunala organen tog kontakt med byalagen för att höra deras åsikter i aktuella frågor. Vanligtvis gällde detta i planfrågor. Det förekom också att förtroendemän och tjänstemän informerade byalagen under hand eller på möten om aktuella planer och beslut. Även här gällde det i första hand planfrågor.

Ungefär två tredjedelar av byalagen ansåg att de hade sådana kontakter med pressen att de på egen begäran kunde få material om aktioner publicerat.

Vilken hänsyn togs då till de krav och önskemål som byalagen framförde? Ungefär två tredjedelar av de tillfrågade byalagen ansåg att några av gruppens krav resulterat i åtgärder från kommunens sida. Byalagens självupplevda inflytande låg inom ämnesområden där krav och önskemål framförts, dvs. i första hand plan- och trafikfrågor, frågor med anknytning till bostadens grannskap samt frågor rörande fritidsverksamheten.

Ställda inför den mer generella frågan om de kommunala myndigheternas hänsynstagande till framförda krav och önskemål svarade något mer än hälften av byalagen, att myndigheterna tagit tillfredsställande hänsyn till byalagens önskemål. På frågan hur byalaget ansåg att de kommunala myndigheterna skött informationen om vad som skett eller planeras ske av intresse för byalaget svarade något mindre än hälften att informationen i huvudsak skötts bra.

Några jämförelser i tiden

Vid alla tre undersökningstillfällena 1969, 1970 och 1972 framfördes samma typ av krav och önskemål från byalagen. I Stockholms centrala delar gällde kraven huvudsakligen stadsplanering, trafikfrågor, saneringsverksamhet och kontorisering av bostadshus. I förorterna, med deras relativt unga befolkning, var ungdoms- och fritidsfrågorna mer framträdande. En fråga som hela tiden behållit sin aktualitet för de flesta byalagen är frågan om samlingslokaler. På frågan hur kommunen skulle kunna vidta någon åtgärd för att underlätta gruppens verksamhet svarade hälften av byalagen i 1972 års undersökning, att kommunen skulle kunna skaffa en lokal för mötes- och fritidsverksamhet, där byalaget kunde ordna möten och övriga former för samvaro.

Ganska markanta förändringar har inträtt i byalagens relationer i övrigt till de kommunala organen mellan åren 1970 och 1972. Således var det 1972 betydligt vanligare att kommunen kontaktade byalagen för att höra deras åsikter i aktuella frågor. Vidare var byalagen 1972 avsevärt nöjdare med kommunens sätt både att informera och ta hänsyn till framförda önskemål.

Byalagens förhållande till dagspressen tycks ha genomgått vissa förändringar mellan de tre undersökningstillfällena. Under 1969 var byalagen överlag mycket nöjda med pressens bevakning av deras aktioner. Redan

året därpå ansåg ungefär vart fjärde byalag att det var svårt att få material om aktioner infört i tidningarna. Under 1972 ansåg ungefär vart tredje byalag att pressen hade en bristfällig bevakning av deras verksamhet. Byalagens nyhetsvärde tycks således ha avtagit successivt. Trots detta spelar emellertid tidningarnas bevakning av större aktioner fortfarande en stor roll för att ge eftertryck åt framförda krav och önskemål.

Opinionsgruppernas utbredning och verksamhet

Utredningen om den kommunala demokratin gjorde enkätundersökningar som omfattade landets samtliga kommuner 1971 och 1974. I dessa frågades bl. a. om förekomsten av opinionsgrupper av olika slag. Resultaten från dessa undersökningar kompletterat med en del övrigt material redovisas i det följande.

Utveckling

Olika slag av tillfälligt sammansatta intressegrupper förekom i kommunalpolitiska sammanhang redan innan byalagen uppstod i Stockholm i slutet av 1960-talet. En undersökning inom kommunalforskningsprojektet redovisar att sådana grupper förekom i de flesta typer av kommuner redan under 1967 och förmodligen även tidigare.¹ Grupperna var vanligast i kommuner med relativt stor folkmängd samt i kommuner med stor andel glesbygdsbefolkning. De försökte påverka de kommunala organen främst i mark-, plan- och bostadsfrågor.

Deras aktivitet var koncentrerad till frågeområden där organisationerna uppvisade relativt låg aktivitet. Grupperna kan därför sägas ha kompletterat organisationerna som kanaler för att framföra medborgarönskemål.

De tillfälligt sammansatta intressegrupper som undersöktes av kommunalforskningsprojektet under 1967 arbetade relativt informellt. De saknade medlemmar i egentlig mening och formella styrelser fanns inte alltid. I detta avseende liknade grupperna de opinionsgrupper som framträdde i början av 1970-talet. Av intresse är emellertid att de tidiga grupperna i allmänhet arbetade i det tysta genom s. k. "pressure-group"-aktiviteter. Senare tiders opinionsgrupper har använt sig av mer utåtriktade arbetssätt. I detta sammanhang bör även uppmärksammas en skillnad mellan tidigare och senare opinionsgrupper som gäller den principiella synen på den representativa demokratis arbetsformer. De tidiga grupperna motiverade sällan sin verksamhet utifrån brister i det representativa systemet. Syftet var i allmänhet endast att via informella kontakter med förtroendemän och tjänstemän försöka påverka den kommunala servicen.

År 1971 angav 20 procent av de då 464 kommunerna, som svar på fråga i ovannämnda enkät, att det i kommunen fanns lokala grupper vars syfte var att tillvarata de boendes intressen inom ett visst bostadsområde eller att väcka opinion angående någon speciell fråga. Inom Stockholms län fanns sådana grupper i mer än hälften av kommunerna. I övriga län

¹ Den kommunala självstyrelsen 4. Partier och organisationer. Aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet. Stockholm 1975.

var de mer sällsynt förekommande. Kommunerna i övriga storstadslänsliksom kommunerna i det utpräglade glesbygdslänet Västerbotten hade också relativt många grupper.

Under 1974 ställdes de då 278 kommunerna ånyo inför frågan om det fanns speciella opinionsgrupper i kommunen. Jakande svar gavs av 56 procent av kommunerna. En större andel av landets kommuner har således fått direkt erfarenhet av opinionsgrupper.

Det största antalet grupper har Stockholms län, där ett hundratal grupper finns i 16 av de 23 kommunerna. Relativt sett förekommer nu opinionsgrupper främst på västkusten, där 11 av de 15 kommunerna i Göteborgs och Bohus län tillsammans redovisar ett femtiotal grupper. Orsaken till denna grupptäthet är naturligtvis den allt aktuella frågan om lokalisering av miljöstörande industri till naturkänsliga områden. Under 1971 fanns relativt många gruppbildningar i Västerbottens län. Under 1974 var grupptätheten relativt stor även i de övriga glesbygdslänen Jämtlands och Norrbottens län.

Opinionsgruppernas förekomst i kommuner med olika invånarantal samt antal grupper i varje kommuntyp framgår av tabell 1.

I drygt hälften av kommunerna förekommer opinionsgrupper av olika slag. Grupperna finns i nästan samtliga kommuner med mer än 50 000 invånare. I de mindre kommunerna är de mer sällsynt förekommande. Som synes finns de emellertid i drygt en tredjedel av de kommuner som har mindre än 10 000 invånare.

Vanligast är att kommunen har en eller högst två grupper. Antalet grupper i kommunen är större ju större kommunen är. Flest grupper finns i Stockholms kommun, där ett tjugofemtal grupper uppges vara verksamma för närvarande. Totalt har uppgivits ungefär 600 grupper, men denna siffra bör uppfattas endast som en mycket grov uppskattning.

Opinionsgrupperna får anses vara relativt fåtaliga om deras numerär jämförs med antalet organisationer och partier i de svenska kommunerna. Anledningen till opinionsgruppernas relativt framträdande roll i opinionsbildningen torde därför få tillskrivas andra faktorer än enbart deras antal. Sättet att framföra krav och önskemål samt kraven och önskemålen i sig

Tabell 1. Antal kommuner med opinionsgrupper år 1974

Antal grupper	Kommunens invånarantal					Samtliga
	–10 000	10 000– 20 000	20 000– 50 000	50 000– 100 000	100 000–	
1–2	14	31	18	8	4	75
3–4	7	13	13	4	1	38
5–6	1	4	8	4	1	18
7–8	1	1	5	2	–	9
9–	3	5	4	1	4	17
Totalt	26	54	48	19	10	157
Samtliga kommuner	68	97	78	24	11	278

själva torde vara viktiga förklaringar till den framträdande rollen i opinionsbildningen.

Krav och önskemål

Grupperna bedöms i de allra flesta kommunerna agera kring frågor av övervägande *lokal räckvidd*. Detta gäller speciellt i de större kommunerna. I de medelstora kommunerna är det något vanligare med grupper som för fram mer övergripande krav och önskemål.

Det har inte varit möjligt att fastställa alla gruppers verksamhetsinriktning i detalj och helt fullständigt. Det har endast varit möjligt att från kommunerna erhålla exempel på frågor som grupperna agerat kring (se tabell 2). I stora drag torde tabellen ge en riktig bild av de av gruppernas intresseområden som berör det kommunalpolitiska systemet.

Gruppernas aktivitet gäller i huvudsak *markanvändningsfrågor* i vid mening (58 procent) eller *servicefrågor* (30 procent). Till markanvändningsfrågorna hör frågor om gator, vägar och trafik, mark-, plan- och bostadsfrågor samt hälso- och naturvårdsfrågor. Till servicefrågorna hör lekplatsfrågor, sociala frågor, skolfrågor, fritids-, ungdoms- och kulturfrågor samt frågan om vatten, avlopp och elektricitet. Bland övriga frågor som grupperna engagerat sig i kan nämnas sysselsättnings- och lokaliseringsfrågor. En översiktlig jämförelse mellan kommuner med olika invånarantal visar att mark-, plan- och bostadsfrågorna har relativt central betydelse för grupperna i de mindre kommunerna. I de större kommunerna tenderar väg- och trafikfrågor samt allmänna miljövårdsfrågor att ha större relativ betydelse. Skillnaderna i verksamhetsinriktning mellan grupper i olika landsändar är inte stora. Således har planer på älvutbyggnader och dragning av vägar i fjälltrakterna gjort att även miljöfrågorna fått aktualitet i områden där service- och sysselsättningsfrågorna varit dominerande problem. På grund av materialets bristfällighet kan någon

Tabell 2. Frågor som opinionsgrupperna engagerat sig i. (Absoluta tal och relativ andel av exemplifierade frågor)

Kommunalt ämnesområde	Antal angivna exempel	Procentuell andel
Mark-, plan- och bostadsfrågor	27	14
Lekplatsfrågor	11	6
Gator, vägar, trafikfrågor	40	22
Sysselsättnings- och lokaliseringsfrågor	7	4
Sociala frågor	5	3
Skolfrågor	7	4
Fritids-, ungdoms- och kulturfrågor	17	9
Vatten, avlopp och el	4	2
Hälso- och naturvårdsfrågor	40	22
Allmänna samhällsfrågor	14	8
Övriga frågor	11	6
Totalt	183	100

exakt analys inte göras av olika frågors betydelse i olika kommuntyper och landsändar.

Om man granskar de enskilda gruppernas verksamhetsinriktning finner man att i huvudsak tre olika gruppetyper kan urskiljas nämligen *ad hoc-grupper*, *grannskapsgrupper* och *miljögrupper*. De utmärkande dragen för dessa gruppetyper presenteras i det följande.

Ad hoc-grupper

Det utmärkande för *ad hoc*-gruppen är att *den bildas som reaktion på ett förslag eller beslut eller avsaknad av förslag och beslut. Gruppen är inriktad på att lösa endast den fråga som varit upphovet till dess tillkomst.* När frågan mist sin aktualitet saknas grunden för gruppens verksamhet. Ibland förekommer det emellertid att gruppen vidgar sin verksamhetsinriktning och blir ett mer permanent organ för opinionsbildning.

Vanligtvis uppträder grupperna i form av aktionsgrupper mot planerade vägdragningar eller planer på lokalisering av miljöstörande anläggningar som vattenkraftverk, kärnkraftverk, oljeraffinaderier, hamnar, flygplatser och större fabriker. Även planer på nedläggning av järnvägar, indragning av skolor samt bristande tillgång på daghem har varit orsak till att aktionsgrupper bildats.

Grupperna är ofta sammansatta av flera olika intressegrupper och organisationer. Detta gäller speciellt när frågorna avser markanvändningsförhållanden. Bland mer ideellt inriktade grupper och organisationer som brukar sluta sig samman märks naturskyddsföreningar, fältbiologiska föreningar, miljögrupper, byalag, hembygdsföreningar samt idrotts- och fritidsorganisationer. Grupper som har mer materiella intressen att bevaka i planeringen, dvs. markägarföreningar och villaägarföreningar, brukar också samverka med aktionsgrupperna. Ibland förekommer det även att lokala partiorganisationer ansluter sig till aktioner. Bland partierna återfinns oftast folkpartiet, centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna.

Bland viktigare frågor som under senare år lett till bildandet av *ad hoc*-grupper med bred förankring bland olika grupper och organisationer kan nämnas byggandet av Öresundsbron, frågan om norrlandsälvarnas utbyggnad, skolindragningen i Markkita, förläggningen av väg 816 i Skåne, fällningen av almarna i Kungsträdgården i Stockholm, bojkotten av Linjeflyg på Gotland, nedläggningen av Inlandsbanan samt byggandet av oljeraffinaderiet i Brofjorden.

De interna arbetsformerna i *ad hoc*-grupperna varierar kraftigt. Både den fastare och den lösare organisationsformen förekommer. Sättet att framföra krav och önskemål till beslutsfattarna följer emellertid ett ganska givet mönster. Således brukar *ad hoc*-grupperna i regel anordna namninsamlingar och använda antalet namnunderskrifter som ett led i sin argumentation. Demonstrationer och talrikt besökta informationsmöten hör också till påverkansmedlen liksom andra former av aktivitet som kan väcka uppmärksamhet och därmed ge publicitet. Massmedierna är nämligen för

de allra flesta ad hoc-grupperna en viktig informationsväg både till beslutsfattarna och till de medborgare som kan förväntas stödja grupperna. I den mån den aktuella frågan skall avgöras på riksplanet förekommer ofta uppvaktningar av riksdagsmän, riksdagsutskott och statsråd. Mindre vanligt, men förekommande i några fall, är försök från gruppernas sida att förhindra genomförandet av beslut som fattats i laga ordning. Detta gällde exempelvis då en aktionsgrupp i Stockholm försökte hindra fällningen av träd i Fällan, där en väg skulle föras fram. Almstriden i Stockholm liksom skolstrejken i Markitta är andra välkända exempel på hur medborgargrupper sökt påverka redan fattade beslut.

Grannskapsgrupper

Grannskapsgrupperna, eller byalagen som de ofta kallar sig, har ibland bildats som ad hoc-grupper men har sedan blivit *mer allmänna organ för främjande av gemensamma intressen inom ett bostadsområde eller en kommunal del*. Grannskapsgrupperna är vanligast förekommande i de större tätorterna, men de förekommer även på landsbygden. Bevakning av stadsplaneförslag, ordnande av vatten- och avloppsfrågor, agerande i hyresfrågor samt bevakning av de boendes intressen i samband med saneringar hör till grannskapsgruppernas viktigaste arbetsuppgifter. Även barn-, ungdoms- och fritidsfrågor har varit föremål för grannskapsgruppernas aktivitet. Grannskapsgrupperna har ofta en omfattande intern verksamhet som syftar till att öka samhörigheten bland bostadsområdets invånare. Detta gäller speciellt i storstäderna där kvartersfester ibland anordnas och där de boende ej sällan hjälps åt för att reparera sina hus eller göra snyggt i omgivningarna.

En speciell typ av grannskapsgrupper har uppstått på flera ställen i kommunernas mer perifera delar. I ett växande antal kommuner finns intressegrupper eller föreningar som har till uppgift att tillvarata en hel kommunals gemensamma intressen gentemot kommunen. Sammanslutningarna kallar sig vanligtvis samhällsföreningar eller byalag. De skall emellertid skiljas från de byalag som har samfällighetskaraktär och därmed vissa förvaltande uppgifter. Dessa geografiskt mer omfattande grannskapsgrupper har i regel uppstått för att tillvarata en tidigare självständig kommuns intressen inom en nybildad kommun.

Under 1972 gjordes en enkätundersökning i ett urval av de grannskapsgrupper som då fanns i landet. Av den framgår att alla undersökta grupper under 1972 uppgivit att de hade vänt sig till de kommunala organen med skrivelser i någon fråga. Nästan samtliga grupper hade dessutom informerat pressen om sina krav och önskemål. Grupperna gjorde för övrigt bedömningen att pressen i allmänhet var beredd att skriva om gruppernas olika aktiviteter. Ungefär hälften av grupperna hade försökt ge eftertryck åt sina krav genom att göra namninsamlingar och presentera dessa för de kommunala organen. Uppvaktningar, demonstrationer, samarbete med andra grupper och föreningar, hänvändelser till lokala partiorganisationer, kontakter med radio/TV samt informella kontakter med förtroendemän och tjänstemän

hade enligt svaren förekommit, men i mer begränsad omfattning.

Så gott som samtliga grupper ansåg att deras framförda krav och önskemål haft effekt. Ungefär hälften av grupperna kände sig någorlunda nöjda med kommunens sätt att ta hänsyn till önskemålen. Däremot var de mindre nöjda med kommunens sätt att informera, trots att nästan alla grupper under undersökningsåret 1972 fått information direkt från kommunen på möten i gruppen. På frågan om hur kommunen skulle kunna underlätta gruppens verksamhet svarade de flesta, att kommunen skulle kunna tillhandahålla en samlingslokal.

Slutligen bör nämnas, att det finns vissa tendenser till samverkan mellan grannskapsgrupper i olika delar av landet. Denna samverkan sker i stor utsträckning inom ramen för Arkiv Samtal, som har lokaler i Stockholm. Detta arkiv har som uppgift att samla in och sprida kännedom om erfarenheter från grannskapsgruppernas arbete i olika delar av landet. Arkiv Samtal har inte till uppgift att föra grannskapsgruppernas talan gentemot de politiska organen.

Miljögrupper

Miljögruppernas främsta kännetecken är att de *mer kontinuerligt söker bilda opinioner i syfte att åstadkomma en bättre hushållning med naturresurserna*. Grupperna handlar ofta utifrån den ekologiska synen på samspelet mellan naturen och människan. En följd av denna allmänna inriktning är att ett brett spektrum av kommunala frågor blivit föremål för gruppernas aktivitet.

Exploatering av rekreationsområden eller jordbruksmark genom byggande av bostäder, trafikleder eller miljöstörande industrianläggningar är frågor som engagerat många miljögrupper. Även kommunernas sätt att sköta avfallshanteringen är en fråga som åtskilliga grupper uppmärksammat.

Ett hundratal miljögrupper finns i en 5-milsradie runt Malmö, upp längs västkusten, i Mälardalen, Vänerområdet, kring Stockholm och norröver längs östkusten. Relativt tomt på miljögrupper är det på östkusten söder om Stockholm och inåt landet norröver.¹

Miljögrupperna är av olika slag om man ser till organisation och arbetssätt. Relativt vanligt är att grupperna arbetar enligt den traditionella föreningsmodellen men med inslag från byalagsmodellen i form av stormöten och arbetsgrupper för särskilda frågor. Det förekommer också att miljögruppen utgör ett samarbetsorgan. I denna typ av gruppbildning ingår vanligtvis – i olika kombinationer – markägarföreningar och yrkesfiskarorganisationer) och aktionsgrupper för speciella biologiska föreningar, scoutkårer, yrkesorganisationer (t. ex. biologiläraryrkesföreningar och yrkesfiskarorganisationer) och aktionsgrupper för speciella frågor.

Det finns en tydlig tendens att miljögrupperna i ökande utsträckning samarbetar i sin strävan att påverka beslutsfattarna. Detta gäller på både det lokala, det regionala och det nationella planet. Samarbetet på det nationella planet har i viss mån intensifierats under de senaste åren,

¹ Agneta Riddar. Det växer fram en folkrörelse. Folket i Bild – Kulturfront nr 2/1975.

framför allt i samband med den energipolitiska diskussionen. Flera samarbetsorgan har bildats.

Miljögruppernas riksförbund (MIGRI) bildades år 1971. MIGRI är i huvudsak ett service- och kontaktorgan för de anslutna grupperna. MIGRI förser grupperna med aktuell information i miljövårdsfrågor samt anordnar kurser och konferenser. MIGRI har inte någon uttalad ambition att företräda miljögrupperna i förhållande till de politiska organen. MIGRI har ungefär 100 medlemsgrupper och drygt 20 000 enskilda medlemmar, inklusive medlemmarna i föreningen Miljö och framtid. Som jämförelse kan nämnas att Svenska naturskyddsföreningen har ca 70 000 medlemmar.

Ett annat uttryck för samarbetssträvandena är bildandet av en gemensam förening för de grupper som arbetar för att bevara de outbyggda älvarna i norra Sverige.

Det har inte varit möjligt att i detalj kartlägga miljögruppernas kontakter med de kommunala beslutsfattarna. Efter en genomgång av pressens bevakning av gruppernas arbete och med stöd av material från några grupper torde man emellertid kunna säga, att demonstrationer, namninsamlingar, opinionsmöten och uppvaktningar förekommer i betydande utsträckning vid sidan av mer traditionella former för påverkan såsom skrivelser och direktkontakter med kommunala förtroendemän och tjänstemän.

Opinionsgrupperna och medborgarna

Systematiska och landsomfattande undersökningar av opinionsgruppernas förhållande till medborgarna finns inte. I Stockholmsregionen har några intervjuundersökningar gjorts med enstaka frågor angående deltagande i och inställning till byalag och aktionsgrupper. Vissa resultat från dessa undersökningar skall refereras i det följande.

I en intervjuundersökning bland Stockholms läns invånare under 1972 angående informationen kring Regionplan 70 ställdes frågan vilka vägar som ansågs vara de bästa för att påverka planeringen.¹ När det gällde planeringen skildes mellan lokala frågor som rörde bostadsområdet och kommunen samt regionala frågor som gällde länet. Beträffande lokala planeringsfrågor ansåg ungefär 20 procent av de intervjuade att byalag och liknande grupper kunde uträtta mest för att nå förändringar, medan 19 procent satte störst tilltro till de politiska partierna. När det gällde regionala planeringsfrågor var förhållandet annorlunda. Här ansåg ungefär 40 procent av de intervjuade att partipolitisk verksamhet var den bästa vägen för att utöva påverkan. Byalags och liknande gruppers aktivitet ansågs av åtta procent vara det mest verkningsfulla.

Om man ser till de intervjuades kön, ålder och partipolitiska intresse kunde skillnader konstateras då det gällde inställningen till partipolitisk verksamhet respektive verksamhet genom byalag och liknande grupper. Män ansåg i större utsträckning än kvinnor att partipolitisk verksamhet var det bästa både när det gällde lokala och regionala frågor. Yngre hade

¹ Kleberg a.a.

större andel än övriga åldersgrupper som föredrog verksamhet genom byalag och liknande grupper. De partipolitiskt intresserade föredrog i större utsträckning partipolitisk verksamhet jämfört med de ointresserade som i något större utsträckning föredrog verksamhet genom byalag och liknande grupper.

Även i en annan aktuell intervjuundersökning i stockholmsområdet – Botkyrka kommun – framstår medborgarnas tilltro till byalag och liknande grupper som relativt stor.¹ De intervjuade ställdes inför frågan hur de skulle vilja påverka kommunen. Ett antal fasta svarsalternativ lämnades. Alternativet att ”bilda eller gå med i byalag” valdes av majoriteten av de intervjuade. Alternativet att ”gå med i politisk förening” valdes av hälften så många. Vid en närmare analys av svaren visade det sig att de som var politiskt aktiva och hade tilltro till sina möjligheter att påverka hellre valde alternativet att gå med i eller verka inom en politisk förening. De som stod utanför politiken och kände sig allmänt maktlösa hade relativt stor tilltro till byalagen som påverkanskanal.

Frågan är vad som förklarar medborgarnas relativt stora tilltro till opinionsgrupperna. Den enklaste förklaringen är naturligtvis att grupperna engagerar sig i frågor som medborgarna uppfattar som betydelsefulla. Det kan också tänkas att de mer aktivistiska sätten att framföra krav och önskemål ger intryck av styrka och förmåga att faktiskt kunna påverka samhällsförhållandena. Det verkar rimligt att tänka sig att en hög uppskattning av direktaktionen som politiskt påverkansmedel uppstår i en situation där medborgarnas kontakter med det politiska systemet genom föreningar, partiorganisationer och kommunala förtroendemän är på väg att tunnas ut. Detta antagande stöds av de ovan redovisade resultaten, som säger att de politiskt aktiva och intresserade hyser den lägsta tilltron till opinionsgrupperna.

Ätminstone medborgarna i stockholmsområdet tycks enligt de ovan refererade undersökningarna hysa en relativt positiv uppfattning om byalag och liknande grupper. Det kan därför förefalla motsägelsefullt att grupperna inte erhållit en större anslutning. De medborgargrupper som enligt tillgängliga uppgifter deltagit i gruppernas arbete är framför allt ungdomar och äldre samt relativt högutbildade personer. Inte ens bland dessa kategorier av människor har emellertid opinionsgrupperna förmått engagera särskilt många. En undersökning som statens ungdomsråd låtit utföra bland ungdomar i åldern 15–18 år visar att knappt en procent av ungdomarna kommit i direkt kontakt med opinionsgruppernas arbete.²

De hittills refererade resultaten angående vilka kategorier av människor som attraheras av opinionsgrupperna är vid första påseende något motsägelsefulla. Å ena sidan påträffas bland opinionsgruppernas anhängare människor som är politiskt ointresserade och känner sig allmänt maktlösa. Å andra sidan påträffas grupper som är välutbildade och som menar att samhällsutvecklingen kan påverkas om man samarbetar i byalag och liknande. Det som torde förena dessa grupper är dels känslan av maktlöshet inför samhällsutvecklingen, dels att de inte har någon anknytning till politiska organisationer. Det som skiljer grupperna från varandra

¹ Lars Grip – Ingemar Oderstedt. Information och attityder i Botkyrka kommun. Sammanfattning av en informationsundersökning. Botkyrka kommun, 1974.

² Statens ungdomsråd.

är att de högutbildade trots sina allmänna känslor av maktlöshet upplever sig ha vissa möjligheter att påverka.

Frågan är slutligen hur man skall förklara varför inte fler engagerar sig i opinionsgrupperna och arbetar aktivt trots att tilltron till deras förmåga att påverka samhällsförhållandena är relativt stor. Ett svar på frågan kan vara att det avgörande inte är gruppernas absoluta attraktivitet, utan den relativa konkurrensstyrkan. Opinionsgrupperna har med andra ord liksom organisationer och partier svårt att hävda sig i konkurrensen med alternativa fritidssysselsättningar.

Varför har opinionsgrupperna uppkommit?

Ovanstående rubrik har avsiktligt formulerats i frågeform. En helt tillförlitlig analys av de faktorer som medverkat till opinionsgruppernas uppkomst kan nämligen inte presteras i detta sammanhang.

Opinionsgruppernas företrädare hävdar ofta, att brister i det representativa systemet har skapat behov av gruppbildningar. Partierna kritiseras för tröghet och bristande vilja att ta hänsyn till medborgarnas verkliga behov. Arbeta i politiska församlingar förkastas inte, men värderas lågt i förhållande till utomparlamentarisk aktivitet. För att få nödvändiga förändringar till stånd i det politiska systemet måste det skapas slagkraftiga folkliga allianser vid sidan av de etablerade partierna.¹

Opinionsgrupperna sägs också ha uppstått dels om en reaktion på ökad beslutscentralisering samt ökad statsbyråkrati, dels som ett krav på radikalare, av folket dikterade politiska beslut.²

En analys av opinionsgruppernas uppkomst bör inkludera en bred uppsättning faktorer. Uppenbarligen räcker det inte att som ovan citerade författare gjort, nämligen att i huvudsak hänvisa till brister i de politiska och administrativa systemen. Även de sociala och ekonomiska förändringarnas samband med opinionsgruppernas uppkomst bör beaktas. Det som i första hand motiverar en brett upplagd analys av samhällsförhållandenas betydelse för tillkomsten av opinionsgrupper är att de tillkommit vid ungefär samma tidpunkt. Vore inte detta fallet skulle det ha varit möjligt att hänvisa till personliga initiativ, sakfrågor som väckt lokala opinioner till liv etc. Någon utförlig analys kan det emellertid inte bli fråga om. Endast vissa grundläggande hypoteser kan ställas upp.

Den grundläggande hypotes som uppställs är att opinionsgrupperna tillkommit som ett resultat av urbaniseringsprocessen och de konsekvenser den haft för samhällsservicen, naturresursernas användning samt de politiska och administrativa systemens uppbyggnad.

Urbaniseringen innebär inflyttning till tätorterna och avfolkning av landsbygden. Avfolkningen av landsbygden har försämrat underlaget för samhällsservicen. Kommunsammanläggningarna under 1950- och 1960-talen genomfördes delvis som en följd av landsbygdens avfolkning och den därmed vikande skattekraften i småkommunerna. Kommunsammanläggningarna har i vissa fall lett till ytterligare indragning av serviceinrätt-

¹ Se artiklar av Björn Gillberg i tidskriften *Miljö och framtid*. Se även Ingrid Olausson, *Vara med och bestämma*, Stockholm 1973 och Ronny Svensson, *Drabbad av planering*, Falköping 1973.

² Svensson a.a. sid 137.

ningar i de mer glesbefolkade landsdelarna. I de växande tätorterna, speciellt storstäderna, har trafikförsörjningen och konkurrensen om de knappa marktillgångarna blivit dominerande problem.

Den strukturomvandling som ägt rum i vårt land under det senaste decenniet har ibland beskrivits som övergången från industrisamhället till det efter-industriella samhället. Denna utvecklingsprocess har sagts vara lika genomgripande som den tidigare omvandlingen av bondesamhället till industrisamhället. Det må vara hur som helst med detta. Helt klart är ändå att urbaniseringsprocessen varit mycket snabb och att detta riktat medborgarnas uppmärksamhet mot det politiska systemet och dess förmåga att lösa de problem som följt i förändringarnas spår.

Organisationernas och partiernas förmåga att registrera och reagera på de samhällsproblem som uppstår är i mycket beroende av deras organisatoriska uppbyggnad och deras kontakter med medborgarna. Utvecklingen inom de etablerade organisationerna och partierna har under senare år gått i en riktning som delvis verkat mot möjligheterna till direktkontakter med medborgarna. Reduceringen av förtroendemannakåren i samband med kommunsammanläggningarna och tillskapandet av större organisatoriska enheter bland både organisationer och partier är exempel på detta.

Det verkar rimligt att anta, att just kombinationen av snabba samhällsförändringar och otillräckliga möjligheter hos organisationer och partier att förutse och reagera på konsekvenserna av dessa förändringar är de grundläggande orsakerna till opinionsgruppernas uppkomst både i glesbygderna och i de tätbefolkade delarna av landet.

Några internationella jämförelser

I en enkät som Europarådet gjorde bland sina medlemsländer under 1974 ställdes några frågor om förekomsten av opinionsgrupper av olika slag. Samtliga tio länder som besvarade enkäten uppgav att sådana grupper fanns och att deras antal ständigt ökade.¹ Gruppernas verksamhetsinriktning är påfallande likartad i de olika länderna. Således engagerar sig grupperna huvudsakligen i miljö-, plan-, bostads- och trafikfrågor. I nästan samtliga länder nämns också skolfrågorna.

Inställningen till opinionsgrupperna är mycket varierande i olika länder. Även inom de enskilda länderna förekommer olika uppfattningar om gruppernas nytta för demokratin.

Sammanfattning

- Tillfälligt sammansatta opinionsgrupper förekom i kommunerna redan innan byalagen uppstod i Stockholm i slutet av 1960-talet. Dessa grupper arbetade mycket i det tysta och försökte i huvudsak att påverka kommunen på informella vägar.
- I slutet av 1960-talet uppkom så byalag i Stockholm. Byalagen tillkom till stor del som en reaktion mot ombyggnaden av Stockholms

¹ Länderna är Sverige, Danmark, Norge, Luxemburg, Nederländerna, England, Frankrike, Schweiz, Italien och Västtyskland.

innerstad. Även sociala motiv hade betydelse för bildandet av byalag. Massmediernas intensiva bevakning av byalagens aktioner stimulerade sannolikt till byalagsbildande i andra delar av landet.

- Byalagen i Stockholm tycks med tiden ha blivit mer nöjda med kommunens sätt att informera om aktuella planer och ta hänsyn till framförda krav och önskemål. Massmediernas intresse för byalagsverksamheten har minskat successivt.
- Under 1971 uppgav 20 procent av de då 464 kommunerna att det fanns lokala opinionsgrupper. År 1974 var samma andel (av 278 kommuner) 56 procent. Totalt uppgavs 600 grupper vara verksamma i landet under 1974. Grupperna har en relativt jämn spridning över landet. Viss koncentration av grupper förekommer i storstadsområdena, vid kusterna och i glesbygdslänen. Opinionsgrupperna är vanliga i större kommuner. Oftast finns det i en kommun en eller två grupper.
- Opinionsgrupperna agerar i huvudsak kring frågor av övervägande lokal räckvidd. Aktiviteten gäller i första hand markanvändningsfrågor, i andra hand servicefrågor.
- Beroende på verksamhetsinriktning kan opinionsgrupperna indelas i ad hoc-grupper, grannskapsgrupper och miljögrupper. Ad hoc-grupperna har bildats som reaktion på ett förslag eller beslut eller avsaknad av förslag och beslut. Grannskapsgrupperna har en mer allmän inriktning. Deras verksamhet syftar till att främja gemensamma intressen inom ett bostadsområde eller en kommunedel. Miljögrupperna försöker samla opinioner för att åstadkomma en bättre hushållning med naturresurserna.
- För samtliga typer av opinionsgrupper spelar massmedierna en stor roll. Krav och önskemål framförs relativt ofta med stöd av namnsamlingar, uppvaktningar, demonstrationer eller andra metoder som kan väcka uppmärksamhet och därmed bidra till publicitet och mobilisering av fler anhängare. Dessa mer aktivistiska former för att utöva påverkan har speciellt stor betydelse för ad hoc-grupperna.
- Olika interna arbetsformer används av opinionsgrupperna. De informella arbetssätten är relativt vanliga men långt ifrån allena rådande.
- Speciellt miljögrupperna visar tendenser till att vidga sitt samarbete på riksnivå. Detta är förklarligt mot bakgrund av miljögruppernas relativt programmatiska inriktning. Några tendenser till nya nationella partibildningar finns emellertid inte. Opinionsgrupperna är för övrigt i allmänhet negativt inställda till parlamentariskt arbete.
- Effekterna av opinionsgruppernas framförda krav och önskemål har inte gått att fastställa i detta sammanhang. Resultaten från stockholmsundersökningarna antyder emellertid att kommunerna visar en större lyhördhet gentemot opinionsgrupperna ju längre tid grupperna varit verksamma.
- Undersökningar i stockholmsområdet visar att medborgarna hyser relativt stor tilltro till opinionsgruppernas förmåga att påverka lokala angelägenheter. Tilltron till grupperna är störst bland yngre och äldre personer samt bland personer som är politiskt ointresserade och

känner sig maktlösa inför samhällsutvecklingen.

- Opinionsgruppernas uppkomst torde kunna sättas i samband med urbaniseringsprocessen och de effekter den haft på samhällets serviceförsörjning samt användning av naturresurser. Organisationernas och partiernas möjligheter att organisatoriskt och programmässigt anpassa sig till den nya situationen bör också finnas med i bilden då orsakerna till opinionsgruppernas uppkomst diskuteras.
- Uppkomsten av olika slag av opinionsgrupper är en internationell företeelse. Detta bekräftar intrycket att gruppernas uppkomst hänger samman med mer grundläggande drag i samhällsutvecklingen i de moderna industristaterna.

Käll- och litteraturförteckning

- Bergqvist, Sven-Runo: Kommunerna och organisationerna. Lic. avh. vid Uppsala universitet. HT 1969.
- Bernow, Roger m. fl.: Almarna – En studie i opinionsbildning. Stencil från sociologiska institutionen vid Stockholms universitet 1972.
- Brunander, Annika och Lindmark, Roland: Markitta – en by i Norrbotten. Stockholm 1974.
- Bååth-Björkegren, Marie-Louise m. fl.: Vasastans byalag. Seminarieuppsats vid socialhögskolan i Stockholm. HT 1969.
- Cavallin, Kerstin: Byalagens påverkan på planeringen i Stockholm. Seminarieuppsats vid socialhögskolan i Stockholm. VT 1970.
- Daun, Åke: Förortsliv. En etnologisk studie av kulturell förändring. Lund 1974.
- Den kommunala självstyrelsen 4. Partier och Organisationer. Aktivitet och verksamhetsformer under senare delen av 1960-talet. Stockholm 1975.
- Fichtelius, Erik m. fl.: Kampen om Ljusnan. Stockholm 1972.
- Grip, Lars och Oderstedt, Ingemar: Information och attityder i Botkyrka kommun. Stencil från Botkyrka kommun 1975.
- Häggroth, Sören: Byalagsrörelsen i Stockholm 1968–1970. Statsvetenskaplig tidskrift 2/1971.
- Kleberg, Madeleine: Information kring regionplan -70. En intervjuundersökning bland Stockholms läns invånare. Stencil från Sveriges Radios publik- och programforskning 1972.
- Liberal debatt: 3/4.1973.
- Olausson, Ingrid: Vara med och bestämma. Stockholm 1973.
- Riddar, Agneta: Det växer fram en folkrörelse. Folket i Bild–Kulturfront 2/1975.
- Svensson, Ronny: Drabbad av planering. Falköping 1973.
- Öresundsbron. Stockholm 1974.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, Washington, D. C., on the subject of the land in question, to-wit: The land in question is situated in the County of ... State of ... and is owned by ... The land is of the size of ... acres and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ...

The land in question is situated in the County of ... State of ... and is owned by ... The land is of the size of ... acres and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ...

The land in question is situated in the County of ... State of ... and is owned by ... The land is of the size of ... acres and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ...

The land in question is situated in the County of ... State of ... and is owned by ... The land is of the size of ... acres and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ... The land is of the value of ... dollars and is situated in the ... section of the ... Township of ... County of ... State of ...

Probleminventering rörande kommunal folkomröstning¹

Av Agne Gustafsson

Inledning

Kommunallagen och landstingslagen innehåller för närvarande inga bestämmelser om kommunala folkomröstningar. I direktiven för utredningen om den kommunala demokratin understrykes också, att grunden för den svenska kommunala självstyrelsen är den representativa demokratin, där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna. De grundläggande principerna för detta system skall inte rubbas, utan snarare bör utredningen söka sig fram till att skapa förbättrade förutsättningar för systemet att verka. I direktiven beröres i detta sammanhang även alternativet kommunal folkomröstning:

”En tanke som ibland förs fram i den allmänna debatten är att man borde öppna möjlighet till kommunala folkomröstningar. Tanken på folkomröstning i kommunala frågor kan emellertid vara svår att förena med ståndpunkten att en levande kommunal demokrati bäst åstadkommes inom ramen för ett system med en representativ demokrati, utövad genom politiska partier som företräder en bred allmänpolitisk grundsyn.”

Det påpekas vidare att det torde bli svårt att finna lämpliga, meningsfulla frågor som kan preciseras, så att de lämpar sig för folkomröstning. Särskilt svårt torde det vara att avgränsa enskilda frågor som nästan alltid har ekonomisk betydelse, från sammanhanget med kommunens ekonomi. Enligt direktiven bör därför utredningen i första hand överväga andra åtgärder som på ett effektivt sätt tillgodoser intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen.

Att döma av det anförda har utredningen beträffande folkomröstning snäva direktiv. Förslag i riksdagen om att regeringen skulle ge utredningen vidgade direktiv beträffande kommunal folkomröstning har inte heller bifallits av riksdagen. Å andra sidan understrykes också i direktiven att enligt gällande lagstiftningstradition bör kommunerna ges frihet att i möjlig mån själva bestämma formerna för sin verksamhet. De sakkunniga bör därför i första hand ”överväga ändringar, som gör det möjligt för kommunerna att vidta åtgärderna men inte tvingar dem att göra det”. Genom denna formulering ges en ram för en något vidare tolkning av direktiven. Det ankommer på utredningen att överväga i vilken mån

¹ Denna rapport utgör en sammanfattning av mer utförliga arbetspromemorior, som utarbetats för utredningens räkning av författaren under medverkan av pol. mag. Björn Beckman och fil. kand. Ingvar Wik, Statsvetenskapliga Institutionen i Lund. Beckman har därvid excerperat och gjort en sammanställning av material om folkomröstningsinstitutet i Schweiz och USA och Wik har på samma sätt svarat för sammanställning av material rörande den tidigare debatten i Sverige om kommunal folkomröstning.

folkomröstning kan förenas med utredningens direktiv. Det skulle i så fall endast vara som ett komplement till de representativa formerna. Avgörande för ställningstagandet till kommunal folkomröstning eller ej blir, om utredningen anser sig kunna påvisa, att det representativa systemet i primärkommuner och landsting har så allvarliga brister, att ett komplement av direktdemokrati anses nödvändigt.

Utredningen måste dock se till att inte ett eventuellt kommunalt folkomröstningsinstitut kommer i konflikt med eller försämrar effekten av de reformer i övrigt som utredningen föreslår i syfte att förbättra den kommunala demokratin. Sambandet med övriga frågor som utredningen har att pröva måste därför vid en sådan analys bli mycket viktigt. Väsentligt är då i första hand den starka betoning som direktiven ger åt partiernas roll i den kommunala beslutsprocessen i de nya större kommunerna.

De delfrågor som i övrigt kommer in i bilden är bl. a. frågan om den kommunala självstyrelsens förankring i olika kommundelar och vid kommunala institutioner, om möjligheterna att bygga upp ett informationssystem som även underlättar en dialog med kommunmedlemmarna, om möjligheterna att knyta kontakter mellan kommunen och olika sammanslutningar i kommunen, om småpartiernas roll etc.

Då även landstingens ställning ingår i utredningens arbete, bör motsvarande betraktelsesätt enligt ovan läggas på dem vid en prövning av kommunal folkomröstning med beaktande av de särskilda synpunkter som kan anföras med tanke på ett ev. kommunalt folkomröstningsinstitut för landstingens vidkommande. Förslaget om en ny enhetlig kommunallag med dess markerade ramlagskaraktär måste också beaktas vid en analys av folkomröstningsinstitutet.

Begrepp

Direkt-indirekt demokrati

I demokratidebatten i allmänhet är det ganska vanligt att konstruera ett strikt motsatsförhållande mellan direkt och indirekt demokrati. Utgångspunkten är då en idealbild i form av en direkt demokrati, där alla medborgarna vid ett och samma tillfälle antas direkt kunna besluta om alla gemensamma angelägenheter i ett samhälle. Med växande enheter och ökad komplexitet i samhällsstrukturen erkänns dock av de flesta att en direkt demokrati i sådan form inte kan praktiskt fungera. Ett indirekt system med representanter måste därför byggas upp. Det bör i denna debatt vara angeläget att nyansera diskussionen. Både en "direkt" och en "indirekt" demokrati kan utformas på många sätt. Att konstruera en absolut motsats mellan direkt och indirekt demokrati är därför inte relevant. En indirekt demokrati kan konstrueras enligt olika modeller. Man kan tillämpa en stark centralism utan mellanformer, där statsmakten på ett suveränt sätt har ansvar för både de övergripande besluten och den praktiska förvaltningen. Men en indirekt demokrati kan även utvecklas

genom ett system med olika mellanformer, i form av en utvecklad kommunal självstyrelse på olika nivåer. Självstyrelsen kan utvecklas både på regional och på lokal nivå, och ytterligare nivåer är tänkbara under primärkommunerna. Länge fanns exempelvis municipalsamhällen för gemensam skötsel av vissa tätortsfrågor inom ramen för den större landskommunen.

Självfallet kommer man i dessa sammanhang in på diskussionen om vad kommunens storlek betyder för medborgarinflytandet. Här räcker det med att konstatera, att det system som utvecklats i vårt land med en utvecklad självstyrelse genom landsting och primärkommuner med egen beskattningsrätt och väsentliga uppgifter i mindre grad avlägsnar sig från den direkta demokratin idealbild än ett mer centraliserat system. Härigenom ges inflytande åt de människor som bor inom ett område i frågor som direkt berör dem själva. Detta ger också möjligheter till ett stort direkt inflytande inom ramen för den representativa demokratin för många människor genom aktivt politiskt arbete. Denna krets av aktiva medborgare kan vara större eller mindre, beroende på systemets konstruktion. Det bör även påpekas, att ett aktivt skikt av medborgare förekommer i både direkta och indirekta former av demokrati.

Kommunal folkomröstning som en form av direkt demokrati är i och för sig inget nytt för vårt land. Den kommunala självstyrelsen har av gammalt utövats på rådstugor och sockenstämmor. Övergången till det representativa systemet har gått successivt och relativt varsamt. Redan i kommunallagsfädernas betänkande, som låg till grund för 1862 års nya kommunalförordningar, underströks det att fullmäktige jämfört med kommunalstämmorna förenade större insikt i sak, större förmåga vid prövningen och större kraft i viljan. Det föreslogs dock då obligatoriskt införande av fullmäktige blott i städer över 3 000 invånare. I övrigt fick de borgerliga primärkommunerna själva välja den direkta eller den representativa modellen.

De nya landstingen blev från början byggda på enbart representativ grund, med landstingsmötet som högsta beslutsfattare.

Utvecklingen mot det fullmäktigesystem, som våra nuvarande primärkommuner bygger på, har sedan gått i etapper. I en del städer och många landskommuner förekom länge allmän rådstuga resp kommunalstämman, där alla röstberättigade hade säte och stämman, efter den allmänna och lika rösträttens genomförande tillika på demokratisk grund.

Det fullmäktigesystem som numera gäller i alla kommuner utvecklades främst i takt med tillkomsten av större kommunala enheter. Efter hand infördes frivilligt fullmäktige även i städer med invånarantal under stadgade 3 000 invånare. 1918 sänktes det avgörande befolkningstalet till 1 500, och då fanns fullmäktige i alla städer utom en. Redan innan detta gränstal 1938 sänktes till 700, var det representativa systemet genomfört i alla städer.

Beträffande landskommunerna infördes 1918 den regeln, att fullmäktige skulle obligatoriskt utses i landskommuner med över 1 500 invånare. Efter sänkningen 1938 av talet till 700 genomfördes fullmäktige snabbt i flera landskommuner, delvis frivilligt, även i kommuner

under 700 invånare.

Kommunalstämma förekom så sent som 1947 i 662 landskommuner och municipalstämma i 38 samhällen. Ca 72 procent av alla landskommuner respektive 83 procent av municipalsamhällena hade fullmäktige detta år.

Den första kommunindelningsreformen, den s. k. storkommunreformen, som genomfördes 1952, innebar, att alla landskommuner utom en fick över 700 invånare och därför hade obligatoriskt fullmäktige. I 1953 års kommunallag ströks sedan alla bestämmelser om kommunalstämma och allmän rådstuga, då fullmäktigesystemet i praktiken redan var genomfört.

Kommunalstämma och allmän rådstuga försvann således dels genom lagstiftning, dels frivilligt. En viss principiell diskussion om direkt-indirekt demokrati fördes i samband med dessa förändringar. En helt avgörande faktor vid övergången till fullmäktige var att tillslutningen på kommunalstämmorna överlag blev mindre och mindre. Ofta var kommunalstämmorna knappt beslutsfärdiga. Stämmorna blev ofta godtyckligt sammansatta med stora möjligheter för aktiva minoritetsgrupper till ett oproportionerligt stort inflytande över kommunens angelägenheter. Vad som ytterst drev på utvecklingen mot fullmäktige var befolkningens större rörlighet i samband med ökad industrialisering. Kraven på en effektiviserad kommunal förvaltning i allt större kommunala enheter var en annan orsak liksom det faktum att kommunerna fick delvis nya uppgifter och självstyrelsen en ny innebörd genom att kommunerna från och med 30-talet även blev instrument för en av statsmakterna initierad reformpolitik.

I Svenska Landskommuners förbunds remissyttrande över en motion om obligatoriskt fullmäktigesystem (AK 1938:153) framhölls att fullmäktigesystemet innebar i det stora hela betydande fördelar för de allra flesta kommuner, då det på ett helt annat sätt garanterade konsekvens och kontinuitet i den kommunala förvaltningen, ”i det att överraskningar och kupper från de olika partigrupperna i kommunen därigenom försvåras”. Å andra sidan, framhöll förbundet, fanns det på vissa håll en bestämd önskan bland de röstberättigade att själva direkt få utöva medbestämmanderätt i de kommunala angelägenheterna.

Den principiella debatt som fördes om direkt-indirekt demokrati i samband med växlingen mellan kommunalstämmorna och fullmäktigesystemet var visserligen på sina håll ganska intensiv men debatten ebbade successivt ut. De obligatoriska bestämmelserna om det representativa fullmäktigesystemet infördes under kompakt enighet i riksdagen närmast som en konfirmering av praxis. Den diskussion som sedan dess förts om ett ev. kommunalt folkomröstningsinstitut kan betraktas som ett försök att i någon mån skapa ett inslag av det direkta medborgarinflytande som fanns på kommunalstämmornas tid.

Olika former av folkomröstning

Med folkomröstning i vid mening menas här, att de röstberättigade väljarna i riket, landstinget eller kommunen får vid ett bestämt valtillfälle avgöra eller uttala sig om en viss fråga, som det eljest ankommer på rikets, landstingets eller kommunens organ att avgöra. Omröstningen skall ske i stort sett enligt valbestämmelser för de allmänna valen.

Folkomröstningsinstitutet har sina rottrådar i Schweiz och USA, och det infördes i många europeiska stater i samband med demokratiseringen efter första världskriget. Folkomröstning kan dock ske under skilda former, som växlar efter olika länders förutsättningar. Syftet med folkomröstning kan också variera. Folkomröstning kan dels vara ett korrektiv gentemot en beslutande församling för att ytterst garantera väljarnas vilja, dels vara ett komplement till den representativa demokratin.

I allmänhet gäller, att kommunal folkomröstning anordnas i ärenden som eljest faller under fullmäktiges men ej de verkställande organens kompetens.

Diskussionen om kommunala folkomröstningar utgår från samma grundsyn på demokratin som diskussionen om allmänna folkomröstningar i statsangelägenheter.

Det finns inget entydigt begreppssystem för folkomröstningar. Termer och begrepp ges i litteraturen och debatten ibland olika innebörd. Den danske statsrättsteoretikern Alf Ross har på underlag av Axel Brusewitz' definitioner utformat ett begreppssystem för folkomröstningsinstitutet, som ter sig mest klart och användbart.¹

Folkomröstning förekommer enligt Ross i två huvudformer:

1 *Initiativ*

enligt vilket en viss del av folket har tillfälle att framställa förslag till beslut som därefter blir föremål för omröstning, antingen omedelbart eller efter föregående behandling av representationen:

2 *Referendum*

enligt vilket ett beslut av folkrepresentationen eller ett planerat beslut göres till föremål för folkomröstning.

I bägge fallen kan proceduren närmare specificeras med hänsyn till beslutets *inhåll*. Man talar med avseende på detta framför allt om:

- a) författnings-initiativ respektive författnings-referendum
- b) lag-initiativ respektive lag-referendum
- c) förvaltnings-initiativ respektive förvaltnings-referendum
- d) finans-initiativ respektive finans-referendum
- e) traktat-initiativ respektive traktat-referendum

Allt efter *rättslig verkan*, skiljer man mellan:

rådgivande (konsultativt) referendum

beslutande (decisivt) referendum

delvis beslutande (semi-decisivt eller semi-konsultativt) referendum

¹ Alf Ross, *Varför demokrati*, s. 286–288, Stockholm 1968.

Rådgivande betyder, att omröstningens resultat icke är rättsligt bindande för lagstiftningsorganet, som har frihet att i vanlig ordning antaga eller förkasta det förslag, som gjorts till föremål för omröstning.

Beslutande betyder, att omröstningen är rättsligt bindande i så måtto, att ett negativt resultat innebär, att förslaget förkastas, ett positivt resultat att beslutet därmed får rättslig giltighet.

Det tredje slaget av referendum, *delvis beslutande*, betyder, att omröstningen är bindande i en särskild punkt oftast antingen så, att ett negativt resultat men icke ett positivt avgör saken, eller på det sättet att omröstningen är bindande gentemot folkrepresentationen men icke när det gäller kungens eller regeringens sanktionsrätt.

Allt efter de bestämmelser, enligt vilka folkomröstning skall äga rum, skiljer man mellan

a) *obligatoriskt* referendum (ovillkorligt föreskrivet):

vissa slags beslut (exempelvis författningsändringar) måste ovillkorligen underkastas folkomröstning för att bli rättsligt giltiga

b) *fakultativt* (villkorligt föreskrivet) referendum:

behovet av omröstning beror av om ett krav därpå framställs. Detta krav kan komma från ett visst antal röstberättigade medborgare, en viss del av folkrepresentationen eller från regeringen

c) *frivilligt* referendum:

avgörandet om omröstning beror av det beslutande organets eget fria beslut efter majoritetsregeln

Folkomröstning i den svenska författningen

I samband med den uppslitande striden om rusdrycksförbud eller ej infördes i regeringsformen (RF § 49:2) 1922 bestämmelser om att regering och riksdag på sedvanligt sätt i *lags* form med majoritetsbeslut skulle kunna besluta om rådgivande folkomröstning i viss fråga av särskild vikt (rådgivande – frivilligt referendum). En rådgivande folkomröstning anordnades sedan 1922 om totalt rusdrycksförbud eller ej. En knapp majoritet – 51 procent mot 49 procent – sa nej till förbud i en folkomröstning, där 55,1 procent av de röstberättigade deltog. Det rådgivande folkomröstningsinstitutet för statliga angelägenheter kom dock att ytterst sällan tillämpas (se bilaga A). Det dröjde ända till 1955, innan den andra folkomröstningen genomfördes, om övergång till högertrafik eller ej. I denna folkomröstning deltog 53,2 procent av de röstberättigade, 89,2 procent röstade nej till högertrafik, 15,5 procent röstade för och 1,6 procent blanka röster avgavs. I samband med den stora striden om ATP-reformen anordnades rådgivande folkomröstning 1957, varvid från början tre olika alternativ presenterades väljarna.

Alternativ 1 (regeringen och LO) innebar att lagfäst rätt till allmän tilläggs pension skulle genomföras. För detta alternativ avgavs 45,8 procent av rösterna.

Alternativ 2, (Bondeförbundet -- Centerpartiet) innebar en personlig frivilliglinje med statlig garanti för pensionernas värdebeständighet. Detta alternativ erhöll 15,0 procent av rösterna.

Alternativ 3, (Folkpartiet -- Högerpartiet och SAF) innebar att löntagare, företagare och andra skulle frivilligt få teckna pensionsförsäkringar, enskilt eller genom kollektivavtal. Detta alternativ erhöll 35,5 procent av rösterna. Valdeltagandet i denna folkomröstning var 72,4 procent. I samband med valdebatten utkristalliserades ett fjärde alternativ, då SACO uppmanade sina medlemmar att rösta blankt. 3,9 procent följde den uppmaningen. Vid de båda folkomröstningarna 1955 och 1957 anslog riksdagen medel för information till de olika alternativen. Enighet kunde 1957 inte uppnås i riksdagen om frågornas formulering, varför detta avgjordes efter votering. Utslaget i folkomröstningen om ATP gavs olika tolkningar. Att konstatera är dock att det alternativ som innebar en nyhet i lagstiftningen erhöll flest röster.

I olika sammanhang har diskuterats anordnandet av folkomröstning för statliga angelägenheter även i andra fall, men hittills har det rådgivande folkomröstningsinstitutet bara tillämpats dessa tre gånger. I samband med debatten om författningsfrågorna, som började efter andra världskriget, växte det fram en opinion för en utvidgning av folkomröstningsinstitutet, varvid ofta institutet kopplades samman med tanken på permanent samregering.

Efter initiativ i riksdagen tillsattes 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som föreslog beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor. Utredningens majoritet avvisade dock tanken på beslutande folkomröstning även i andra frågor. De tre borgerliga ledamöterna i utredningen förordade emellertid beslutande folkomröstning även i lag- och anslagsfrågor. Regeringen lade dock inte fram något förslag om beslutande folkomröstning i någon form. Som en kompromiss beslöt riksdagen 1954 att anta vilande grundlagsförslag om att 1/3 av riksdagens ledamöter skulle kunna påfordra rådgivande folkomröstning i alla frågor med undantag av skatter, utrikespolitik, valfrågor. Detta vilande grundlagsförslag blev dock inte definitivt antaget av riksdagen utan hänsköts 1957 i samband med folkomröstningsdebatten om ATP till författningsutredningen, åt vilken uppdrogs att utreda behovet av utvidgat folkomröstningsinstitut. Vid den författningsrevision som därefter verkställdes har folkomröstningsfrågan kommit i bakgrunden. Någon ytterligare utvidgning av institutet för statliga angelägenheter har inte genomförts.

Förslag om ett utbyggt folkomröstningsinstitut i olika former har dock framförts i riksdagen, bl. a. avseende grundlagsfrågor.

Kommunal folkomröstning

I de svenska kommunallagarna finns f. n., sedan de kommunala stämmorna avskaffats, inga lagregler om folkomröstning, opinionsundersökningar eller liknande beredningsformer. Inte heller förarbetena till gällande kommunallagar berör frågan. Den representativa demokratins princip går igenom i lagarna för både primärkommuner, landsting och kommunal-

förbund. Endast församlingsstyrelselagen av 1961 har ett visst inslag av direkt demokrati, då församlingar under 1 000 invånare får välja om de önskar ha kyrkofullmäktige eller kyrkostämman.

Det heter i kommunallagen (KL § 4): "Kommunens beslutanderätt utövas av kommunens fullmäktige. — — — Förvaltning och verkställighet tillkomma kommunens styrelse och övriga nämnder." Landstingslagen har motsvarande bestämmelser (LL § 5).

Sedan den representativa demokratin genomförts på det kommunala fältet i samband med den moderna samhällsutvecklingen och övergången till större kommunala enheter, har visserligen en viss debatt om kommunal folkomröstning förts, men denna har hittills inte resulterat i några lagregler därom.

Översikt över tidigare förslag

1911 års nykterhetskommitté

I 1911 års nykterhetskommittés betänkande 1914 föreslogs införande av den speciella form av kommunalt referendum som benämnes *lokalt veto*.

Kampanjen för lokalt veto var även sammankopplad med kampen för allmän rösträtt. Efter genomförandet av den allmänna rösträtten och förbudsomröstningen 1922 förlorade tanken på ett lokalt veto snart aktualitet.

Liksom beträffande folkomröstning för statliga angelägenheter skulle det sedan dröja ända till tiden efter andra världskriget innan tanken på kommunal folkomröstning fördes fram i debatten. Före 1948 förelåg inga förslag i riksdagen om kommunal folkomröstning.

Motioner vid 1948 års riksdag

I två motioner vid 1948 års riksdag upptogs frågan om kommunal folkomröstning. (I:9 av herr Andrén m. fl. (h) och likalydande II:17 av herr Håstad m. fl. (h).) Motionärerna begärde utredning om införandet av beslutande folkomröstning i viktigare statliga angelägenheter, liksom angående möjligheter till folkomröstning i kommunerna rörande viktigare frågor av allmänt intresse.

Motionärerna framhöll att en försvagning av medborgarnas kontakt med kommunala angelägenheter hade skett genom att kommunalstämmorna ersatts av fullmäktigesystemet och genom storkommunreformen.

Försvagningen av medborgarnas kontakt med kommunala angelägenheter kunde motverkas om möjligheter skapades att anordna folkomröstningar i viktigare kommunala frågor.

Majoriteten inom konstitutionsutskottet hävdade att tillräckliga skäl ej förelåg att utreda kommunal folkomröstning. Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagen.

1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning (FOU) tillkallades för att utreda bl. a. frågan om införande av beslutande folkomröstning i den svenska författningen. I direktiven påpekades att riksdagen ej funnit tillräckliga skäl att låta utredningen omfatta även kommunala angelägenheter. Om frågan om utvidgning av folkomröstningsinstitutet togs upp borde dock utredningen ej begränsas på detta sätt. I direktiven betonades att därmed ej tagits ställning till frågan om lämpligheten av kommunalt referendum.

FOU behandlade frågan om kommunal folkomröstning i sitt tredje betänkande "Kommunal folkomröstning" (SOU 1952:47). Enligt FOU kunde det inte komma i fråga att överväga någon form av *obligatoriskt referendum*, som skulle innebära att en rad föga eller inte alls omstridda frågor måste underkastas en tidsödande omröstningsprocedur. Vidare slogs fast, att folkomröstning kunde tänkas endast i frågor som tillhörde den kommunala representationens kompetens.

Enligt FOU var det två huvudfrågor som främst borde övervägas:

1. behovet av folkomröstning som en av den kommunala representationen oberoende folkrättighet
2. behov av s. k. frivilligt referendum.

1 Folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet

Folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet innebär att folkomröstning kan påfordras av ett visst antal röstberättigade eller av en minoritet inom fullmäktige. FOU förordade inte någon dylik form av kommunal folkomröstning.

Enligt folkomröstningsutredningens mening hade det inte kunnat påvisas något utbrett missnöje med den på representativsystemet grundade svenska kommunalförvaltningen. Något verkligt behov av folkomröstning som kontrollmedel av de kommunala fullmäktigeförsamlingarna hade inte heller framkommit.

Till skillnad från t. ex. USA innebar det i vårt land tillämpade proportionella valsystemet, att inga betydande grupper utestängdes från inflytande på kommunernas styrelse.

Kontakten mellan styrande och styrda var i flertalet kommuner vanligtvis så god att beslut i frågor som tilldrog sig stort allmänt intresse sällan stod i strid med uppfattningen hos de röstberättigades flertal.

Det ansågs föga sannolikt, att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle få någon nämnvärd betydelse annat än i möjligen de större städerna. De kommunala avgörandena gällde i allmänhet inte frågor som hade sådan principiell räckvidd att de kunde anses särskilt lämpade för folkomröstning, och valdeltagandet i kommunala referenda skulle sannolikt bli jämförelsevis lågt.

Trots detta fanns det naturligtvis enligt FOU i kommunerna frågor som var omstridda och väckte stort allmänt intresse och som av dessa skäl kunde lämpa sig för folkomröstning. I t. ex. de nya storkommuner som

tillkommit genom kommunindelingsreformen (1952) fanns det vissa motsättningar mellan kommundelar som tidigare utgjort självständiga enheter. Det kunde emellertid ändå ifrågasättas, om dessa frågor var lämpliga för folkomröstning.

Folkomröstning innebar alltid en risk för att friktionen mellan skilda kategorier skärptes och att de faktiskt föreliggande motsättningarna i agitationen förstörades. Risk fanns också att små gruppers intressen och synpunkter skulle komma att undertryckas. Det fanns förmodligen större förutsättningar att övervinna dessa motsättningar inom fullmäktigeförsamlingarna, där utrymmet för kompromisser var större. Problemet med förstärkning av motsättningarna var speciellt aktuellt när det gällde landstingskommunerna. Landstingens arbetsuppgifter hänförde sig i stor utsträckning till frågor där skilda bygdeintressen starkt framträdde.

Betänkligheterna mot kommunal folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet riktade sig främst mot den *decisiva* formen. Även om reglerna för begäran om omröstning utformades mycket restriktivt fanns det många sakliga och tekniska invändningar mot en sådan folkomröstningsform enligt FOU.

Folkinitiativ skulle innebära en mer långtgående modifiering av det representativa systemet. En speciell svårighet vid initiativrätt skulle vara att avgöra om förslag väckta på detta sätt föll inom gränserna för kommunernas kompetens.

Vid folkomröstning som inskränktes till beslut fattade av kommunernas representationer fanns stora avgränsningsproblem. Någon möjlighet att införa folkomröstning, principiellt omfattande alla beslut av de representativa organen, fanns enligt utredningens mening inte. Exempel på frågor som måste undantas var omröstning om en hel kommunal budget, fastställande av skatteprocentsatsen, valfrågor m. m.

Nackdelarna med kommunal folkomröstning som en av representationen oberoende folkrättighet skulle bli mindre framträdande, om en sådan folkomröstning tilldelades rent *rådgivande* karaktär. Många av nackdelarna skulle dock kvarstå, bl. a. svårigheten att avgränsa de frågor som skulle kunna göras till föremål för omröstning, ansåg folkomröstningsutredningen.

2 Frivilligt referendum

Frivilligt referendum innebär en befogenhet för den kommunala representationen att själv påkalla folkomröstning enligt vanligt majoritetsbeslut.

Enligt FOU:s mening var behovet av kommunal folkomröstning inte påfallande stort. Detta hindrade inte, att det i vissa fall kunde vara av värde om sådana omröstningar anordnades. Detta gällde t. ex. i frågor av stort allmänt intresse där det av tekniska skäl fanns goda skäl för alternativa lösningar. I sådana frågor hade också fullmäktige själv ett intresse av folkomröstning som underlag för beslut. Det skulle därför vara tillräckligt om rätten att påkalla kommunal folkomröstning begränsades till representationen själv.

Värdet av en sådan opinionsyttring skulle inte väsentligt minskas därför att omröstningen hade konsultativ karaktär i stället för decisiv. Ett argument mot den decisiva formen var att den i viss mån skulle kunna avtrubba representationens känsla av ansvar. I besvärliga situationer skulle fullmäktige kunna undandra sig ett ställningstagande och överlåta detta till en folkomröstning.

Med frivillig rådgivande kommunal folkomröstning skulle många av de nackdelar som följer med andra former av folkomröstning undvikas.

FOU föreslog en särskild lag om *frivilligt rådgivande kommunalt referendum*, begränsat till de borgerliga primärkommunerna (SOU 1952:47, s. 8–12).

Förfarandet vid kommunal folkomröstning utformades i nära överensstämmelse med vad som gällde för val av fullmäktige och vad som utredningen förordat i fråga om allmän folkomröstning. Utredningen ansåg dock att reglerna om röstning på postanstalt av praktiska skäl inte kunde tillämpas vid kommunala folkomröstningar. Möjlighet till förhandsröstning inför kommunstyrelsen föreslogs dock för vissa yrkeskategorier liksom vid vissa militära förband och sjukhus.

Reservation i FOU

Mot folkomröstningsutredningens förslag reserverade sig gemensamt ledamöterna Bergvall (fp) och Håstad (h). De förordade såväl beslutande som rådgivande kommunal folkomröstning – i båda fallen med rätt för en minoritet inom den kommunala representationen att påfordra omröstning. Reservationsförslaget föreslogs gälla även landstingskommuner och kommunalförbund.

De skäl som talade för folkomröstning i statliga angelägenheter gällde, enligt reservanterna, i väsentliga avseenden även införandet av ett kommunalt referendum.

Fullmäktigesystemets införande liksom storkommunernas tillkomst hade medfört en försvagning av medborgarnas kontakt med kommunala angelägenheter.

Reservanterna ansåg att folkomröstningsinstitutet till sin natur var en folkrättighet. Rätten för en grupp röstberättigade medborgare utanför fullmäktige att begära referendum ansåg man emellertid av praktiska skäl måste avisas. I stället föreslogs, att en fjärdedel av antalet ledamöter i en kommunal representation skulle äga rätt att påkalla referendum.

Det borde också vara möjligt att göra folkomröstningsinstitutet såväl rådgivande som beslutande. Medan decisiv omröstning endast kunde avse godkännande eller förkastande av redan fattade beslut skulle den konsultativa omröstningsformen göra det möjligt att till väljarna ställa mera allmänt formulerade frågor av principiell innebörd.

I likhet med utredningsmajoriteten ansåg reservanterna att vissa frågor inom fullmäktiges kompetens borde undantas från den allmänna rätten till referendum. Vidare föreslogs en "tvångslägesklausul", dvs. en rätt för majoriteten i den kommunala församlingen att hindra folkomröstning i ärenden vars avgörande inte kunde uppskjutas utan allvarligt men.

Remissbehandlingen av 1952 års förslag

Det förslag om kommunal folkomröstning som 1950 års folkomröstnings- och valsätsutredning lade fram föranledde aldrig någon lagstiftning.

Folkomröstningsutredningens förslag remissbehandlades i vanlig ordning våren 1954. Då remissmaterialet och resultatet av remissen hittills inte redovisats i något sammanhang, ges här en sammanställning av remissinstansernas ställningstaganden och de väsentligaste synpunkter av principiell och valteknisk art, som framfördes för och mot kommunal folkomröstning i vårt land (se tabell 1).¹

De remissinstanser som tillstyrkte majoritetsförslaget eller reservationen gjorde detta i allmänhet med hänvisning till de motiveringar som anförts av utredningens majoritet respektive minoritet.

Bland de remissinstanser som helt avstyrkte alla förslag om införande av kommunala folkomröstningar märktes alla de tre kommunförbunden, vars yttranden i en sådan kommunal fråga måste tillmätas särskild vikt.

¹ Uppgjord i justitiedepartementet.

² Stadsförbundets remissvar är undertecknat av Zeth Höglund/Fritz Kaijser.

Svenska stadsförbundet²

Svenska stadsförbundets styrelse anförde i sitt remissvar, att man visserligen ”i princip” var anhängare av ett kommunalt referendum då det

Tabell 1 Remissinstansernas inställning till folkomröstningsutredningens förslag SOU 1952:47

	Tillstyrker majoritetsförslaget	Tillstyrker reservationen	Avstyrker helt	S:a
Länsstyrelserna	15 (därav 5 mkt tveksamma, tvivlar på värdet osv) 6 av dessa yrkar på minoritetsbeslut på 1/3 el 2/5	3 (Uppsala, Gotland, Skaraborg) Alla vill ha 1/3 i st för 1/4	7 (Östergötland, Blekinge, Malmöhus, Värmland, Västmanland, Västernorrland, Jämtland)	25
Kommunförbunden			3	3
Städerna	36 (därav några rätt tveksamma) 4 av dessa yrkar på 1/3 min	3 (bl. a Stockholm därav 1 för 1/3 min)	9 (störst är Helsingborg)	48
Landskommunerna (även köpingar och municipalsamhällen)	55 (därav några tveksamma) 11 av dessa yrkar på 1/3, 1/4, 2/5 el 4/9 min	2	41	98
Summa	106 ^a	8	60 ^a	174

^a Härtill kommer att samtliga landsting som via länsstyrelserna yttrade sig över förslaget avstyrkte kommunal folkomröstning i någon form.

av allt att döma skulle stärka kommunmedlemmarnas "kommunmedvetenhet" men att man likväl inte kunde tillstyrka något av de framlagda förslagen.

Införandet av ett kommunalt referendum var ett försök att återge ett modernt utvecklat kommunalväsende en reell förankring hos kommunenigheterna men — påpekade styrelsen — frågan var om inte förslaget väckts för sent. Acceptorandet av den representativa principen i 1862 års kommunalförordningar som fullföljts genom 1953 års kommunallag kunde karaktäriseras som en logisk följd av utvecklingen. Att fullmäktigesystemet är överlägset stämmodemokratien har numera ingått i det allmänna medvetandet, ansåg styrelsen.

Ett folkomröstningsinstitut var vidare enligt Stadsförbundet förenat med många svårlösta problem. Det viktigaste var den praktiskt politiska frågeställningen i vilka lägen en kommunal folkomröstning kunde bli av värde och hur man skulle undvika ett för ringa deltagande. De situationer då ett kommunalt ärende tilldrar sig ett så utspjutt intresse, att en folkomröstning får mening måste, enligt styrelsen, bli mycket sällsynta. Exempel härpå skulle möjligen vara viktigare stadsplanefrågor, ärenden rörande större brobyggnader, anläggande av flygfält, anordnande av utställningar, utövande av vetorätt i utskänkningsspörsmål etc. I flertalet av dessa fall kunde emellertid opinionspejlingen lika bra ske genom en gallupundersökning, därför att spörsmålet i fråga i realiteten hade intresse för endast en mindre del av kommunmedlemmarna eller ej tillfredsställande kunde besvaras med enbart ja eller nej.

Något hinder för en kommun att anslå medel för en gallupundersökning eller liknande pejling av folkmeningen menade styrelsen inte förelåg. Detta under förutsättning att själva beslutanderätten förbehölls behörigt kommunalt organ. Däremot borde kommunal folkomröstning enligt Stadsförbundet alltid kunna ha sitt värde som en opinionsyttring rörande större ändringar i den kommunala indelningen.

Invändningen att det föreslagna folkomröstningsinstitutet troligen aldrig skulle tas i anspråk drabbade däremot inte reservanternas förslag om både beslutande och rådgivande kommunal folkomröstning. Förverkligades detta förslag, kunde man vara förvissad om att kommunala folkomröstningar inte blott skulle komma att hållas utan även spela en viktig roll som politiskt påtryckningsmedel. Man ansåg det dock utomordentligt svårt att överblicka de följder för det kommunala livet som ett sådant folkomröstningsinstitut skulle få. Det kunde få en rakt motsatt effekt man tänkt sig och komma till olämplig användning.

Stadsförbundet pekade också på en rad olösta tekniska problem i samband med ett folkomröstningsinstitut. Hur skulle suggererande frågor undvikas? Hur skulle objektiv upplysning i folkomröstningsfrågor kunna meddelas? Hur skulle ämnesområdet för den kommunala folkomröstningen begränsas?

Ett annat problem var beredningsförfarandet. Till skillnad från både majoritetens och minoritetens förslag i folkomröstningskommittén, ansåg Stadsförbundet att frågor om folkomröstning alltid borde underkastas beredning av kommunens styrelse, innan fullmäktige träffade sitt

avgörande. Detta med hänsyn till både vikten av att förebygga förhastade beslut och till kostnaderna för omröstningarna. Andra problem var besvärsrätten och besvärsprövningens omfattning vid klagan över kommunala folkomröstningsbeslut.

Tre ledamöter av Svenska stadsförbundets styrelse reserverade sig för att Stadsförbundet bort tillstyrka förslaget i utredningens reservation.

Svenska landskommuners förbund¹

Styrelsen för Svenska landskommuners förbund ansåg att en särskild lagstiftning om rådgivande kommunal folkomröstning var överflödigt. Även förslaget från folkomröstningskommitténs reserveranter ansåg man borde avvisas.

Vid diskussionen om kommunalt referendum måste man enligt Kommunförbundet ta hänsyn till att det inte var möjligt att utan vidare överföra erfarenheter från andra länder som t. ex. Schweiz. En beslutande kommunal folkomröstning i Sverige skulle bl. a. nödvändiggöra en ytterst grundlig revision av de traditionellt framvuxna relationerna mellan staten och kommunerna. Inom den vida sektorn av specialreglerad kommunalförvaltning är kommunernas beslutanderätt i verkligheten så bunden, att en beslutande kommunal folkomröstning i stort sett skulle vara illusorisk. Överhuvudtaget ansåg man att det på fullmäktiges föredragningslistor var tunnsått med ärenden som lämpade sig för kommunalt referendum.

Styrelsen framhöll vidare, att inget talade för att ett rådgivande kommunalt referendum skulle kunna uppamma ett större intresse, sedan institutet förlorat nyhetens behag. Med de moderna opinionsundersökningarnas metoder fanns det enklare sätt att avläsa folkmeningen än genom formell folkomröstning.

Om det likväl skulle bli aktuellt med lagstiftning ansåg styrelsen att bestämmelserna borde vara så enkla som möjligt. Folkomröstning kunde ändå inte bli något finkänsligt instrument och det skulle vara onödigt administrativt tyngande att ordna med t. ex. röstmottagning på sjukvårdsanstalter och vid militära förband.

Svenska landskommuners förbund uttalade, att man hade större sympatier för reserveranternas förslag om beslutande folkomröstning, men menade att reserveranternas inte närmare hade kunnat precisera vilka ärenden, som skulle kunna bli föremål för omröstning. Vidare skulle den av reserveranternas föreslagna initiativrätten för en fjärdedel av fullmäktige kunna leda till en förlamande obstruktion som skulle kunna omöjliggöra en planmässig kommunalförvaltning, bl. a. strävandena till en långsiktig budgetering. Också i sina detaljer ansågs reserveranternas förslag verklighetsfrämmande. Bl. a. vore det helt orimligt med folkomröstningar i kommunalförbund.

Två av ledamöterna i styrelsen för Svenska landskommuners förbund reserverade sig mot styrelsens yttrande, en till förmån för folkomröstningskommitténs minoritetsförslag samt en till förmån för rådgivande folkomröstning med rätt för *en tredjedel* av fullmäktige att påkalla omröstning.

¹ Remissvaret från Svenska landskommuners förbund är undertecknat av Rud Anderberg/Sixten Larsson.

Svenska landstingsförbundet¹

Svenska landstingsförbundets styrelse uttalade som sin enhälliga uppfattning att behov av ett folkomröstningsinstitut inte förelåg för landstingens vidkommande.

Självstyrelsen i landstingen hade alltid varit rent representativ, varför där sålunda icke, i motsats till i vissa primärkommuner, skett någon ändring.

Övriga remissinstanser

Denna sammanfattning av övriga remissinstansers synpunkter avses inte behandla de mera principiella argumenten för och emot olika utformningar av folkomröstningsinstitutet utan enbart mera tekniska frågeställningar i samband med folkomröstningsinstitutet.

Några remissinstanser behandlade problemet med de *frågor* som kunde bli föremål för omröstning. Kalmar läns norra landsting ansåg t. ex. att också frågor om upptagande av lån och förvärv borde undantas.

Flera remissinstanser hade synpunkter på *beredningen och utformningen av frågeställningen*. Länsstyrelsen i Kronobergs län och stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg ansåg att då enighet om formuleringen av den frågeställning som skulle underställas folkomröstning ej kunde ernås borde såväl majoritetens som minoritetens frågeställningar framläggas till omröstning. Stockholms stadsfullmäktige ansåg att då frågeställningen vid beslutande omröstning var given – godkännande eller förkastande av ett av den kommunala församlingen fattat beslut – var det överflödigt att för sådan omröstning fordra beredning. Vid rådgivande folkomröstning var ingående beredning nödvändig. Då ett sådant omröstningsinstitut gjorde det möjligt att till folkomröstning framlägga principer i stället för detaljförslag blev frågeformuleringen ytterst betydelsefull.

Besvärsrätten behandlades i flera remissvar. Stockholms stadsfullmäktige ansåg att särskilda regler för besvärörfarandet vid kommunala folkomröstningar inte erfordrades. Bl. a. Göteborgs stadsfullmäktige menade att beslut av fullmäktige om folkomröstning av rådgivande karaktär icke skulle kunna överklagas. Skulle besvär kunna anföras dels över sådant beslut samt dels över av fullmäktige senare fattat beslut i frågan skulle onödig tidsutdräkt ske, innan en fråga slutligen blev avgjord.

Informationsfrågorna i samband med omröstningar ansågs av remissinstanserna som ett svårlöst problem. Många instanser framhöll risken för osaklig propaganda. Nacka stadsfullmäktige ansåg, att folkomröstning måste föregås av en till alla röstberättigade i kommunen meddelad saklig upplysning om vad frågan gällde. Denna upplysning borde bekostas av kommunen. Järna kommunalfullmäktige föreslog att den duplicering av handlingar och utredningar som förekom för kommunalfullmäktiges ledamöter, utsträcktes till att omfatta alla, som skulle delta i folkomröstningen.

Stockholms stadsfullmäktige ansåg, att kommunal representation

¹ Undertecknat av Erik Fast/Ivar Dahlgren.

skulle äga rätt att besluta om anordnande av objektiv upplysningsverksamhet i samband med folkomröstningar.

Någon form av *krav på ett visst valdeltagande* för att ett utslag i en beslutande folkomröstning skulle godtagas, ansåg några av remissinstanserna nödvändig, från 80 procent av de röstberättigade till 35–40 procent. Möjligheten av att rådgivande omröstningar i vissa fall fick status av beslutande föreslogs av länsstyrelsen i Kristianstads län.

Huddinge kommunalfullmäktige tog upp frågan om *statskontrollen* över kommunala beslut fattade genom folkomröstning. Om ett ärende förkastades vid folkomröstning, borde det inte vara möjligt för statligt uppsiktsorgan att ålägga kommunens representativa organ att verkställa samma åtgärd.

Slutligen föreslog flera remissinstanser *alternativ* till kommunala folkomröstningar, såsom intervjuundersökningar, remissförfarande, upplysnings- och diskussionsmöten, ortstidningar, upplysningskrifter, sammanträden i olika delar av kommunen etc. Många remissinstanser pekade på den stora roll partierna och organisationerna spelade för kontakten mellan väljare och valda.

Även om en majoritet av remissinstanserna tillstyrkte kommunal folkomröstning enligt majoritetens eller minoritetens förslag i utredningen, uppvisade remissmaterialet en starkt splittrad bild av värdet av kommunal folkomröstning. Bidragande orsak till att förslaget inte föranledde någon proposition torde ha varit att samtliga tre kommunförbund avstyrkte kommunal folkomröstning i någon form. Därefter kom frågan om kommunal folkomröstning att mer eller mindre vara bortglömd ända fram till slutet av 1960-talet.

Det bör nämnas att 1952 års betänkande om kommunal folkomröstning berördes i samband med att författningsutredningen genom tilläggsdirektiv 1957 fick i uppdrag att överväga det allmänna folkomröstningsinstitutet. Betänkandet nämndes i dessa direktiv, men det anfördes, att det inte fanns anledning att även ta upp frågan om kommunala folkomröstningar. Denna fråga ansågs böra vila i avvaktan på ställningstagande till det allmänna folkomröstningsinstitutet.

Debatten om kommunal folkomröstning efter 1952

Riksdagsdebatten

Interpellation i riksdagen 1960

Folkomröstningsfrågan återupptogs i riksdagen 1960 i en interpellation vari begärdes besked, om regeringen var beredd att ta initiativ som syftade till att på olika vägar stärka den kommunala demokratin, bl. a. genom folkomröstning på grundval av 1952 års betänkande. Kommunindelningsreformen hade minskat möjligheterna för lokala synpunkter att göra sig gällande. Detta skulle understrykas om ännu större kommunala enheter bildades genom ytterligare en ny kommunindelningsreform. (FK 1960 nr 28, 6/12 1960 s. 38 ff).

I sitt svar menade inrikesministern, att sådana synpunkter tidigare inte införts i samband med krav på kommunal folkomröstning. Tvärtom hade bl. a. 1950 års utredning påpekat risken av att genom folkomröstningar naturliga motsättningar mellan kommundelar som tidigare utgjort självständiga enheter kunde skärpas. Små grupperns intressen och synpunkter kunde också eftersättas genom att de enskilda kommunmedlemmarna tog ställning till frågor utan att beakta deras allmänna bakgrund och sammanhang med andra problem. I övrigt framhöll inrikesministern, att författningsutredningens arbete borde avvaktas innan några åtgärder vidtogs.

Motioner

Motioner om kommunal folkomröstning förelåg vid riksdagarna 1967, 1969–74 utan att föranleda något positivt beslut av riksdagen. I en motion om stärkande av den kommunala demokratin av herr Wennerfors (h) (M II:337 1967) framhölls att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle kunna utgöra en vitaliserande faktor i det politiska livet i kommunerna i enlighet med erfarenheter från bl. a. Förenta staterna och Schweiz.

Frågan om kommunal folkomröstning berördes i korthet i motioner väckta i anslutning till propositionen 1969:103 med förslag till särskilda bestämmelser om genomförandet av ändring i kommunindelningen. (M II:1196 Holmberg m. fl. (m), M I:1040 Virgin m. fl. (m), M II:1197 Mogård (m)).

Motionsförslag om kommunal folkomröstning framställdes vid riksdagarna 1970–74 från ledamöter av folkpartiet och moderata samlingspartiet. I samtliga fall avslogs motionerna med hänvisning till den pågående utredningen om den kommunala demokratin med undantag av 1974 års motioner som överlämnades till utredningen om den kommunala demokratin men utan något ställningstagande i sak. (KU 1970:29, KU 1971:21, KU 1972:9, KU 1973:7, KU 1974:30).

Folkpartiet krävde i partimotioner 1970–74 att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära förslag om nödvändiga lagändringar för att ett kommunalt rådgivande folkomröstningsinstitut skulle kunna skapas. Även enskilda folkpartister väckte motioner i denna fråga. (I:445, II:492 1970, 1971:86, 1972:52, 1973:116, 1974:348, 1971:548 samt 1972:103.)

Motionärerna ansåg det otillfredsställande att det enligt lag inte var tillåtet att låta alla medborgare i en kommun fungera som "remissinstans" exempelvis rörande boendemiljön.

Det vore av värde att undersöka, hur ett fakultativt kommunalt folkomröstningsinstitut borde utformas för att kunna tillgodose medborgarnas berättigade krav på att höras, innan beslut fattades i för dem väsentliga frågor. Det borde då också övervägas om och i vilka fall en minoritet i kommunfullmäktige och/eller en viss andel av kommunernas befolkning skulle ha rätt att ta initiativ till folkomröstningar. Motionärerna ansåg det som självklart, att man också måste pröva vilka typer av frågor som bäst lämpade sig för kommunala folkomröstningar.

I partimotioner vid 1970, 1971 och 1972 års riksdagar krävde moderata samlingspartiet utredning om införande av folkomröstningsinstitut på såväl riks- som kommunalplan. (I:269, II:306, 1970, 1971:114, 1972:390). Vid 1974 års riksdag förelåg en motion från herr Schött m. fl. (m) i frågan (1974:1187).

Enligt partimotionerna var det rimligt, att man även på det kommunala planet genom frågornas överblickbara natur kompletterade den representativa demokratin med ett inslag av direkt bestämmanderätt för medborgarna. Även det förhållandet att man på det kommunala planet hade "samlingsregering" motiverade möjligheten till kommunal folkomröstning.

I motionen från 1970 framfördes kravet att en minoritet – exempelvis en tredjedel – av fullmäktiges ledamöter borde kunna kräva, att en folkomröstning kom till stånd.

KU och folkomröstning

Vid 1971, 1972 och 1973 års riksdagar förelåg reservationer i KU (1971:2 fp, 2 m; 1972:2 fp, 2 m; 1973:2 fp, 2 m, 1 cp) om att utredningen om den kommunala demokratin skulle få uttryckliga tilläggsdirektiv med uppdrag att skyndsamt framlägga förslag om sådan ändring av kommunallagen att möjlighet öppnas för kommunerna att anordna rådgivande folkomröstningar. I de motioner som låg till grund för reservationerna ansågs det att utredningen hade för snäva direktiv i detta avseende och att direktiven överbetonade svårigheterna med rådgivande kommunal folkomröstning. KU:s majoritet anförde vid samtliga tillfällen att tilläggsdirektiv var överflödiga, då direktiven möjliggjorde för utredningen att behandla även frågan om kommunala folkomröstningar. Riksdagen beslöt vid samtliga dessa tre riksdagar att på KU:s förslag avslå förslagen om tilläggsdirektiv för utredningen om den kommunala demokratin, vid 1973 års riksdag efter votering med röstsiffrorna 198 för utskottets förslag, 109 för reservationen och 13 ledamöter som avstod. (M 1971:86 (fp), 548 (fp), 114 (m); 1972:52 (fp); 103 (fp); 390 (m); 1973:116 (fp); KU 1971:21, 1972:9, 1973:7, Prot. 1973:37 s 30.)

Allmänna debatten om kommunala folkomröstningar

Pressdebatt

Frågan om kommunala folkomröstningar har berörts mycket litet i den allmänna debatten under efterkrigstiden. I de samhällsvetenskapliga och politiska tidskrifterna har frågan nästan inte alls behandlats (se Tidskriftsindex 1950–73) medan dagspressen endast vid ett tillfälle tagit upp frågan om kommunala folkomröstningar till mera ingående diskussion. Detta skedde åren närmast före och efter publiceringen av folkomröstningskommitténs betänkande 1952.

Ett genomgående drag i pressens kommentarer till förslagen om

kommunal folkomröstning vid denna tid var att man med något undantag var positiv till införande av dylika. De *allmänna argumenten för kommunala omröstningar* var också ganska likartade för stora delar av pressen.

Några konkreta argument mot kommunala folkomröstningar förekom egentligen inte i debatten. De tidningar som avvisade förslagen uttalade mer en allmän skepsis mot behovet av sådana omröstningar.

När det gällde frågan om folkomröstningarna skulle vara beslutande eller rådgivande var meningarna delade. Den liberala pressen var utan undantag för beslutande folkomröstningar, medan den socialdemokratiska pressen förordade rådgivande folkomröstningar i den mån man var positiv till folkomröstning överhuvudtaget. I den konservativa pressen fanns båda uppfattningarna företrädda.

De tidningar som stödde tanken på beslutande folkomröstning ansåg att folkomröstningstanken skulle fuskas bort om omröstningarna enbart blev rådgivande.

Delade meningar fanns i fråga om vem som skulle ha rätt att ta initiativ till omröstning. Skulle denna rätt förbehållas fullmäktiges majoritet eller skulle den även kunna ges till en minoritet av representationen eller medborgarna?

Debattskrifter

I debattskrifter om kommunal demokrati har kommunal folkomröstning berörts sparsamt, exempelvis i L Furhoffs skrift *Kommunal skendemokrati* (1962). Där framfördes att behovet av folkomröstningar var större på det kommunala planet än på det rikspolitiska. Komplikationerna ansågs dessutom mindre. Med tanke på samregeringssystemet blev det inga parlamentariska komplikationer. Det borde också vara enklare att få fram frågor, som gemene man kunde överblicka på det kommunala området än på det rikspolitiska.

Den allmänna politiska debatten om kommunal folkomröstning har som framgått av debattöversikten de senaste åren varit mycket mager.

I Stockholms kommunfullmäktige fördes dock 1973 en principiell diskussion som i någon mån kan belysa hur man på kommunalt håll ser på problematiken på 1970-talet.

Riksdagspartiernas inställning till kommunala folkomröstningar

Som framgått av redogörelsen om riksdagsdebatten och den allmänna debatten har frågan om kommunal folkomröstning spelat en liten roll efter det diskussionen i anslutning till 1950 års folkomröstningskommittés förslag ebbade ut. Först omkring 1970 började intresset vakna igen men inte särskilt intensivt. Inte heller har frågan kommunal folkomröstning under denna period spelat någon framträdande roll *inom* partierna i debatten om den kommunala demokratin. Detta framgår av en förfrågan som gjorts till de centrala kanslierna för samtliga rikspartier. Det är egentligen endast två partier, folkpartiet och moderata samlings-

partiet, som i någon mån redovisat material, och detta i stort sett från slutet av 1960-talet och därefter. Det är endast två av riksdagspartierna som i sina partiprogram berör frågan om kommunala folkomröstningar, nämligen folkpartiet och moderata samlingspartiet¹. Som framgått av tidigare redogörelse är det också från dessa partier frågan aktualiserats i riksdagen de senaste åren.

I moderata samlingspartiets partiprogram och kommunalprogram² heter det i avsnittet om den kommunala demokratin att "rådgivande folkomröstningar skall företas på det kommunala planet om minst 1/3 av kommunens beslutande församling så begär".

Folkpartiet kräver i sitt partiprogram, antaget vid landsmötet 1972, att "kommunerna skall ha rätt att anordna rådgivande folkomröstningar"³.

Argument för och mot kommunal folkomröstning. Summering

Vissa svårigheter föreligger att göra en adekvat summering av argument för och mot kommunal folkomröstning i Sverige, därför att debatten varit så tunn och inskränkt till ett par markerade tidsskeden, dels i början av 1950-talet i samband med avskaffandet av kommunalstämmorna och tillkomsten av den första kommunindelningsreformen, dels i slutet av 60-talet och början av 70-talet i samband med fullföljandet av den senaste indelningsreformen. Materialet om debatten ger knappast vid handen, att det föreligger något allmänt utbrett missnöje med det representativa systemet för kommunernas och landstingens styrelse. Ej heller finns belägg för att kraven på kommunal folkomröstning skulle vara förankrade i en utbredd opinion.

I följande summering av argument för och mot kommunal folkomröstning har hänsyn tagits till både debatten på 1950-talet och den mera aktuella diskussionen. Argumenteringen gäller endast rådgivande kommunal folkomröstning.

Argument för kommunal folkomröstning

Kommunal folkomröstning

1. är en form för direkt styrelse av folket och som sådan alltid från demokratisk synpunkt värdefull, även om det blott rör sig om ett obetydligt komplement till den representativa demokratin;
2. bör införas för kommuner och landsting, då grundlagen ger möjlighet till rådgivande folkomröstning i statliga frågor. Det borde rimma med den kommunala självstyrelsens anda, att lagstiftningen även medger kommuner och landsting att avgöra, om man för särskilda fall vill höra kommunmedlemmarnas mening;
3. kan bidra till att rent allmänt stimulera intresset för samhällsfrågor och vitalisera demokratin genom att öka den enskildes ansvar;
4. kan motarbeta den försvagning av medborgarnas kontakt med de

¹ Rikspartiernas parti-program och kommunala program är återgivna i Wieslander, De politiska partiernas program, 4 uppl. 1974.

² Partiprogram antaget av moderata samlingspartiet 1969 med gjorda justeringar och tillägg vid partistämman 1972 och partirådet 1973; Wieslander a a s. 55. Se även Demokrati – ett sätt att leva, av Ericsson – Carlshamre – af Ugglas – Emilsson, (Medborgarskolan 1969).

³ Wieslander a a s. 174; Se även Demokrati och medinflytande. Rapport från en arbetsgrupp inom folkpartiet. (Bokförlaget Folk och samhälle, 1969).

- kommunala frågorna som skett genom dels kommunalstämmornas försvinnande, dels genom övergången till större kommunala enheter vid de båda indelningsreformerna. Indelningsreformerna har bl. a. lett till en betydande minskning av antalet kommunala förtroendemän och därmed färre kontaktpunkter mellan väljarna och den kommunala representationen;
5. kan skapa möjlighet för kommunens medlemmar att ta ställning till vissa frågor oberoende av partitillhörighet;
 6. kan ge partierna möjlighet att direkt till folket föra ut en fråga som starkt splittrar dem inbördes och därmed försvårar och lamslår det politiska arbetet;
 7. kan vara önskvärd då just de kommunala frågorna är enkla, okomplicerade och överblickbara och därmed lämpliga för ett direkt avgörande av väljarna;
 8. behövs då de kommunala frågorna ägnas för lite uppmärksamhet i valrörelserna, särskilt efter införande av gemensam valdag;
 9. behövs som ett medel att inför högre myndigheter uppvisa var kommunens medlemmar står i en särskilt betydelsefull fråga;
 10. behövs i legal form, då det ändå uppstår situationer där de kommunalt ansvariga i någon form anordnar opinionspejlingar. Med en legalisering uppnår man den fördelen att man erhåller en rättsligt sett tryggad ram för sådana opinionsundersökningar, med bl. a. garantier för valhemlighetens tryggnad.

Argument mot kommunal folkomröstning

Kommunal folkomröstning behövs inte, därför att

1. inget uttalat missnöje föreligger med det representativa systemet, och folkomröstning är svårt att förena med ett representativt system, även om ett kommunalt samregerande föreligger;
2. lokala motsättningar i en kommun kan bäst lösas i en representativ församling;
3. folkomröstningar skulle inte väcka tillräckligt intresse, lågt valdeltagande;
4. erfarenheterna från kommunalstämmorna med deras direkta demokrati är inte goda, bl. a. klickvälde;
5. det är svårt att avgränsa och formulera frågor i en kommunal folkomröstning, beroende på integrationen mellan riks- och kommunalpolitik samt kommunalförvaltningens uppdelning mellan reglerad och oreglerad förvaltning;
6. folkomröstning i enstaka frågor vållar konflikt med den långsiktiga planeringen, främst den ekonomiska;
7. hotet om kommunala folkomröstningar kan i hög grad tvinga fram onödiga kompromisser mellan partierna, vilket kan bidra till att vitaliteten försvagas i det politiska livet;
8. folkomröstningar skulle minska partiernas ansvar;
9. folkomröstningar skulle öka intresseorganisationernas inflytande;

10. det politiska intresset kan fokuseras på en enda eller ett fåtal starkt begränsade frågor.

Det bör påpekas, att argument med hänsyftning på erfarenheterna från kommunala folkomröstningar i utlandet varit sparsamma med avseende på argument både för och emot.

Erfarenheter av svenska kommunala opinionsundersökningar

Eftersom folkomröstningar överhuvudtaget förekommit ytterst sällan i vårt land finns mycket liten erfarenhet av hur ett sådant system verkar i olika sammanhang. Vissa statsvetenskapliga och sociologiska aspekter kan dock läggas på de senaste statliga folkomröstningarna med ledning av vissa studier.

Då något kommunalt folkomröstningsinstitut officiellt inte existerat, är självfallet möjligheterna att bedöma ett sådant instituts funktionssätt i vårt land svårt. Med hänsyn till den fria kommunala kompetensen kan dock antagas, att kommunala omröstningar i någon form likväl beslutats av kommunerna men att beslutet upphävts efter besvär hos länsstyrelsen eller också vunnit laga kraft och genomförts, då ingen besvärat sig. En förfrågan hos samtliga länsstyrelser i riket har givit vid handen, att ett ytterst litet antal besvärssärenden förelegat de senaste 20 åren i sådant sammanhang, de flesta rörande kommunindelningsfrågor.¹

Efter regeringsrättens utslag 1967² har legalitetsfrågan uppmärksamats, och hade folkomröstningar allmänt beslutats, borde detta ha resulterat i besvär hos länsstyrelserna. Detta tyder på att intresset för kommunala omröstningar inte varit stort. Något material som helt belyser frekvensen av sådana beredningsformer i kommunerna föreligger dock ej och förutsätter mer grundliga undersökningar på det lokala planet. Men då vissa omröstningar trots detta kunnat beläggas främst i samband med diskussionen om den senaste kommunindelningsreformen finns möjlighet att i någon mån på grundval av ett empiriskt material bedöma problematiken om kommunal folkomröstning.³ Vilken betydelse omröstningarna fick för själva sakfrågan behandlas i allmänhet ej, då det ligger utom ramen för denna undersökning.

Utöver dessa omröstningar i indelningsfrågorna har endast ett par lokala omröstningar kunnat beläggas i andra ämnen. Den ena gällde folkomröstningen i Lund 11–13 december 1954, anordnad av Lunds Dagblad, om rivning eller ej av det gamla rådhuset. 2 824 godkända valsedlar avlämnades (dvs. ca 10 procent valdeltagande) av vilka 1 926 innebar nej till rivning och 902 ja. Den andra omröstningen 1971 gällde färgsättningen på Stuguns gamla kyrka i Jämtland.

Som framgått av redogörelsen för debatten om kommunal folkomröstning har tanken på en allmän omröstning bland kommunens medlemmar på ett särskilt sätt aktualiserats i samband med ändringar av den kommunala indelningen.

¹ I ett par fall kan noteras besvär hos länsstyrelsen i omvänd riktning, dels över beslut av kommunstyrelse (Habo 9/11 1972) att ej anordna folkomröstning i kommunindelningsfrågan, dels över fullmäktigebeslut att ej följa en nyligen genomförd opinionsundersökning (Östervåla 1968). I båda fallen ogillades besvären.

² RÅ 1967:57. Se även s. 207 ff.

³ Se bil. B. De redovisade opinionsundersökningarna bygger på material i kommundepartementets akter om indelningsfrågor, upplysningar och material från länsstyrelser, kommuner, kammarkollegiet, pressen, enskilda personer och enstaka skrifter.

Det har också anförts, rent principiellt, att kommunal folkomröstning alltid torde ha sitt värde som en opinionsyttring rörande större ändringar i den kommunala indelningen. (Se Svenska stadsförbundets remissvar 1954.)

I gällande kommunala indelningslag finns en särskild bestämmelse (LKI § 27) enligt vilken utredningsman har möjlighet att utlysa särskilda stämmor eller sammanträden, öppna för alla, där envar kommunmedlem har rätt att närvara och säga sin mening om förslag till ny indelning för hemkommunen eller del av kommunen. I samband med storkommunreformen 1952 var sådana stämmor ganska vanliga. Departementschefen framhöll också i propositionen om denna reform (prop. 1946:236, s. 65) betydelsen av att allmänheten genom en allsidig upplysning erhöi nödig orientering för indelningsfrågornas bedömande.

Inför den andra indelningsformen synes sådana stämmor mera sällan ha förekommit. Det finns dock exempel på sådana stämmor, exempelvis Glanshammar-Fellingsbro 1965, Bolmsö församling i Unnaryds kommun 1969, 1971. I ett ärende i Jämtland lät kammarkollegiet självt sända runt sedlar med svarsalternativen "ja", "nej", eller "likgiltig" till ett antal röstberättigade invånare i ett överflyttningsområde som ett led i ärendets beredning. (Upplysning av kammarrådet Agnar Arfvidsson.)

Det bör dock poängteras att den senaste indelningsreformen från början, i motsats till den första, byggde på frivilligprincipen, varför ansvaret med större skäl kunde överlätas åt kommunerna själva att peja folkopinionen i indelningsfrågan. I samband med förslagen till kommunernas indelning i kommunblock och inför kommunindelningens reformens fullföljande utvecklades en livlig opinionsbildning i landets kommuner, särskilt i de kommuner eller kommundelar som kände sig utsatta för hot om inkorporering med annan kommun mot sin vilja. Kommunernas ledning tog egna initiativ till att på beredningsplanet på olika sätt skaffa sig kännedom om kommunmedlemmarnas mening, antingen i hela kommunen eller delar av kommunen. Från partierna i fullmäktige, från olika medborgargrupper, togs också särskilda initiativ. Olika opinionspejlingar företogs för att klarlägga kommunmedlemmarnas åsikt där delade mening kunde föreligga. Motivet för dessa opinionsundersökningar synes dock i ganska hög grad ha varit, att man därigenom skulle manifesterat kommunens eller kommundelens vilja att antingen vara kvar som självständig enhet eller bli inlemmad i den kommun som bedömdes som det näst bästa alternativet. Dessa manifestationer är inte fullständigt utredda, vilket skulle innebära en omfattande forskningsuppgift, men den kartläggning som varit möjlig att göra visar att det rör sig om ett heterogent mönster.

Det kunde röra sig om skrivelser och uppvaktningar hos kommunens styrelse, om kommunala uppvaktningar hos länsstyrelse och regering, om publicistisk verksamhet i pressen och i annat sammanhang, om demonstrationer och namninsamlingar.

Särskilda omröstningar i former som påminner om folkomröstning beslutades och genomfördes också i en del kommuner (bil. B). Dessa undersökningar av opinionsläget i kommunen har gått under skilda

beteckningar: "folkomröstning" (Skånes Fagerhult 1962, Uknadalen 1965,¹ Fliseryd 1962, Ålem 1963, Loshult 1969, Alfta 1970, Riseberga 1972), "allmän omröstning" (Uknadalen 1965),¹ "rådgivande folkomröstning" (Stensjön 1974), "opinionsundersökning" (Bollebygd 1973,² Mullsjö 1972), "rådgivande undersökning" (Glimåkra 1972), "omröstning i kommunindelningsfrågan" (Dals Ed 1971), "allmän rådgivande folkomröstning", "inofficiell rådgivande folkomröstning" (Östads församling i St Lundby kommun 1967).

Formerna för dessa opinionspejlingar har varit mycket varierande, beroende på förutsättningarna i varje enskilt fall.

Som framgår av bil. B är följande modeller för kommunala "opinionsundersökningar" belagda:

1.a. Opinionsundersökning eller folkomröstning efter beslut av kommunfullmäktige varvid vallagens bestämmelser följts så nära som möjligt och ofta valnämnden medverkat, alternativt i form av en kommitté bestående av valnämndens ledamöter.

Exempel: Skånes Fagerhult 1962, Fliseryd 1962, Ålem 1963, Östads församling (Stora Lundby kommun) 1967, Mullsjö 1972, Glanshammar angående Götlunda församling 1967, Alfta 1970.

b. Omröstning enligt 1 a men efter beslut av kommunstyrelsen.

Exempel: Glimåkra 1972 i en mindre del av kommunen.

2. Opinionsundersökningar i partiernas regi.

De i fullmäktige representerade partierna tillsätter vid särskilt sammanträde en valkommitté som anordnar en "opinionsundersökning" eller folkomröstning. Kommunalt partistöd kan användas som finansiering. Formerna överensstämmer nära med de allmänna valens.

Exempel: Dals Ed 1971, Riseberga 1972.

Omröstningen i Dals Ed var från början beslutad av kommunfullmäktige. Trots att länsstyrelsen efter besvär upphävde fullmäktiges beslut genomfördes likväl omröstningen enligt beslutet men under ledning av en omröstningskommitté med ledande representanter från de i fullmäktige representerade politiska partierna. Kommunalt partistöd användes för att finansiera omröstningen. Besvär i detta avseende lämnades utan bifall av länsstyrelsen och RR.

3. Omröstning anordnad av s. k. intresseföreningar eller sockenkommittéer.

Medlemmar i kommunen samlas till allmänt möte och konstituerar sig som en kommunens intresseförening, eller bildar särskilda kommittéer, som anordnar omröstning eller liknande opinionspejling.

Exempel: Östervåla socken-kommittéers omröstning 12/12 1968, "Stensjöortens Samhällsförening" 8/10 1972, "Essunga intresseförening", 1971-73.

4. Omröstning anordnad av tidning.

Exempel: Loshults kommun 1969.

Av Kristianstadsbladet arrangerades en allmän omröstning, sedan länsstyrelsen upphävt fullmäktiges beslut i Loshult att anordna kommunal folkomröstning.

¹ Beslutet upphävt av RR. (R.Å. 1967:57).

² Omröstningen genomfördes ej, då regeringsbeslut om sammanläggningen meddelades före den utsatta dagen för omröstningen.

5. Namninsamlingar.

En brokig flora av olika namninsamlingsaktioner har förekommit som ofta fått karaktären av en regelrätt mätning av hur många i kommunen som skrev på listorna, och därför ibland kallats kommunala folkomröstningar.

Exempel: Skatelöv 1964, Götlunda 1971, Bäckefors 1971,¹ Alfta-Ovanåker 1972 och 1973, Glimåkra 1973, Dorotea 1973.

Namnlistor har förekommit i samband med behandlingen av indelningsfrågorna på alla nivåer, och har inlämnats till både primärkommunala organ, länsstyrelser, kammarkollegiet och till regeringen. Frekvensen kan variera från län till län. Från länsstyrelsen i Jönköpings län meddelas exempelvis, att namnlistor där i någon form förekommit i de flesta indelningsärenden.

I några fall har namninsamlingsaktionerna närmast fått karaktären av en regelrätt opinionsundersökning för att manifesteras en uppslutning kring den egna kommunens självständighet eller särskilda önskemål. Det gäller Dorotea 1973, Alfta-Ovanåker 1972 och 1973, Tännäs 1972.

6. Landstingen.

Opinionsundersökningar och liknande former synes mera sällan ha förekommit på landstingssidan. Ett par exempel kan dock nämnas. I Söderhamn, i november 1973, var en namninsamling anordnad av de i fullmäktige representerade partierna och med officiellt stöd av kommunstyrelsen. Aktionen var riktad mot de läkarföreningar som avrått läkare att söka till befattningar vid lasarettet i Söderhamn, då det ansågs för litet. Namninsamlingsaktionen i Söderhamn 1973 hade således sin udd mot en icke-politisk korporation. Kommunstyrelsen i Söderhamn förklarade, att en serie åtgärder vidtagits från sjukhusledningens sida för att lösa den angelägna sjukvårdsfrågan: "Genom läkarföreningens agerande på ett utomparlamentariskt sätt sätts politiska beslut och åtgärder ur spel." (Protokoll. Kommunstyrelsen i Söderhamn § 504, 7/11 1973).

Över 15 000 personer skrev på namnlistorna i Söderhamn. Ett år tidigare hade en liknande demonstration genomförts i syfte att påverka landstinget att inte lägga ned lasarettet.

Ett annat exempel är namninsamlingen i Nässjö under november–december 1974, för bevarande av dess lokallasarett riktad mot förslag i landstinget att lägga ned lasarettet. 24 291 namnunderskrifter registrerades.

Några konklusioner

Av anförda exempel på kommunala folkomröstningar, opinionsundersökningar, namninsamlingar och liknande former för inhämtande av kommunmedlemmarnas åsikter framgår

att inför hotet om kommunsammanläggning mot kommunens vilja har både ansvariga kommunalpolitiker och andra invånare känt ett behov av

¹ I detta fall gällde namninsamlingen om f. d. Bäckefors kommun skulle utbrytas ur storkommunen Bengtsfors och i stället gå samman med Dals Ed i en ny kommun.

en appell direkt till folket, detta med tanke på att det hela upplevts som en ödesfråga för kommunen

att flera s. k. opinionsundersökningar haft karaktär av och även kallats folkomröstningar. Då kommunalt beslut om sådana omröstningar inte följts av besvär inom tre veckor har några legala hinder inte förelegat för att verkställa omröstningen. I de fall en kommun exempelvis givit i uppdrag åt en kommitté att i partiernas regi anordna omröstningen, blir denna opinionsundersökning de facto att jämföra med en officiell folkomröstning

att initiativet till opinionsundersökningarna tagits antingen av kommunalt organ, av partierna i fullmäktige, av särskilda aktionskommittéer eller av en tidning

att formerna varit mycket varierande. Gränsen mellan ordinära "folk-omröstningar" och andra opinionsundersökningar har visat sig vara mycket flytande

att vid mera allmänna omröstningar strävan varit att så nära som möjligt följa vallagens bestämmelser rörande anordnande av allmänna val, varvid ofta valnämnden (officiellt) eller dess ledamöter (inofficiellt) medverkat *att* kommunerna anslagit medel ur budgeten eller genom kommunalt partistöd för att genomföra omröstningarna och informationen i samband därmed

att valhemligheten inte alltid kunnat anses tryggad genom ibland improviserade former för omröstningarna. Särskilt gäller detta namninsamlingar och omröstning anordnad av tidning

att omröstningarna gällt ställningen för både hela kommuner och delar av kommuner.

att omröstningarna ibland omfattat alla kommunmedlemmar, ibland bara de boende i en viss del av kommunen

att även länstillhörigheten aktualiserats i en del fall, vilket komplicerat förutsättningarna

att omröstningarna haft som syfte att antingen klarlägga ett tveksamt opinionsläge i en viss del av kommunen eller hela kommunen rörande dess kommunanslutning eller att utåt manifesteras hela kommunens uppslutning kring kravet på sin självständighet

att man ibland tillämpat en lägre rösträttsålder, så att även 18-åringar och yngre fått delta, ibland 15-16-åringar. De icke röstberättigades röster brukade dock räknas och redovisas för sig. I Mullsjö fick även utländska medborgare kyrkoskrivna i kommunen delta. Syftet med denna breddning av valmanskåren torde bl. a. ha varit att åstadkomma ett allmänt intresse och en bred samling kring omröstningen, men även att markera att det gällde kommunens framtid och därför var en angelägenhet för ungdomen. Det var också fråga om en anpassning till en föreslagen sänkning av rösträttsåldern till 18 år som ännu inte genomförts

att valdeltagandet i de belagda omröstningarna varit relativt högt, genomsnittligt närmare 70 procent av de röstberättigade, varierande från 32,9 procent (Fliseryd 1962) till 81,5 procent (Glimåkra 1972) och 85,8 procent (Stensjön 1972)

att omröstningar rörande hela kommunens ställning ofta gav mycket

klara utslag: I Dals Ed (1971) röstade 97,1 procent ja till Dals Ed och 2,9 procent nej, i Mullsjö (1972) röstade 94 procent för Mullsjös ställning som egen kommun, i själva tätorten Mullsjö var siffran 99 procent

att även poströstning i viss mån förekom, varvid postverket tjänstgjorde som transportör av valsedlar, alltså brevröstning

att massmedia visade ett stort intresse för omröstningarna

att informationen kring omröstningarna uppvisar blandade drag, ibland en kompakt information (Dals Ed), ibland mager, oftast ensidig

att Svenska kommunförbundet i ett par fall medverkat som rådgivare (Glimåkra 1972, St. Lundby 1967)

att själva besluten om omröstningarna sällan varit en partiskiljande fråga. Ställningstagandet i omröstningarna har i regel gått över partigränserna, men även partipolitisk konfrontation har förekommit (Skånes Fagerhult 1962)

att kollision mellan utfallet av allmänna opinionsundersökningar och den representativa demokratin uppstått i en del fall, exempelvis i Östervåla kommun (1968) där fullmäktiges majoritet fyra dagar efter en inofficiell folkomröstning gick emot den åsikt som 98 procent av de röstberättigade i kommunen då givit uttryck åt

att kommunalfullmäktige stundom på förhand uttalat, att en av dem beslutad folkomröstning skulle vara bindande för kommunens ställningstagande i den aktuella frågan, varvid omröstningen sålunda reellt givits karaktär av decisiv (Skånes Fagerhult 1962, Loshult 1968/69)

att fullmäktige i några fall ansett sig provocerade av länsstyrelse eller från annat håll att anordna en omröstning, då det uttryckts tvivel om att fullmäktige hade kommunmedlemmarna bakom sig (Dals Ed 1971, Mullsjö 1972, Ålem 1963)

att även om kommunala beslut om opinionsundersökningar efter överklagande hos länsstyrelsen formellt upphävts av högre instans, har omröstningarna likväl anordnats, exakt på samma sätt som fullmäktige avsett men i partiernas regi (Dals Ed 1971) eller på liknande sätt av tidning (Loshult 1969)

att endast enstaka omröstningar kunnat beläggas i andra sammanhang än kommunindelningsfrågan, såsom rörande eventuell rivning av gammalt rådhus (Lund 1954) eller färgsättning av gammal kyrka (Stugun 1972)

att på landstingssidan noterats ett par namnsamlingsaktioner av stor bredd för att förhindra nedläggning av lokallasarett (Söderhamn 1973, Nässjö 1974), varav den förstnämnda riktade sig mot en icke-politisk korporation av läkarföreningar.

Kommunal folkomröstning i utlandet

Frågan om förekomsten av kommunalt folkomröstningsinstitut i andra länder har samband med respektive lands författning. Där det finns ett utvecklat federalt folkomröstningsinstitut som i Schweiz och USA förekommer också ett system med starka inslag av kommunala folkomröstningar. Detta gäller dock inte överallt. Danmark har trots obligatorisk

beslutande folkomröstning vid författningsändringar, och trots att 1/3 av folketingets medlemmar kan påfordra folkomröstning rörande beslut av folketinget, inget legaliserat kommunalt folkomröstningsinstitut. Men avgörande härvidlag är vad man avser med kommunal folkomröstning. Det finns olika former för lokala omröstningar utan att man därför kan beteckna dem som kommunala folkomröstningar. I Danmark har kommunmedlemmarna möjlighet att med stöd av ett stadgande i folkskolelagen rösta mot indragning av folkskola. I Jugoslavien förekommer vissa "folkomröstningar", men de ingår som ett led i den kombination av "företagsdemokrati" och lokalt inflytande som kommunalförvaltningen i detta land bygger på. Omröstningarna vilar därför inte på den allmänna rösträttens grund. I USA förekommer vissa lokala omröstningar avseende frågor i statlig regi men begränsade bara till vissa delar av landet där omröstningen hålles. I England har förekommit lokala omröstningar i samband med utarbetande av lagar för lokal tillämpning, s. k. local bills. Dessa exempel faller utanför ramen för denna studie.

I andra länder såsom Italien och Finland har diskuterats införande av kommunalt folkomröstningsinstitut. Resultatet i Italien har dock blivit enbart viss möjlighet till regionala folkomröstningar i Italiens självstyrande regioner.

I samband med att Finland 1917 övergick till allmän och lika rösträtt stiftades en särskild lag om folkomröstning, som i vissa fall gjorde det möjligt att tillämpa direkt demokrati i form av kommunal folkomröstning. Denna lag upphävdes dock redan 1919 utan att någon gång ha tillämpats.

Sedan dess har vissa omröstningar anordnats i Finland i samband med kommunsammanläggningar. Frågan om lagreglering av kommunal folkomröstning har de senaste åren prövats av två statliga kommittéer men inte lett till något resultat. Den senaste utredningen hänvisade till att kommunmedlemmarnas åsikter kunde likaväl inhämtas genom olika former av opinionsundersökningar.

Frånsett Schweiz och USA förekommer lokala folkomröstningar i viss form i bl. a. Norge men bara som ett obetydligt och föga utvecklat komplement till den representativa statsformen.

Norge

I Norge har kommuneloven och fylkeskommuneloven inga regler om folkomröstning i kommunala sammanhang. Lagregler om särskilda lokala omröstningar finns dock i Norge i två fall:

1. Avseende s. k. brännvinsomröstningar eller lokalt veto i rusdrycksfrågan. Om 1/20 av en stads röstberättigade medborgare kräver det, skall beslutande "folkomröstning" verkställas huruvida försäljning eller utskänkning av brännvin, vin och öl skall tillåtas i staden. Dyliga omröstningar förekommer i modern tid vid åtskilliga tillfällen, och ofta med ganska livligt valdeltagande.
2. Vissa lokala omröstningar kan också enligt lag anordnas avseende skolväsendet, bl. a. rörande vissa indelnings- och lokaliseringsfrågor

samt språkfrågan i grundskolan. Vid sidan härav har förekommit vissa kommunala omröstningar i samband med de kommunindelningsändringar som genomförts även i Norge.

Det har tydligen inte mött några rättsliga hinder för de kommunala organen att engagera sig i sådana sammanhang för att åstadkomma en påtryckning på statsmakternas politik i indelningsfrågorna. Kommunen har i dessa fall ansvarat för omröstningen, som i stort sett anordnats i enlighet med den allmänna vallagstiftningen. Någon förhandsröstning/poströstning synes inte ha förekommit. Frågorna har varit formulerade så att svaret från den som deltar i omröstningen blivit ja eller nej. Omröstningarna har gällt både hela kommuner och delar av en kommun.

Omröstningarna har förekommit vid samtliga led i indelningsfrågornas behandling; under skedet då kommunindelningskommittén förberedde sina förslag för de enskilda fylkena, under departementets arbete med saken och även efter det att indelningsändringar genomförts, i sista fall i syfte att uppnå omprövning av beslutade sammanläggningar eller partiella ändringar av nya kommungränser.

Kommundepartementet har inte tagit något initiativ till omröstningarna och någon systematisk statistik eller undersökning om antalet omröstningar, valdeltagande, resultat m. m. föreligger inte.

Valdeltagandet i de omröstningar i ett 10-tal kommuner som redovisas i ett betänkande av den s. k. oplösningskommittén¹ uppgår i genomsnitt till ca 70 procent och varierar från 41 procent till 93,5 procent av de röstberättigade. Resultatet av omröstningarna blev i allmänhet en stark uppslutning för den egna kommunens självständighet, men det förekom även omröstningar med en jämnare fördelning av ja- och nejroster.

De politiska partierna har vanligtvis inte engagerats i dessa kampanjer, då folkmeningen i indelningsfrågorna i stort sett utformats över parti-gränserna.

Vid sidan om dessa kommunala folkomröstningar har det i många fall även förekommit, att olika lokala aktionsutskott arrangerat kampanjer med namnlistor och även folkomröstningar för att plädera för en kommuns eller en kommundels särskilda önskemål i indelningsfrågan. Statsmakterna synes i viss mån ha tagit hänsyn till den medborgaropinion som utkristalliserats genom dessa folkomröstningar.

Dessa norska kommunala "folkomröstningar" är således exempel på folkomröstning som ett medel att utöva påtryckning på statsmakterna i en speciell krissituation för den egna kommunen. Syftet har främst varit att manifesteras den egna kommunens eller kommundelens enighet.

Schweiz

Schweiz har den mest särpräglade och utvecklade formen för kommunala folkomröstningar. Vid alla jämförelser bör folkomröstningarna i Schweiz bedömas och utvärderas med hänsyn till den schweiziska förbundsstatens säregna historiska och konstitutionella uppbyggnad. Särskilt bör poängteras det samband som finns mellan folkomröstningsinstitutet och samregeringssystemet på olika nivåer. I Schweiz finns ett regelsystem med

¹ En kommitté som tillsattes 1971 med anledning av begäran om revision av beslutade indelningsändringar i vissa fall. Kommittén har utgivit ett betänkande, Vurdering av 21 kommunesammenlutninger (NOU 1974:14).

federala, kantonala och primärkommunala folkomröstningar med möjlighet till både obligatoriska, fakultativa och beslutande omröstningar. Rådgivande folkomröstning förekommer sällan i Schweiz. Initiativrätt förekommer på alla nivåer. Då kommunallagstiftningen är en delstatlig angelägenhet, varierar förhållandena från kanton till kanton.

Den litteratur som finns om folkomröstning i Schweiz är i stort sett av statsrättslig natur. Några egentliga statsvetenskapliga undersökningar om folkomröstningsinstitutets funktionssätt, om valteknik, om valdeltagande, om partiernas roll i sammanhanget, om institutets politiska betydelse m. m. föreligger inte för närvarande.

Formella regler om folkomröstning i kantonerna

Reglerna om rösträtt i kantonerna tillhör det kantonala lagstiftningsområdet. Bestämmelserna är utformade efter förhållandena i varje kanton. Detta gäller även reglerna om folkomröstning. Frågor om antagande eller ändring av kantonens författning är underställda obligatorisk folkomröstning. På många håll är folkomröstning obligatorisk också om annan lagstiftning, investeringsutgifter och budget eller upptagande av lån överstigande vissa belopp. I andra kantoner är sådana frågor underställda fakultativt referendum. En minoritet i ett kantonparlament kan ha rätt att påfordra att frågan om utgifter avseende även mindre belopp skall hänskjutas till avgörande genom folkomröstning. En majoritet kan även besluta att föra ut en fråga till folkomröstning (s. k. frivilligt referendum). Även folkinitiativ förekommer och är obligatoriskt i frågor om kantonens författning. Folkinitiativ kan avse även annan lagstiftning och finansiella beslut. En viss andel eller bestämt antal av de röstberättigade – en ganska låg siffra som varierar kanton för kanton och beroende på ärendet – kan enligt vissa regler kräva att en bestämd aktualiserad fråga, eller ett beslut av kantonparlamentet föres ut till avgörande genom folkomröstning. Siffrorna för quorumtalen är desamma som innan kvinnorna fick rösträtt. Valmanskåren har alltså fördubblats, men de gamla quorumtalen gäller fortfarande. I vissa kantoner förekommer även obligatorisk eller fakultativ folkomröstning om skattehöjning överstigande viss skattesats eller viss procentuell ökning.

Primärkommunala folkomröstningar

Schweiz har ett stort antal primärkommuner, ca 3 000, varav flertalet är mycket små. En viss tendens till större kommuner finns även i Schweiz. I många av de mindre kommunerna förekommer inte någon representativ församling utan kommunen styres av en kommunalstämma (Gemeindeversammlung). Ibland finns kommunalstämman kvar för en del ärenden trots att kommunalfullmäktige införts. I det tyskspråkiga Schweiz har fullmäktigesystem införts i mindre omfattning än i det franskspråkiga Schweiz.

Om en vald kommunal representation finns, kan folkomröstning anordnas enligt regler som principiellt liknar referendumbestämmelserna i

kantonen. I somliga kantoner är stadgat, att alla viktiga beslut av fullmäktige skall gå till obligatorisk folkomröstning. Det förekommer även i en del kommuner att hela kommunens budget underställes folkomröstning.

I andra kantoner förekommer blott fakultativ folkomröstning. Även frivilligt referendum, efter majoritetsbeslut av fullmäktige, förekommer. Folkinitiativ är i regel infört i kommuner med representativt system. Möjlighet finns dock för representationen att undanta s. k. brådskande beslut från folkomröstning.

Folkomröstningsinstitutet i Schweiz i modern tid

Då mera systematiska statsvetenskapliga studier saknas om det kommunala folkomröstningsinstitutet i Schweiz, är det svårt att bedöma dess reella funktionssätt och betydelse. Än mindre kan man i detta sammanhang uttala något om hur ett dylikt folkomröstningssystem skulle kunna tänkas fungera i vårt land.

Ett visst material om folkomröstningsinstitutet i Schweiz finns i professor Elis Håstads undersökningar, men det gäller tiden före 1950, och åtskilliga samhällsförändringar har skett sedan dess (se SOU 1952:8).

Av tillgängligt material kan utläsas, att folkomröstningssystemet i Schweiz fortfarande varierar med hänsyn till förhållandena i de olika kantonerna.

I avsaknad av egentliga undersökningar redovisas här endast några sakuppgifter, siffror och synpunkter med utgångspunkt dels i viss litteratur, dels i ett material av huvudsakligen schweiziska tidningsklipp angående vissa kantonala/kommunala folkomröstningar som hållits i Schweiz 1974. Materialet kan inte sägas vara representativt, och bearbetningen gör inte heller anspråk på att vara vetenskapligt heltäckande. Redovisningen ger inte en fullständig belysning av folkomröstningssystemets funktionssätt och dess för- och nackdelar. Avsikten är endast att i någon mån försöka belysa vissa funktionella drag och mer aktuella utvecklingstendenser. Materialet omfattar 52 primärkommunala och 27 kantonala folkomröstningar, som ägde rum vid tre tillfällen, i slutet av månaderna juni, september och oktober 1974. Vid sistnämnda tillfälle skedde lokala omröstningar samtidigt med den federala folkomröstningen om "Ueberfremdung", förslaget i ett folkinitiativ att begränsa antalet utlänningar i Schweiz (se tabell 2).

Av materialet framgår att lagar/reglementen står i första rummet i kantonala omröstningar, medan byggnads/planfrågor och i någon mån skolfrågor dominerade de primärkommunala omröstningarna. I flertalet fall gällde själva folkomröstningen även i dessa s. k. finansiella ställningstaganden. En huvuddel av frågorna rörde sig om huruvida folket ville ge sitt tillstånd till att ta upp krediter för att olika projekt skulle kunna genomföras.

Inför en folkomröstning på kantonal eller primärkommunal nivå rekommenderar de olika partierna sina väljare, hur de bör rösta i de olika frågorna.

På liknande sätt rekommenderar olika slag av organisationer, fackföreningar, intresseorganisationer, miljögrupper och liknande sina medlemmar att rösta för eller mot de framlagda förslagen. Valdebatten äger rum i former som påminner om de allmänna valens.

Ett flertal folkomröstningar förekommer varje år och vid varje valtillfälle anordnas mer än en folkomröstning. Detta innebär, att de propagandaresurser som satsas varierar efter frågans karaktär. Väljarnas möjlighet att ta ställning till frågorna beror då bl. a. på politiskt deltagande i partier, organisationer, möjlighet att erhålla information från massmedia etc. Dessa faktorer varierar starkt inom befolkningen.

Man kan även utläsa en viss tendens att debatten i frågor som blir mycket kontroversiella vidgas till att omfatta inte enbart själva sakfrågan, t. ex. krediter till byggandet av en statsmotorväg, utan hela trafikpolitiken överlag.

I ett modernt samhälle är många frågor uppdelade på olika nivåer inom samhället. Kompetensen i frågorna är ofta delad mellan kommunen, kantonen och staten. Som exempel från Schweiz kan tas kostnader för byggandet av riksvägar. Folkviljan i en kanton, uttryckt i ett referendums resultat, utgör då endast en påtryckning på den slutgiltiga beslutande politiska instansen, t. ex. regeringen (jfr sammanläggningsomröstningarna i Sverige och Norge).

I det penetrerade materialet återfinns inte så sällan kommentarer om att väljarna desorienteras i valdebatten inför folkomröstningarna.

Väljarna i kantoner och primärkommuner visar för närvarande en viss motvilja mot förändringar, framför allt rörande den egna miljön. Förslag om nya stadsplaner, nya byggnader och vägar och olika former av trafiklösningar har svårigheter att få väljarnas stöd i referendum. Det synes som om det egentligen endast är projekt för åldringsvård och i viss mån skolor som antages av de skeptiska väljarna. Beträffande majoriteten av de frågor som underställs väljarna accepteras dock förslagen från de representativa organen. Väljarna har således visat sig ha samma uppfattning som representanterna i de flesta fall.

Valtekniska erfarenheter och synpunkter

Vid alla folkomröstningar utges genom myndigheternas försorg en officiell informationsbroschyr, där en redogörelse lämnas för de olika frågor som vid ett valtillfälle skall föreläggas folket. Broschyren avses dels ge opartisk information, dels presentera kantonsregeringens syn på de olika frågorna.¹ Tekniskt sett synes valkampanjen vara en traditionell politisk valkampanj.

De tekniskt komplicerade frågorna har visat sig svåra att formulera på ett enkelt sätt. Under hösten 1974 har det även förekommit otydligheter i fråga om vad referendum egentligen gällt. Missbruk av underskrifter för folkinitiativ har lett till förslag om förändrade regler kring denna procedur. Högsta domstolen har efter överklaganden fått avgöra tvister i dessa avseenden.

Till de tekniska problemen kan också hänföras folkomröstningarnas

¹ Exempel på sådan broschyr: Kanton Zürich. Volksabstimmung vom 22. September 1974.

Tabell 2 Valdeltagandet i de undersökta kantonala och primärkommunala folkomröstningarna 1974 (procent)

Kantonala (27 st)			Primärkommunala (52 st)		
Min	Max	Genomsnitt	Min	Max	Genomsnitt
29 %	84 %	52 %	22 %	81 %	58 %

utformning med ett flertal frågor vid samma valtillfälle. Med hänsyn till att motförslag från berörda myndigheter föreligger gentemot förslag i ett folkinitiativ, kan valsituationen för väljarna bli komplicerad. Ett nej kan exempelvis betyda att man röstar för att ett visst projekt bör genomföras.

Av vad som kan utläsas av materialet beträffande vallokalernas öppet-hållande, är detta efter svenska förhållanden mycket begränsat. Möjlighet till poströstning som vid allmänna val i Sverige synes inte föreligga.

I ett avseende kan man ganska tydligt redovisa en bestämd iakttagelse. Valdeltagandet i folkomröstningarna i Schweiz har sjunkit betydligt, oavsett om det gäller federala, kantonala eller primärkommunala folkomröstningar. Denna fråga har även kommit upp till debatt i Schweiz, och det kan utläsas en viss oro på många håll för att hela den direkta beslutsprocessen i Schweiz, inte skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt för framtiden (se tabell 2).

Valdeltagandet i kantonen St Gallen har under åren efter andra världskriget sjunkit, speciellt gäller detta ungdomsväljarna (se tabell 3).

Som jämförelsesiffror kan tas valdeltagandet i St Gallen i parlamentsvalen 1963 och 1967 som låg på 74 resp. 71 procent, och valdeltagandet i kantonsrådsvalet 1969=56 procent.

Siffror finns även på valdeltagandet 1963-67 vid primärkommunala folkomröstningar i fyra städer/kommuner (se tabell 4).¹

Det bör noteras att vid ett valtillfälle, som omfattar flera referendumsfrågor, varierar valdeltagandet i de olika frågorna, enligt det tillgängliga

¹ Kommunal Tidskrift 1970:8 s. 506.

Tabell 3 Valdeltagande i St Gallen

Federala folkomröstningar		Kantonala folkomröstningar	
1946	75 %	1967	47 %
1956	65 %	1968	45,5 %
1967	50 %		

Tabell 4 Valdeltagandet i vissa primärkommuner

Antal folkomröstningar/år		Valdeltagande
Bern	12-21	9-62 % genomsn. 30 %
Zürich	10-22	35-72 % genomsn. 42 %
Genève	1	15-20 %
Neuchâtel	1	15-20 %

Tabell 5 Valdeltagandet i de federala folkomröstningarna

1950–1959	51,8 %	1875–1951	57,5 %
1960–1969	43,2 %	1950–1969	43,8 %

materialet med upp till 5 procent.

Valdeltagandet är även beroende av om exempelvis en primärkommunal folkomröstning sker samtidigt med en federal omröstning eller ej. Vid de undersökta primärkommunala folkomröstningarna 1974 var valdeltagandet genomsnittligt 42 procent, då bara primärkommunala omröstningar förekom, men 71 procent när omröstningen skedde samtidigt med en federal folkomröstning.

Den tendens som av detta material kan utläsas till ett sjunkande valdeltagande motsvaras av andra iakttagelser. Från kantonen Basel-Stadt redovisas ett genomsnittligt valdeltagande i kantonala folkomröstningar på ca 30 procent den senaste tiden.

Av samtliga de teoretiska arbeten som genomgått om den direkta demokratin i Schweiz framgår, att den vikande tendensen beträffande valdeltagandet i Schweiz i folkomröstningarna är generell för samtliga nivåer, både den federala, kantonala och primärkommunala (se tabell 5).

Det genomsnittliga valdeltagandet i federala omröstningar var alltså under sextiotalet 8,6 procent lägre än under femtiotalet. Vid den senaste mest kända federala folkomröstningen om Ueberfremdung i september 1974 noterades dock ett rekordhögt valdeltagande på 70 procent över hela Schweiz. Som jämförelse redovisas i tabell 6 valdeltagandet i parlamentsvalen sedan 1951.

Det bör således påpekas, att den sjunkande trenden i valdeltagandet vid folkomröstningarna motsvaras av en liknande tendens även vid de allmänna valen till folkrepresentationen. Frågan om det sjunkande valdeltagandet i Schweiz berör hela det schweiziska politiska systemet. Den sjunkande trenden i valdeltagandet är dock starkare markerad vid folkomröstningarna. I de kantoner, där röstplikt råder, är dock valdeltagandet högre.

I den litteratur, som är tillgänglig om det schweiziska systemet har man också berört de principiella problem som är förknippade med det sjunkande valdeltagandet i folkomröstningarna (Briner, Engler, Gerstein).

Olika förklaringar ges till det sjunkande valdeltagandet i folkomröstningarna, exempelvis:

Tabell 6 Valdeltagandet i parlamentsvalen

1951	71,0 %	} genomsnitt 66,6 %
1955	70,1 %	
1959	69,0 %	
1963	66,3 %	
1967	66,5 %	
1971	56,9 %	

- medborgarnas ökade rörlighet, man känner sig inte höra hemma i en kommun så som tidigare
- samhällets ökade komplexitet
- sambandet mellan olika sakfrågor när man politiskt försöker lösa problem i samhället, bl. a. i ekonomiskt avseende
- ett ökat samband mellan de politiska frågorna på olika nivåer: staten—kantonen—primärkommunen
- tillkomsten av långsiktig samhällsplanering
- svårigheter att ge alla medborgare likvärdig information
- en konsekvens av det schweiziska samlingsregeringssystemet, vilket lett till ringa partiprofilering
- det ökade välståndet minskar intresset för politik.¹

En förklaring som ofta återkommer är den, att valdeltagandet sjunker därför att frekvensen av folkomröstningar blivit högre. Detta kan vara en förklaring till det nutida fenomenet, men har inte stöd i det schweiziska historiska materialet. Under andra perioder i Schweiz har antalet folkomröstningar också stigit, men detta har inte haft till följd att valdeltagandet sjunkit.

I undersökningar på kommunal nivå har man även funnit att i kommuner med kommunalstämma minskade närvaron med ökad kommunstorlek.

Detta förhållande gäller, fast i någon mindre grad, även kommuner med representativa organ och då för folkomröstningar.

En annan faktor bakom det sjunkande valdeltagandet de senaste åren torde vara kvinnorösträttens införande. Kvinnorna röstar genomsnittligt sett i mindre grad än männen, och kvinnorna fick kantonal och kommunal rösträtt, innan de fick federal rösträtt.

Med större kommuner, som delvis vuxit fram även i Schweiz, har också de kommunala uppgifterna ökat och blivit mer komplicerade, vilket bl. a. lett till att de styrande i vissa fall anser att den direkta demokratin försvårar den politiska beslutsprocessen. Man kan nästan säga, att den direkta demokratin betraktas som ett hinder, som det gäller att undvika (Briner). Dessa tecken på en förändrad syn på den direkta demokratin kan kanske delvis förklara den aktivitet, som för närvarande pågår att reformera folkomröstningsinstitutet genom att inskränka främst antalet obligatoriska folkomröstningar. Denna diskussion pågår såväl på federal, kantonal som lokal nivå. Förslag framföres och har redan delvis börjat genomföras, bl. a. om att höja talen för det antal medborgare som krävs för ett folkiniciativ. Denna diskussion innebär dock inte att folkomröstningssystemet som sådant ifrågasätts i Schweiz. Medborgarnas möjlighet till direkt deltagande i beslutsprocessen betraktas säkerligen fortfarande av en överväldigande opinion som en omistlig del i den schweiziska styrelseformen. Även andra utvägar än folkomröstningar prövas dock för närvarande för att stärka medborgarnas inflytande.

¹ Stämmer ej med svenska erfarenheter.

Summering av erfarenheter från Schweiz

Folkomröstningar förekommer mycket ofta på kommunal och kantonal nivå, främst i tyska Schweiz. Förhållandena varierar från kanton till kanton.

Valdeltagandet har sjunkit och är efter svenska förhållanden genomsnittligt lågt, men varierar kraftigt från ibland ca 10 procent upp till 70–80 procent. Genomsnittliga valdeltagandet jämfört med parlamentsvalen och schweiziska federala folkomröstningar är lägre i kantoner och kommuner. Valdeltagandet brukar bli högre om det är gemensam valdag för federala, kantonala och kommunala folkomröstningar. Det låga valdeltagandet förklaras delvis av alltför många rösttillfällen genom de obligatoriska finansomröstningarna.

Utformningen av frågorna har kommit under diskussion, liksom folkinitiativens utformning och processuella förlopp, vid t. ex. namninsamlingarna.

Frågornas utformning kan medföra att valsituationen för väljarna blir mycket svår. Ett nej kan vara ett uttryck för att ett projekt skall genomföras.

Vallokalernas öppethållande är efter svenska förhållanden mycket begränsat. Man synes ha haft ringa intresse för att genom ett förenklat valförfarande och särskilda valtekniska stimulansåtgärder försöka stimulera valdeltagandet.

En tendens finns att vissa kommunala/kantonala folkomröstningar i stället för att lösa lokala tvister blir ett led i försök att genom lokala massmanifestationer utöva påtryckning på staten rörande vissa projekt. Detta hänger samman med ett ökat beroendeförhållande i sakfrågorna mellan den statliga, kantonala och kommunala nivån.

En debatt har börjat i Schweiz om att inskränka folkomröstningssystemet och minska antalet folkomröstningar med syfte att öka demokratins funktionsduglighet och att höja valdeltagandet i folkomröstningar om väsentliga frågor. Folkomröstningssystemet som sådant ifrågasätts dock ej.

USA

Kommunala folkomröstningar i olika former är mycket vanliga i USA. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning genomförde en undersökning av institutet i sitt betänkande (SOU 1952:47) om kommunal folkomröstning. Relevanta undersökningar om amerikanska folkomröstningar synes sedan dess inte ha förekommit. Med hänsyn till att värdet av en ytterligare penetrering av förhållandena i USA kan anses vara mindre för utredningens vidkommande, har de amerikanska förhållandena – som är i många avseenden helt olika svenska samhällsförhållanden – endast ägnats mindre uppmärksamhet.

Beträffande utvecklingstendenser rörande delstatlig och kommunal folkomröstning i USA har det i ett standardverk konstaterats, att det föreligger svårigheter att formulera frågorna, speciellt i tekniskt betingade

frågor, och att valdeltagandet numera utgör ca 3/4 av valdeltagandet i guvernörsvalet. Generellt sett synes valdeltagandet i referendum vara klart under 50 procent av valmanskåren. Valdeltagandet överlag i alla former av allmänna val i USA är dock betydligt lägre än i Sverige. Beträffande omröstningsämnen kan noteras, att frågan om vattenfluoridering eller ej, i kariesförebyggande syfte, de senaste åren föranlett många lokala omröstningar i USA och ofta visat sig vara en het debattfråga.

Nya förutsättningar sedan 1952

Debatten om för- och nackdelar med kommunal folkomröstning kan ur många aspekter te sig tidlös. Från principiell demokratisk synpunkt återkommer många argument som diskuterats tidigare, trots betydande samhällsförändringar. Här blir det i hög grad fråga om hur stort man i skilda tidsepoker bedömer värdet vara av att de enskilda kommunmedlemmarna får ett ökat direkt inflytande oberoende av de representativa organen och partierna. Självfallet kommer dock samhällsförändringar att i många avseenden, ehuru mera långsamt, påverka inställningen även rent principiellt. Beträffande teknik, praktiska möjligheter m. m., har åtskilliga förändringar skett i vårt land sedan början av 50-talet som kan få betydelse för synen på kommunal folkomröstning, konsekvenserna av ett sådant institut och tekniska/praktiska möjligheter för ett sådant system att fungera. Några punktvis anförda utvecklingsdrag avseende främst kommunernas ställning m. m. kan därför vara motiverat att anföras.

1 *Mindre antal kommuner*

Sedan 1952 är två omfattande primärkommunala indelningsreformer genomförda. Antalet primärkommuner har minskat från ca 2 500 före 1952 till 278 år 1974. Betydelsen härav för folkstyrelsens möjligheter är svår att ännu överblicka. Beträffande folkomröstning, torde ett mindre antal kommuner innebära förenklingar i så måtto, att det över hela landet kan beräknas bli totalt en mindre frekvens av kommunala folkomröstningar i 278 kommuner än i 2 500 (även om "behovet" av folkomröstningar skulle öka med växande kommunstorlek).

2 *Kommunerna betydligt större*

Att kommunerna i konsekvens med indelningsreformerna blir större både till ytvidd, invånarantal, ekonomiska och administrativa resurser m. m. medför sannolikt att argumenteringen kan öka för kommunala folkomröstningar i någon form. Avståndet mellan representanterna och medborgarna tenderar att öka, antalet kommunala förtroendemän minskar starkt och därmed kontaktpunkterna i ett representativt system. Tjänstemännens inflytande vidgas i motsvarande mån. Huruvida kommunala folkomröstningar kommer att te sig som det bästa alternativet för att lösa uppkomna problem beror i hög grad av vilka reformer man på andra

vägar kan åstadkomma. I ett avseende medför de större kommunerna komplikationer. De flesta kommunala folkomröstningar blir till karaktären mer komplicerade genom den större valmanskåren, och dess ökade spridning. Större krav på den tekniska apparaten ställs överlag.

3 *Vidgade uppgifter*

De nya kommunerna avses få vidgade uppgifter vilket ökar deras ansvar. Den statliga detaljregleringen skall samtidigt minska. De kommunala frågorna torde bli mer komplexa härigenom.

4 *Enhetligt kommunbegrepp*

Det enhetliga kommunbegreppet alltsedan 1971 innebär förenklingar, lagtekniskt och administrativt. Särregler för ev. kommunal folkomröstning i både landskommuner, städer, köpingar, municipalsamhällen behövs ej. Antalet kommunalförbund är numera så obetydligt, att dessa kan helt utelämnas i en diskussion om kommunal folkomröstning. Eventuella regler om kommunal folkomröstning blir således förenklade i och med det enhetliga kommunbegreppet.

5 *Landstingen ny ställning*

Landstingens register har breddats sedan 1952, och förslag föreligger om vissa nya uppgifter för landstingen vid sidan om sjukvården. Landstingens ställning har förändrats på så sätt, att de numera är öppnare än tidigare, deras frågor diskuteras mer offentligt och partiengagemanget ökar även avseende landstingen. Denna utvecklingstendens kan antas accentueras om kommunaldemokratiutredningens förslag rörande landstingen genomföres. Detta talar för att landstingen inte kan avfärdas från diskussionen om ev. kommunal folkomröstning så lätt som skedde för 20 år sedan. Skulle kommunal folkomröstning övervägas på allvar för primärkommunerna, talar många skäl för att ett sådant institut även måste gälla landstingen ehuru landstingen alltid haft enbart ett representativt system. Med tanke på landstingens speciella karaktär av sjukvårdskommun kan det dock anföras skäl för att just med avseende på de frågor som fortfarande är tyngdpunkten i landstingens verksamhet utelämnas landstingen från diskussionen. Alternativt kan eventuella regler rörande kommunal folkomröstning utformas något olika avseende landstingen. Ett särskilt problem rörande landstingen och ev. kommunal folkomröstning blir frågeformuleringar och ansvarsproblem avseende den regionala samhällsplaneringen. Länsstyrelsernas, landstingens och olika statliga länsorgans speciella roller i samma sakfrågor torde inte göra det lätt för väljarna i en folkomröstning. Rent praktiskt föreligger speciella problem för sekundärkommuner som landstingen att anordna omröstningar, då vallagstiftningen för närvarande bygger på primärkommunerna som bärelement i valorganisationen. Landstingen är inte heller någon överkommun gentemot primärkommunerna, utan en parallell nivå.

6 *Starkare samband riks-kommunalpolitik*

I fler och fler frågor går samhällsutvecklingen alldeles tydligt i riktning mot en ökad sammanflätning statligt och kommunalt och förmodligen även regionalt/lokalt. Den speciallagsreglerade andelen av den kommunala förvaltningen torde öka, särskilt för landstingens vidkommande. Av detta följer att ansvarsfrågan för ett beslut i en sakfråga blir mer komplicerad. En omröstning på lokal nivå betyder då inte så mycket, och inskränker sig till att mera bli en manifestation från medborgarna på det lokala fältet. (Jfr utvecklingstendenserna i Schweiz.) Svårigheterna att formulera väsentliga frågor i kommunala folkomröstningar kan därigenom förväntas öka. Folkomröstningen förvandlas från en metod att lösa lokala tvister till en manifestation i fråga om kommunens enighet kring sina egna intressen.

7 *Den kommunala långtidsplaneringen har ökat i betydelse*

Överlag har samhällsplaneringen på 70-talet en helt annan och väsentligare roll än på 50-talet. Denna planering innebär också i sig en ökad integration mellan olika samhällsnivåer. Inte minst ekonomiskt har behovet av kommunal långtidsplanering ökat. I tider av ekonomiskt trångmål ställs ökade krav på prioriteringar och därmed även långsiktig avvägning av önskvärda utgifter mot förväntade inkomster. Kommunala folkomröstningar måste bedömas med hänsyn till konsekvenserna för den långsiktiga planeringen i kommunerna och detta talar inte för direkta omröstningar. Vid formuleringen av frågor för omröstning måste deras ekonomiska sammanhang redovisas.

8 *Partiernas kommunala betydelse har ökat*

I takt med utvecklingen mot större kommuner har partiernas betydelse ökat. Samlingslistor eller s. k. "opolitiska listor" är exempelvis nu helt borta. Ännu 1938 fanns dylika listor i 14 procent av antalet kommuner. Genom denna utveckling och den satsning som gjorts på partierna genom bl. a. det kommunala partistödet, borde följa som konsekvens en ökad kommunikation mellan väljare och representanter. Huruvida så är eller blir fallet, kan inte klargöras här. Det beror delvis på hur partierna själva förvaltar sitt pund. Viktigt i sammanhang med diskussionen om kommunal folkomröstning eller ej är i vilken mån partierna kan suga upp missnöjda grupper och assimilera dessa med det demokratiska representativa systemet. Sannolikt betyder småpartiernas möjlighet att existera en del i dessa sammanhang. Från majoritetsvalens USA vet vi, att i många delstater genomfördes kommunala folkomröstningsinstitut just som en reaktion mot att majoritetspartier missbrukade sin ställning, med resultat minskad medborgaranknytning och minskat väljarförtroende.

9 *Fler majoritetsmarkeringar*

En utveckling pågår, som utredningen redovisar i sitt betänkande SOU 1975:41, mot ökad "majoritetsmarkering" i både primärkommuner och landsting. Syftet med denna är i stort sett, att man därigenom skall få en tydligare partiprofilering, så att skillnader mellan partierna lättare kan urskiljas av valmännen, och det kommunala intresset därav stimuleras. Om resultatet blir detta, vet vi ej. I väsentliga frågor för den egna kommunen, när det gäller kommunens samfälliga intressen gentemot grannkommuner, länsmyndigheter och statsmakt, är det knappast sannolikt, att majoritetsmarkeringen slår igenom, utan den kommunala samhörigheten består.

10 *Massmedias betydelse för kommunalpolitiken har ökat*

Pressens, radions, tv:s betydelse som informationsinstrument för kommuner och landsting har ökat och kan förväntas fortsätta att öka. Skulle kommunala folkomröstningar bli vanliga kan man räkna med att massmedia på mer än ett sätt kan fresta det representativa systemets funktionsförmåga. Massmedia kan stimulera och förstora många smågruppers frågor och problem och konstruera motsättningar mellan de representativa organen och allmänheten. I stort sett torde det dock vara så att massmedias större roll framför allt innebär ökade möjligheter för ett kommunalt folkomröstningsinstitut. Informationsmöjligheterna ökar kraftigt. Eftersom en folkomröstning skall gälla en sakfråga blir detta särskilt betydelsefullt. Informationsfrågorna måste under alla förhållanden noga penetreras vid överväganden om kommunal folkomröstning.

11 *Valdeltagandet ökar*

Valdeltagandet i de allmänna valen har ökat kraftigt de senaste åren. Detta gäller både riksdags- och kommunalval. Numera är det ingen egentlig skillnad med tanke på gemensam valdag men denna tendens var klar redan dessförinnan. Valdeltagandet i 1950 års kommunalval var 80,1 procent, vid 1952 års riksdagsval 79,1 procent. Vid 1973 års riksdagsval var valdeltagandet 90,8 procent och samma procentandel beräknas de kommunala valen ha haft (se bil. C).

Detta ökade valdeltagande är ganska unikt internationellt sett och tyder på att det representativa systemet uppbäres av ett starkt förtroende från medborgarnas sida. Skulle en allvarlig förtroendekris inträda, kommer den säkert att i första hand märkas genom att fler och fler stannar hemma på valdagen. Sannolikt kan det ökade valdeltagandet till större delen förklaras socio-ekonomiskt. Valdeltagandet är numera ungefär lika högt i alla sociala skikt, även om vissa nyansskillnader fortfarande föreligger. En ökad social standard har således resulterat i en ökad integrering mellan samhälle och sociala skikt som tidigare inte kände sig ha någon anknytning till samhället. Bidragande till det ökade valdeltagandet torde dock även ha varit ökade informationsmöjligheter genom

massmedias expansion samt den förenkling av valförfarandet och den förbättrade valservice som skedde i samband med övergång till gemensam valdag. Ytterligare förenklingar planeras.

Det ökade och jämnare valdeltagandet kan dock förklaras olika. I debatten om kommunal folkomröstning kan det också ges olika innebörd. Man kan anse, att folkomröstningar är onödiga, eftersom valdeltagandet är i topp. Detta skulle visa, att det representativa systemet fungerar bra. Man kan även säga, att det ökade valdeltagandet visar att man kan ge väljarna ett ytterligare ansvar, att kunna direkt avgöra speciella frågor, eller uttala sig om deras lösning. Under alla förhållanden torde det ökade och stabila valdeltagandet i de allmänna valen framför allt innebära, att man ställer motsvarande krav på högt valdeltagande vid ev. allmänna folkomröstningar. Allmänheten är nu van vid att valdeltagandet skall ligga på en hög nivå. Detta inger förtroende för valets resultat. Alla har också fått en rimlig chans genom förbättrad service m. m. att kunna delta. Rösträttsålderns sänkning till 18 år torde inte på något avgörande sätt förändra valdeltagandet.

En förutsättning för att ett system med kommunala folkomröstningar skall fungera väl är således att det konstrueras på sådant sätt, att valdeltagandet ligger på ungefär samma nivå som i de allmänna valen. Annars kommer utslagen i folkomröstningar att bli utan större värde.

12. Ny valteknik och nya röstvanor

Bland det viktigaste i den nya valtekniken är de ökade möjligheterna att rösta på posten, både på valdagen och före valdagen. En kraftigt ökad frekvens av poströsterna kan också konstateras. (Se bil. C och D.)

Som framgår av bilaga C varierade poströstandet i olika kommuntyper. I en del större kommuner var andelen poströstande extremt stor. I Stockholm var poströsternas andel 1970 22,7 procent, Solna 21,4 procent, Lund 18,7 procent, Uppsala 17,4 procent och Göteborg 15,8 procent.

Det bör även påpekas, att den ojämförligt större andelen poströstande gäller röstning *före* valdagen. Vid 1973 års val avgavs 685 811 av de 738 217 poströsterna före valdagen, och bara 52 406 röstade på postanstalt valdagen. Poströstningen skedde endast till en mindre del på tillfälliga röststationer på sjukhus, vårdanstalter etc. 1973 avgavs 637 434 av poströsterna på postanstalter, före valdagen.

Tabell 7 Poströstning i kommunalvalen 1958–73

Kommunalvalen	Antal poströster	Poströster i procent av de röstande
1958	75 269	2,5
1962	107 699	3,3
1966	130 370	3,7
1970	628 055	14,0
1973	738 217	14,3

Det kan även nämnas, att andelen poströstande stigit kraftigt även vid kyrkofullmäktigevalen. 1970 avgavs vid kyrkofullmäktigevalen 32 460 poströster, dvs. 5,3 procent av avgivna röster. 1973 hade antalet poströster stigit till 66 661.

1952 kunde FOU avfärda möjligheten till poströstning i samband med kommunal folkomröstning ganska lätt med hänvisning till att det var så ringa andel av väljarna som röstade på posten (SOU 1952:47 s. 34). Med den kraftigt ökade andel poströster som vi nu har, kan frågan om poströstning inte avfärdas på detta sätt. Den ökade andelen poströster sammanhänger givetvis med att valservicen ökat. Men här finns också ett sammanhang med ökad rörlighet till följd av samhällsförändringen. Många människor pendlar, och vid en kommunal folkomröstning i hemkommunen skulle sannolikt många medborgare inte kunna utnyttja sin rösträtt, om de absolut måste vara hemma på valdagen för att kunna rösta.

De ändrade förutsättningar som här redovisats torde visa, att om ett system med kommunala folkomröstningar skall införas, måste möjligheter ges medborgarna att i någon form rösta på posten före valdagen. Inte minst för stora kommuner som t. ex. Stockholm torde detta vara ett angeläget problem att lösa. Vid kommunfullmäktigevalet i Stockholms kommun 1970 röstade inte mindre än 111 360 på posten av totalt 489 840 röstande, dvs. 22,7 procent. För den motsatta ytterligheten Gotland, där andelen poströster 1970 bara var 10 procent, innebär ändå detta, att 3 443 väljare avgav sin röst på posten, i regel före valdagen. Sannolikt vill dessa väljare ha samma möjlighet vid ev. kommunal folkomröstning i dag.

I den nya valtekniken ingår även andra komponenter än poströstning. Sammanräkningsförfarandet har förändrats genom ökad användning av bl. a. datasystem.

Vilken betydelse allt detta får för möjligheten att genomföra kommunala folkomröstningar bör penetreras. Sannolikt kan man utgå från att en förbättrad teknik ökar möjligheterna att administrativt genomföra ett system med kommunala folkröstningar.

13 Ändrad periodicitet för de allmänna valen

Genom införandet av gemensam valdag fr. o. m. 1971 skedde en förändring av mandatperioderna för både riksdagens och de kommunala församlingarnas ledamöter, från fyra år till tre år. Detta innebär, att allmänhetens kontrollmöjligheter ökat gentemot de förtroendevalda. Å andra sidan medför dock förändringen, att det gamla systemet med allmänna val vartannat år ersatts med val vart tredje år. Genom en sådan tidsförlängning skulle utrymmet öka icke-valår för andra manifestationer av väljarkåren, exempelvis folkomröstningar.

14 Rättsläget

Ett särskilt problem är rättsläget rörande kommuners och landstings möjligheter att på legalt sätt anordna folkomröstning i någon form. Utgångspunkten är då riksdagens rätt att enligt regeringsformen stifta lag om rådgivande folkomröstning i statliga angelägenheter (8 kap. § 4 RF). Både författningsutredningen och grundlagberedningen har i samband med författningsrevisionen hävdad, att någon grundlagsreglering i och för sig inte skulle vara erforderlig angående denna riksdagens rätt att inhämta folkets mening i en rådgivande folkomröstning. (Jfr Författningsutredningens förslag, SOU 1963:16 och Grundlagberedningens betänkande Ny RF, Ny RO, SOU 1972:15 s. 160). Även i andra länder har rådgivande folkomröstningar anordnats utan något stadgande i författning (Norge om anslutning till EG 1972 samt England d:o 1975).

Likväl har det ansetts innebära bestämda konstitutionella fördelar att folkomröstningsinstitutet definieras och preciseras i författningen såsom en riksdagens rätt, varav följer, att regeringen inte kan anordna folkomröstning, utan att riksdagen tagit ställning till utformningen av den fråga, som ska ställas till medborgarna. (SOU 1972:15 s. 160).

Den meningen kan då hävdas, att de beslutande kommunala instanserna analogt med denna riksdagens rätt (enligt RF 8 kap. 4 §) skulle ha möjlighet att såsom led i ärendebereidningen kunna inhämta kommunmedlemmarnas åsikt i ett ärende före beslut i fullmäktige resp. på landstingsmöte.

Sedan RR i utslag 1967 stadgat, att kommunal folkomröstning i former som överensstämmer med det folkomröstningsinstitut som reglerades i den äldre RF § 49 eller som ligger detta nära inte är tillåten utan lagstöd, måste dock utgångspunkten beträffande rättsläget vara, att kommunal folkomröstning i sådan form inte är lagenlig. En särskild och mer utförlig redogörelse rörande rättsläget och bakgrunden till detta rättsfall synes dock vara erforderlig.

Gällande rätt

Frågan om inhämtande av kommunmedlemmars uppfattning i visst ärende genom omröstning har bedömts i två utslag av regeringsrätten. (Regeringsrättens Årsbok 1932 s. 166 och 1967 ref. 57). I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift 1973, s. 258 ff (Hans Calmfors "Kommunal folkomröstning – kommunal opinionsundersökning") har ämnet diskuterats och rättsfallet från 1967 analyserats. För övrigt saknas närmare analyser av primärkommuns befogenheter på området. Beträffande landstingskommuner har folkomröstning och liknande frågor inte aktualiserats eller prövats i rättspraxis.

Rättsfallet från 1932, som rörde sig om lagligheten av att anordna en omröstning bland trafikanterna i ett visst område rörande busstaxor, är av mindre betydelse i sammanhanget, då det bedömdes av endast en ledamot av regeringsrätten. Någon bestämd slutsats om rättsläget kan därför inte dras av detta rättsfall. Rättsfallet från 1967 rörande beslut om

en kommunal folkomröstning av Uknadalens kommunalfullmäktige är däremot av en avgörande betydelse för bedömningen av gällande rätt i fråga om kommunal folkomröstning.

Kommunalfullmäktige i Uknadalens kommun (Kalmar län) beslöt den 29 juni 1965 att anordna omröstning inom Ukna församling av frågan om önskad kommunblockanslutning, att uppdra åt valnämnden i kommunen att anordna omröstningen samt att ställa medel till förfogande för ändamålet.

Det hör till förhistorien att kommunalfullmäktige i Uknadalen redan 1963 hos regeringen anhållit om särskilt tillstånd att anordna folkomröstning i Ukna församling angående församlingens hänförande till kommunblock. Framställningen föranledde ingen åtgärd enligt beslut i konselj. (28/6 1963, inr.dep.)

Beslutet om folkomröstningen 1965 fattades av en majoritet i fullmäktige med 21 röster för och 9 röster mot. Minoriteten bestod av de flesta representanterna från just Ukna församling. Majoriteten i fullmäktige ansåg emellertid, att Uknas representanter inte motsvarade folkviljan i Ukna församling i det aktuella ärendet. Därför önskade man testa opinionen i Ukna genom en omröstning. Majoriteten i fullmäktige önskade, att Ukna församling skulle anslutas till Åtvidabergsblocket, medan minoriteten föredrog Västerviksblocket. Representanterna för Ukna församling uppfattade beslutet om omröstning som ett misstroendevotum och kallade den beslutade folkomröstningen som "ett beslut om tvångsomröstning". (Akt ITL 2565, Länsstyrelsen i Kalmar län.)

Kommunalfullmäktiges i Uknadalen beslut i juni 1965 om folkomröstning i Ukna församling överklagades av en kommunmedlem från Ukna församling. Det gjordes gällande i besvärsskrivelsen, att det tillkom fullmäktiges ledamöter att själva ta ställning i ärendet, att valnämnden hade en officiell funktion i samband med de allmänna valen, att det inte låg inom fullmäktiges kompetens att ge valnämnden ett uppdrag som inte var bestämt i lag, att kommunen inte heller var behörig att anslå medel till en sådan folkomröstning samt att beslutet därför stod i strid med bestämmelserna i bl. a. 76 § 1 mom. KL.

I samband med att kommunalfullmäktige yttrade sig över besvären beslöt fullmäktige att vidhålla beslutet om själva omröstningen. Man tog dock tillbaka beslutet beträffande uppdraget åt valnämnden och beslöt i stället utse en kommitté på fem personer att verkställa omröstningen, detta under förutsättning att länsstyrelsen skulle finna beslutet att lämna uppdrag åt valnämnden strida mot lagen. Valen av kommittéledamöter bordlades. Länsstyrelsen i Kalmar län konstaterade i utslag (7/2 1966) att fullmäktige fick anses sakna befogenhet att lämna valnämnden ett uppdrag att anordna kommunal folkomröstning. Länsstyrelsen konstaterade emellertid, att fullmäktige senare beslutat överlämna uppdraget åt en särskild kommitté. På grund härav och då länsstyrelsen inte bedömde omröstningen som sådan vara olaglig, lämnades besvären utan bifall.

Talan fullföljdes emellertid hos regeringsrätten, varvid påtalades att kommunalfullmäktige inte beslutat upphäva sitt tidigare beslut rörande uppdraget åt valnämnden, utan endast avgivit yttrande över besvären.

Regeringsrätten behandlade ärendet den 7 december 1967. Utslaget har följande lydelse:

”Den av fullmäktige beslutade omröstningen, som valnämnden erhållit i uppdrag att anordna, synes vara avsedd att företagas huvudsakligen i de former, som gäller för allmänna val. Omröstningen skulle således närmast få karaktär av en kommunal motsvarighet till folkomröstning enligt § 49 regeringsformen. Även om en kommun bör äga stor frihet vid val av form för utredning i ärende, som i och för sig utgör en kommunens angelägenhet, är den av fullmäktige beslutade åtgärden dock av sådan beskaffenhet att den icke kan anses tillåten utan uttryckligt stöd av lag. Fullmäktige har därför genom klandrade beslutet överskridit sin befogenhet.

På grund härav – och då fullmäktige överskridit sin befogenhet även genom att anlita valnämnden för annat än författningsenliga uppgifter och detta beslut icke kan anses upphävt genom det av länsstyrelsen åberopade beslutet – prövar regeringsrätten lagligt, att med ändring av länsstyrelsens utslag, upphäva fullmäktiges klandrade beslut.” (RA 1967:ref. 57.)

Regeringsrätten fäste alltså avgörande vikt vid att den beslutade omröstningen *dels* skulle företas huvudsakligen i de former som gällde för allmänna val och *dels* skulle närmast få karaktären av en kommunal motsvarighet till folkomröstning enligt 49 § i då gällande regeringsform. Som domen utformades synes dessa två omständigheter ha ansetts tillräckliga för att beslutet skulle betraktas som kompetensöverskridande, även om uppdraget till valnämnden finns omnämnt i domens första stycke. Av andra stycket framgår att anlitan av *valnämnden* för andra än författningsenliga uppgifter ansetts vara kompetensöverskridande, vilket i sig utgjort tillräcklig grund för att upphäva beslutet.

Att beslutet att anlita valnämnden inte ansetts upphävt genom kommunalfullmäktiges uttalande i samband med yttrandet över besvären till länsstyrelsen, förklaras av att ärendet då egentligen inte avsåg en omprövning av det tidigare beslutet, vad avser sättet för genomförande av omröstningen, utan endast rörde sig om yttrande över besvären. Vidare var återtagandet av uppdraget till valnämnden beroende av om länsstyrelsen skulle finna det olagligt. Att så var fallet avgjordes först genom regeringsrättens utslag.

Av domen kan dras den slutsatsen, att kommunal folkomröstning i former som överensstämmer med det institut som reglerades i den äldre regeringsformen eller som ligger detta nära inte är tillåten utan lagstöd (jfr Calmfors a s. 261 f). Den nya regeringsformens ikraftträdande synes inte innebära någon förändring i rättsläget, ej heller valnämndens ställning numera som regelrätt kommunal nämnd enligt den nya vallagen. (SFS 1972:620, Prop. 1972:105 s. 100, 121).

Regeringsrätten har i domen betonat kommunernas stora frihet vid val av former för utredning i ärenden som avser kommunal angelägenhet. Den allmänt accepterade friheten för kommuner att inom den allmänna kompetensens ram råda över sina verksamhetsformer som bestyrkes av detta uttalande ger emellertid fog för slutsatsen att kommunfullmäktige får besluta om opinionsundersökningar av skilda slag, även omfattande sådana, bland kommunmedlemmarna och att anslå medel till genomfö-

rande (jfr Calmfors a a s. 262).

I debatten om kommunal folkomröstning har, som framgått ovan, ofta framförts den meningen, att de moderna opinionsundersökningarna utgör en god ersättning för folkomröstningar. (Jfr remissyttrandena 1954 från Svenska stadsförbundet och Svenska landskommuners förbund.) Med hänsyn till de varierande former av olika opinionsundersökningar som visat sig kunna tillämpas i samband med kommunernas handläggning av indelningsfrågorna vid den senaste kommunreformen, blir då rättsläget av särskilt intresse. Åtskilliga exempel (se ovan s. 186 ff) visar nämligen att det blir mycket svårt att rättsligt definiera skillnader mellan en opinionsundersökning och det man kallar rådgivande kommunal folkomröstning. Att anordna en opinionsundersökning i form av en urvalsundersökning eller en enkät genom att sända ut vissa frågeformulär med svarsalternativ till invånarna i en del av kommunen, är inte förbjudet. Svårigheterna uppstår, när det gäller ett omröstningsförfarande som innebär, att man vänder sig till hela kommunens medlemmar vid ett bestämt tillfälle för att få en opinionsyttring.

Ett beslut av en kommuns fullmäktige att anordna rådgivande kommunal folkomröstning i regi av valnämnden blir klart olagligt, men om s. k. opinionsundersökning av i stort sett samma karaktär beslutas under delvis andra former och beteckningar möter inga rättsliga hinder. Genomföres en opinionsundersökning av kommunstyrelsen som ett led i dess beredning av ett ärende, synes inte heller lagligheten ifrågasättas. (Glimåkra 1972). Om en "allmän opinionsundersökning" eller dylikt anordnas av exempelvis de i fullmäktige representerade partierna genom en särskild valkommitté bestående av valnämndens ledamöter (Riseberga 1973) finns inte heller några lagliga hinder, trots att omröstningen i praktiken genomföres på nästan samma sätt, och trots att kommunala medel användes för ändamålet. (Jfr prejudikat från RR 4/10 1974 betr. Dals Ed om lagligheten av att anslå medel för kommunalt partistöd för sådant ändamål.) Olika möjligheter synes således föreligga att kunna anordna en opinionsundersökning som har samma karaktär som en folkomröstning, antingen av fullmäktige eller vid sidan om fullmäktige.

Kommunernas stora frihet vid val av beredningsformer ger alltså möjlighet för en kommun att fatta beslut i laga ordning om en omröstning som reellt inte skiljer sig från vad man kallar kommunal folkomröstning.

Trots regeringsrättens utslag är därför ändå rättsläget oklart i viss mån. Detta är inte tillfredsställande, även om kompetensproblem av det här slaget inte skulle bli så vanliga. Med anledning härav har ställts frågan, om det i sådant läge inte vore en fördel, att ett institut med kommunal folkomröstning lagreglerades så att full klarhet skapas om folkomröstningsinstitutets former och användbarhet. (Jfr Calmfors a a s. 258 ff.)

Ett problem är även hur regler om opinionsundersökningar kan utformas inom de vidgade ramar som den föreslagna enhetliga kommunallagen erbjuder. Det finns två vägar att välja:

1. att förtydliga lagstiftningen med ett klart stadgande att opinionsundersökningar i enlighet med formerna vid de allmänna valen inte är

tillåtna eller

2. att legalisera ett institut med rådgivande kommunal folkomröstning eller opinionsundersökningar genom en särskild lag.

Första alternativet skulle skapa klarhet rörande de officiella kommunala organens ställning beträffande kommunal folkomröstning, men någon garanti kunde därför inte ges för att partierna, en tidning eller särskilda aktionskommittéer vid särskilt fall likväl anordnade omröstningar av samma karaktär. Röstlängd och övriga erforderliga handlingar är lätt åtkomliga. Informationsmöjligheter finns genom exempelvis det kommunala partistödet. Ett sådant negativt stadgande synes inte heller rimma med direktivens förklaring att största möjliga frihet bör ges åt kommunerna om deras arbetsformer, samt den föreslagna kommunala ramlagens uppläggnig.

Det andra alternativet skulle innebära klarhet rörande kommunens legala rätt och därigenom skulle identitet skapas mellan den formella rätten och en praxis som trots allt i viss mån kunnat utvecklas. En trygghet i formerna kunde därigenom ges, så att alla sådana omröstningar skedde under rättsligt sett betryggande former, att valhemligheten tryggadets etc. Klarhet kunde också skapas om folkomröstningsinstitutets karaktär. I ett par fall har nämligen kommunalfullmäktige som beslutat om en kommunal folkomröstning samtidigt fattat beslut om att omröstningen skulle bli beslutande och vara avgörande för fullmäktiges senare ställningstagande (Skånes Fagerhult 1962, Loshult 1969), alltså ett uttalande för beslutande folkomröstning.

En nackdel med en sådan legalisering kan dock vara, att man därigenom överdimensionerade frågan och således kunde stimulera kommunala folkomröstningar i en omfattning som ställde institutet i konflikt med den representativa demokratin.

Särskilda problem vid eventuella folkomröstningar – opinionsundersökningar

Oberoende av vilken form en lagreglering av kommunal folkomröstning och opinionsundersökningar kan tänkas få i Sverige föreligger vissa problem av mer teknisk natur, som bör särskilt markeras.

Avgränsning och formulering av frågor

1950 års folkomröstningsutredning föreslog i sitt förslag till lag om rådgivande kommunal folkomröstning, att frågor om val och grunderna för utdebitering av allmän kommunalskatt skulle undantas från folkomröstning. Beträffande rådgivande folkomröstning framfördes samma förslag till undantag i reservationen. Då reservanternas förslag även innebar möjlighet till beslutande folkomröstning och rätt för en minoritet i fullmäktige att utlösa folkomröstning, hade de i sitt förslag fler undantag och en särskild klausul av innebörd att fullmäktige kunde avslå förslag till folkomröstning, om "fullmäktige med hänsyn till frågans beskaffenhet

finna dess avgörande icke kunna utan avsevärt men uppskjutas i avbidan på omröstningen”.

I ett särskilt lagreglerat system med rådgivande kommunal folkomröstning — beslutande folkomröstning bortses här ifrån — torde samma undantag böra göras som av föregående utredning, beträffande val och grunden för uttagande av kommunalskatt. Dessutom torde böra övervägas som undantag även frågor som rör statliga åtaganden. Gränsdragningen härvidlag torde dock bli ganska svår. Gäller det ett yttrande om kommunens åsikt i ett ärende, där beslutanderätten i sista hand tillkommer ett statligt organ, bör kommunal folkomröstning i princip vara möjlig.

En allmän omröstning som berör alla väljare i en kommun måste bygga på klarhet, så att väljarna redan före omröstningen vet vad ärendet gäller. Det får inte finnas någon oklarhet om innebörden av ett ställningstagande, inte heller oklarhet om ett besluts finansiella konsekvenser. Den kommunala förvaltningens tudelning mellan en speciallagsreglerad del och en oregerad del finns här i botten som ett speciellt problem. Sammanvävningen i sak mellan riks- och kommunalpolitik är ett annat fenomen som måste beaktas.

I ett system med rådgivande frivilligt referendum, torde majoritetens ansvar utgöra en viktig förutsättning för att svårigheterna inte blir oöverstigliga, när det gäller avgränsningen av aktuella frågor. Svårigheterna blir av en helt annan storleksordning vid beslutande omröstning samt vid olika alternativ, där en minoritet i en representativ församling eller bland väljarna skulle få möjlighet att påfordra folkomröstning.

Utöver avgränsningen av frågor återstår den tekniska utformningen av frågeställningarna vid omröstningen och sättet att fatta beslut om frågornas formulering.

Att döma av diskussionen och erfarenheterna från tidigare folkomröstningar i Sverige kan frågeformuleringarna vid rådgivande folkomröstning vålla mycket delade meningar. Från utlandet föreligger inte så stora möjligheter att erhålla jämförelsematerial, då de flesta folkomröstningar där inte är rådgivande av den art som diskuterats i Sverige. Beträffande folkomröstning rörande statliga angelägenheter antog riksdagen 1954 vilande grundlagsförslag om sådan ändring av RF § 49:2, att 1/3 av riksdagens ledamöter kunde påfordra rådgivande folkomröstning i fråga av särskild vikt. Under utarbetandet av tillämpningslag rörande folkomröstning upptäcktes dock sådana lagtekniska brister i det vilande grundlagsförslaget, att regeringen 1957 begärde (prop. 1957:168), att riksdagen inte skulle definitivt anta det vilande grundlagsförslaget. Frågan hänsköts till författningsutredningen, som föreslog att rådgivande folkomröstning överhuvudtaget skulle utgå ur författningen, vilket dock inte skedde. Därefter har någon rätt för en minoritet i riksdagen att påfordra folkomröstning inte aktualiserats. De konstitutionella problemen i dessa sammanhang har ej heller övervägts sedan 1957.

Inför folkomröstningen i ATP-frågan 1957 fördes förhandlingar mellan partierna om folkomröstningens utformning, bl. a. frågornas formulering. Partierna kunde dock inte enas om formuleringen av de tre alternativ som

skulle gå ut till omröstning, varför riksdagens majoritet efter votering bestämde formuleringen av samtliga alternativ och minoriteten reserverade sig till förmån för den egna formuleringen av sitt alternativ.¹

Bakgrunden till berörda konflikter är den erfarenhet som finns om frågeformuleringar i samband med opinionsundersökningar. Principiellt samma sak kan formuleras på olika sätt, så att väljarnas ställningstagande beror av formuleringen, genom s. k. ledande frågor. I folkomröstningsfrågor som inte blir av direkt partiskiljande karaktär behöver frågeformuleringarna sannolikt inte vålla några olösliga problem. För ett fungerande folkomröstningsinstitut måste dock reglerna utformas så att klarhet kan skapas i alla lägen om omröstningens förutsättningar, detta gäller både för statlig och för kommunal folkomröstning.

Innebär bestämmelserna att en majoritet i fullmäktige erfordras för att ett ärende skall gå ut till rådgivande folkomröstning, finns rimliga garantier för nödvändig klarhet. Fullmäktige har då att i vanlig ordning besluta om formerna för omröstningen, formulera utformningen av de alternativ som föreligger etc. Det förutsättes att ett ärende rörande kommunal folkomröstning beredes på sedvanligt sätt, och att förhandlingar föres om bl. a. frågornas formulering. Skulle dessa förhandlingar inte resultera i enighet om utformningen, får en majoritet ta ansvaret inför väljarna.

I förslaget till lag om frivilligt kommunalt referendum 1952 hette det i § 5, att fråga som framlägges vid folkomröstning må av röstande ej annorledes besvaras än med ja eller nej. Framställes alternativa frågor må vid bestämmande av frågeställningen förordnas att röstande ej äger med ja besvara mera än en av nämnda frågor.

Enligt reservanternas förslag skulle fråga om folkomröstning väckas i normal ordning. Beredningen av sådana frågor skulle, där omständigheterna ej annat föranleda, jämväl avse hur frågeställningen vid sådan omröstning i ämnet lämpligen borde utformas.

Reservanternas förslag till lagtext gav inte besked om hur det skulle förfaras, om oenighet uppstod om frågornas formulering. I reservationen uttalas däremot, att om flera förslag förelåg till frågeformulering, borde varje sådant förslag som vann stöd av det stadgade minimiantalet ledamöter framläggas till folkomröstning. Därigenom skulle den minoritet som påkallat omröstning inte ensam fastställa frågeställningen, vilket ansågs felaktigt. Även vid remissbehandlingen framfördes den meningen av länsstyrelsen i Kronobergs län och stadsfullmäktige i Stockholm och Göteborg, att både majoritetens och minoritetens förslag borde framläggas till omröstning, om enighet ej kunde vinnas om frågornas formulering.

Med reservanternas förslag skulle man dock kunna tänka sig många varianter till frågeställningar om samma problem, om varje alternativ till frågeformulering skulle framläggas som hade bakom sig det stadgade minimiantalet ledamöter. En ledamot av fullmäktige skulle tydligen kunna taktikrösta för mer än ett alternativ. Risk skulle härigenom kunna uppstå att väljarkåren bleve förvirrad och valutslaget splittrat. På denna punkt föreligger en tydlig konstitutionell oklarhet. Problemet om

¹ Molin, B., Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik, s. 71 f; Prop. 1957:177 och 168; KU 1957:7, 2 LU 1957:36.

frågornas formulering i ett system, där minoriteten i en representation skall kunna utlösa en folkomröstning har inte penetrerats sedan diskussionen om ATP-frågan 1957. För det kommunala planet finns också särskilda förutsättningar. Någon följdragstiftning och särskilda tillämpningsregler blev heller aldrig aktuellt att utarbeta till folkomröstningskommitténs förslag 1952, då detta förslag ej föranledde någon proposition.

Poströstning vid kommunal folkomröstning

Som framgått ovan har ökningen av andelen poströstande väljare blivit så stor, att man svårligen idag kan anordna en allmän omröstning bland väljarna rörande kommunala frågor utan att erbjuda dem liknande möjligheter till förhandsröstning på posten som vid allmänna val. Även politiska rättviseskäl talar härför, eftersom det finns en klar tendens att de olika partiernas väljarunderlag har olika röstvanor. Vid 1970 års val röstade sålunda 1/4 av moderata samlingspartiets väljare på posten (tab. 8).

I de allmänna valen har väljaren enligt vallagen 10 kap. 1 § möjlighet att rösta på postanstalt eller på särskild röstmottagning i följande fall:

1. Från och med den 24:e dagen före valdagen till och med valdagen på varje postanstalt i riket, före valdagen under tid då postanstalten är öppen för allmänheten, på valdagen minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan 15.
2. Före valdagen fr. o. m. 24:e dagen var vid senaste val 1973 även särskild röstmottagning i postverkets regi anordnad på tillfälliga postanstalter vid sjukhus, ålderdomshem, fångvårdsanstalt eller liknande vårdinrättning eller vårdanstalt.
3. Dessutom finns enligt vallagen möjlighet för väljare som vistas utom riket att rösta antingen på fartyg (fr. o. m. 45:e dagen före valdagen) eller på svensk ambassad eller svenskt konsulat (fr. o. m. 24:e dagen före valdagen). Röstningen på ambassad/konsulat och svenskt fartyg i utlandet skall vara avslutad så att valsedlarna kan beräknas vara centrala valmyndigheten tillhanda senast kl. 12 dagen före valdagen.

Vid 1973 års val anordnades poströstning fr. o. m. 24:e dagen t. o. m. valdagen på samtliga postanstalter i riket, ca 2 400. Någon begränsning förekom inte. Däremot var många postanstalter öppna på valdagen betydligt längre tid än de obligatoriska två timmarna.

Ca 2 000 tillfälliga postanstalter var inrättade på vårdanstalter m. m., varav hälften på ålderdomshem.

Tabell 8. Andelen poströster av partiernas röstetal

	M	C	F	S	KDS	VPK	SKP
1968	10,5	3,6	8,6	4,4	5,7	3,8	—
1970	24,9	10,5	19,5	11,0	16,8	10,5	22,5

De flesta poströsterna avgavs före valdagen, 686 000 av sammanlagt 738 000 poströster, och bara 52 000 på valdagen. Antalet röster avgivna på vårdanstalter m. m. var 48 000 (bil. D).

Särskilda regler

Vallagen innehåller även vissa regler i § 2 om möjlighet till undantag för att begränsa poströstningen. Beträffande val av landstingsmän och kommunfullmäktige som ej omfattar hela riket (s. k. omval) kan centrala valmyndigheten förordna att röstmottagning ej skall anordnas på valdagen på posten. Förekommer flera postanstalter på en ort, kan också bestämmas att röstning bara får ske på någon eller några av postanstalterna på samma ort. Viss begränsning kan även ske rörande tid då röstning får ske på postanstalt före valdagen.

Kyrkofullmäktigeval: Motsvarande regler i vallagens bestämmelser för de allmänna valen gäller, med ett undantag: inga postanstalter är öppna för röstning valdagen. All poströstning sker senast dagen före valdagen.

Vid 1973 års kyrkofullmäktigeval tog alla postanstalter emot valsedlar före valdagen. Inga begränsningar angående tid för röstning eller annat. Däremot ingen särskild röstning på vårdanstalter.

Extra val (nyval eller omval) kan förekomma vid alla tider på året. Exempel:

Piteå kommun, omval 6/1 1973, kommunfullmäktigeval:

Röstmottagning anordnades på flertalet postanstalter. Med stöd av vallagen § 2 undantogs ett stort antal postanstalter i Stockholm, Göteborg och Malmö. Ingen poströstning förekom på valdagen. I Piteå kommun anordnades poströstning på nio vårdanstalter.

Bara, val av kyrklig samfällighet, 20/10 1974:

Röstmottagning anordnades på posten fr. o. m. 24:e dagen före valdagen, men inte på valdagen. Speciella undantag var Malmö och Bara där röstning kunde ske på alla postanstalter. För Göteborg och Stockholm gällde att röstmottagning bara kunde ske på postkontoren nr 1.

I övriga kommuner anordnades poströstning på alla postanstalter, med undantag av att där fler postanstalter fanns, var röstmottagning möjlig bara på huvudpostanstalten. Därav följde att poströstning kunde ske på 1 700 postkontor. Inga tillfälliga postanstalter på vårdanstalter etc. Några ytterligare begränsningar var inte möjliga genom bestämmelserna i vallagen. Antalet poströster i Bara-valet blev 10–15.

Sammanfattning: Vid de val som anordnas i samtliga kommuner anordnas poströstning på samtliga postkontor, medan vissa begränsningar kan göras vid val i enstaka kommun.

Röstmottagning på valdagen anordnas endast vid ordinarie riksdags-, landstings- och kommunalval.

Frågor rörande poströstning vid ev. kommunal folkomröstning

Postverket har tillställts några frågor rörande poströstning. Svaren kan sammanfattas enligt följande:

1. Om postverket skall anordna poströstning vid kommunala folkomröstningar är det enligt postverket lämpligt att tillämpa i princip samma regler som vid de allmänna valen. Bl. a. motiveras det av utbildningsskäl och att risken för fel blir mindre.
2. Vissa möjligheter till särbestämmelser bör dock prövas. Att förlägga folkomröstning i samband med de ordinarie valen avstyrkes av postverket. Belastningen blir då för stor. Det är tänkbart att ha spridda folkomröstningar över hela året. Det är dock nödvändigt med vissa undantag, eftersom poströstning för kommunal folkomröstning inte kan ske vid tiden för ordinarie val, dvs. 15/8–25/10 vart tredje år; semestertiden 1/6–15/8; eller tiden omkring årsskiftet, 1/12–15/1.
3. Vissa förenklingar är tänkbara genom att poströstning endast kan ske före valdagen och genom att ett begränsat antal postanstalter hålls öppna på större orter. Brevröstning har tidigare diskuterats (se SOU 1967:27 s. 86 ff). Jfr Tyskland: Briefwahl. Brevval innebär att väljaren själv kan posta ett brev med sin röstsedel i en brevlåda, varefter valförrättaren får röstsedeln. Många problem rörande risk för förfalskningar, kontroll av att breven kommer vederbörligen fram etc. föreligger och är ej lösta.
4. När det gäller kostnaderna anses brevröstning bli billigast. F. n. svarar statsverket för alla kostnader rörande poströstning. Postverket lämnar in räkning till statsverket och erhåller sedan särskild ersättning. I tabell 9 ges några exempel på kostnaderna vid val under senare år. Portot för utsändning av röstkort ingår inte i kalkylerna.
5. Flera alternativ anses tänkbara för postens medverkan i ett reglerat system med kommunala folkomröstningar. Att i sin helhet klarlägga frågan om möjligheten till poströstning (ev. brevröstning), kostnader för olika alternativ m. m. anses kräva ett stort utredningsarbete. Många olika aspekter skall belysas och vissa förutsättningar för postverkets medverkan behöver klarläggas.

Kostnader för kommunala folkomröstningar

F. n. delas kostnaderna mellan statsverket och kommunerna. Statsverket trycker valsedlar och bekostar detta för alla partier som blir

Tabell 9. Kostnaden för poströstning vid vissa val

	Antal poströster	Kostnad totalt	Kostnad per röst
Septembervalet 1973	738 000	11 750 000	5:30
Kyrkofullm. 1973	67 000	294 000	4:41
Piteåvalet 1974	3 002	79 000	26:47

Tabell 10. Kostnad för Lunds kommun i samband med riksdags-, landstings- och kommunalval 1973

Arvoden till förtroendemän	15 000
Arvoden till valförrättare	457 000
Administration (kontorsmateriel, telefon, tryckningskostnader, porto, frakter, annonsering)	21 000
Lokalhyra	6 400
Totalt	502 050

representerade i riksdag, landsting och kommuner. Statsverket betalar poströstningen, informationen om röstlängderna osv.

Kommunerna bekostar själva valförrättningen och kostnader för valnämnd, viss information, lokaler, förtroendearvoden m. m. Uppgifter om kostnaderna för kommunerna i Lund, Malmö och Stockholm rörande valförrättningen vid 1973 års val har inhämtats från resp. kommunkanslier.

För Lunds kommun uppgick kostnaderna vid valet 1973 till sammanlagt något över 500 000 kronor (se tabell 10).

För icke valår har kostnaden beräknats till: 1974 15 000 kr och för 1975 28 000 kr.

Malmö 1973: riksdagsval och primärkommunalval (obs. ej landstingsval): 677 000 kr. Till detta kommer en mindre summa för transporter av sjuka och handikappade vilken ingår i färdtjänsten.

Valnämnden i Malmö har uppskattat kostnaden för ett enda val, såsom en folkomröstning, till ca 500 000 kronor. Malmö har inräknat i kostnaden utgifter för röstlängder, röstkort, valförrättare, vaktmästare, ordningsvakter, lokaler. Till detta skulle dock vid ev. folkomröstning komma kostnader för information och valsedlar, som staten nu tillhandahåller.

Stockholm 1973 (riksdags-, landstings- och kommunalval): 477 valdistrikt, 104 vallokaler (byggnader), 3 350 valförrättare i distriktet samt 15 från kansliet för ledning m. m. För tillsyn av vallokaler, iordningställande m. m. 220 personer. Antalet röstberättigade var 536 000 och de sammanlagda kostnaderna uppgick till 1,8 miljoner kronor (se tabell 11).

Tabell 11. Specificerade kostnader för riksdags-, landstings- och kommunalval i Stockholm 1973

Valförrättararvoden	1 377 000
Utbildning av valförrättare	177 000
Vallokaler	89 000
Transporter	25 000
Utrustning	25 000
Administration	102 000 ^a
Övrigt	21 000
Totalt	1 816 000

^a I detta belopp ingår 37 000 kronor för "köpta tjänster från postverket i samband med post-rösthanteringen".

Tabell 12. Beräknade kostnader för kommunal folkomröstning i Stockholm (1973 års prisnivå).

Arvoden	1 377 000
Utbildning	10 000
Vallokaler	89 000
Transporter	25 000
Utrustning	5 000
Administration	50 000
Röstlängder	20 000 ^a
Röstkort inkl porto	375 000 ^a
Valsedlar och kuvert	75 000 ^a
Information (dagspress m. m.)	150 000 ^a
Diverse	20 000
Totalt	2 200 000

^a Kostnader som normalt ej bestrids av kommunen vid allmänt val.

En preliminär beräkning av kostnaderna för ev. kommunal folkomröstning i Stockholm har utförts av valnämnden. Som förutsättning har gällt att de allmänna valens bestämmelser tillämpas, att kommunen bestrider kostnader för röstlängder, röstkort, valsedlar och valkuvert. De senare posterna svarar nu staten för. Man beräknar från valnämnden att kostnaderna för kommunen skulle bli större vid en kommunal folkomröstning än vid ett ordinarie allmänt val; sammanlagt 2,2 miljoner kronor. (Jfr Malmö.) De beräknade kostnaderna specificeras i tabell 12.

Härtill kommer ev. kostnaderna för opartisk information om en kommunal folkomröstningsfråga. Förenklingar genom större valdistrikt m. m. beräknas eventuellt kunna förbilliga något.

Vem skall betala?

Man får utgå från att den kommun eller/och det landsting som anser sig behöva en folkomröstning för att avgöra en lokal fråga själv får betala alla administrativa kostnader, inkl. poströstningen, enligt särskild taxa.

Informationsfrågor

Vid ev. kommunal folkomröstning blir informationsfrågorna viktiga, dels information om själva omröstningsprocessen för att främja ett högt valdeltagande, dels information i själva den sakfråga som omröstningen gäller.

a) Information om omröstningsprocessen

Kommunen/landstinget får antas överta praktiskt taget all den information av valteknisk karaktär, som i de allmänna valen staten svarar för. Det gäller information om röstlängder, vallokalernas öppethållande, de valtekniska bestämmelserna, förhandsröstning m. m. I en ev. lag om kommunal folkomröstning bör ingå informationsplikt för kommun/landsting om själva omröstningsprocessen.

b) Information om sakfrågorna

I samband med de statliga folkomröstningarna 1955 och 1957 om trafikfrågan resp. ATP-reformen skapades något av ett prejudikat genom att riksdagen anslog särskilda medel för att främja en allsidig upplysning om de alternativ som förelåg vid omröstningen. Varje alternativ i folkomröstningen erhöll en viss summa, som särskilda kommittéer för de olika alternativen fick disponera. En motsvarighet till detta torde erfordras vid en kommunal folkomröstning. Utformningen och storleken av sådant ekonomiskt stöd bör bero av den karaktär som sakfrågan har i en viss folkomröstning. Det bör övervägas, om inte en i lag given informationsplikt bör föreligga även i detta sammanhang, om kommunal folkomröstning skall införas. 1950 års utredning behandlade inte informationsaspekten och föreslog heller inte särskilda åtgärder rörande information. Ändrade förutsättningar torde idag föreligga.

I samband med den allmänna informationen om omröstningen bör kommun/landsting utge en opartisk informationsbroschyr om själva folkomröstningens sakfråga, och de olika alternativens utformning. Sådant opartisk broschyr utgavs av staten vid folkomröstningarna 1955 och 1957.

Utöver detta bör utgå informationsstöd till företrädarna för de i omröstningen representerade alternativen. Härvidlag får sådana anslag antagas utgå vid sidan av det ordinarie partistödet och behandlas från fall till fall. Det kan tänkas, att om det gäller en klart partiskiljande fråga får man räkna med i hög grad frivilliga insatser från partiernas medlemmar. Men om det gäller en fråga, där linjerna inte är så klart partiprofilerade, måste kommunen/landstingets insatser öka för en allsidig information. Sannolikt får kommunen som sådan dessutom svara för opartisk sakinformation utöver en grundläggande informationsbroschyr. Då får kommunen vara beredd att betala normal arbetslön för denna information. En fördyrande faktor i sådana sammanhang blir dessutom, att man inte heller kan räkna med att utnyttja centralt utformat informationsmaterial vid lokala omröstningar.

Det får dock förutsättas, att massmedia, även lokalradio/tv, kommer att svara för viss information enligt både a) och b).

Viktigt är, att informationsinsatserna insättes med kort varsel och pågår under ganska begränsad tid, då "valrörelserna" torde bli mycket korta vid kommunal folkomröstning.

Informationsinsatserna vid ev. kommunal folkomröstning har samband med hela frågan om den kommunala informationens uppbyggnad för att främja den kommunala demokratin.

Summeras kostnaderna för själva valförrättningen, poströstningen och erforderlig information torde kostnaderna för en kommunal folkomröstning i en enda fråga uppgå till betydande belopp och avsevärt överstiga kommunens kostnader för valförrättningen vid de ordinarie valen. Med hänsyn till landstingsområdets utsträckning m. m. får antas att kostnaderna för landstingens vidkommande blir avsevärt större än för primärkommunerna, om en kommunal folkomröstning skall anordnas i ett landstings regi. Något jämförelsematerial finns ej för landstingens insatser i dessa sammanhang.

Olika modeller för opinionsundersökningar

Som tidigare framhållits är utredningens direktiv rörande kommunal folkomröstning synnerligen snäva. Att överväga är således endast folkomröstning som ett komplement till den representativa styrelseformen i kommuner och landsting. Vissa alternativ kan därför utan vidare avföras från vidare diskussion med hänvisning till att de inte ryms inom direktivens ram. Det gäller såväl beslutande som obligatorisk folkomröstning. Beslutande folkomröstning överensstämmer inte heller med nya RF:s markering av att beslutanderätten i kommuner och landsting ligger hos valda församlingar (RF 1 kap. § 5).

Folkinitiativ?

Folkinitiativ i den meningen att en viss andel av väljarna utanför fullmäktige skulle få möjlighet att påfordra rådgivande folkomröstning i viss fråga torde även sakna aktualitet. Ett sådant institut skulle rubba grunden för fullmäktiges och landstingsmötets arbete, och detta alternativ har i debatten haft få förespråkare.

Olika varianter av folkinitiativ kan dock tänkas. Rätten för en minoritet utanför fullmäktige att påfordra folkomröstning kan inskränkas till att gälla endast de frågor, som föreligger till avgörande hos fullmäktige. Möjlighet att kräva folkomröstning skulle då föreligga, när kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet avgivit förslag till beslutande församlingar, sedan ärendet beretts i vanlig ordning. Ytterligare en modifierad variant har framförts, i den formen att det skulle stadgas en skyldighet för fullmäktige/landstinget att till behandling uppta även förslag till referendum som framförts av en viss grupp medborgare i kommunen. Avgörandet beträffande folkomröstning skulle således ligga hos representationen. I ett system med proportionella val, där vidsträckt representationsrätt föreligger för även små minoritetsgrupper och där en enda ledamot av fullmäktige kan väcka förslag i form av motion, torde dock ett sådant alternativ vara mindre angeläget. Med anledning härav avfärdades ett sådant institut även av reservanterna i 1950 års folkomröstningsutredning (SOU 1952:47 s. 43).

Beträffande alla modeller som bygger på principen att en viss andel av de röstberättigade har rätt att i någon form aktualisera folkomröstning föreligger särskilda lagtekniska och praktiska problem. De svårigheter som redan finns att avgränsa och precisera frågor lämpade för folkomröstning skulle öka, om det funnes en given rätt för grupper som inte är representerade i de beslutande församlingarna att få aktualisera frågor till folkomröstning. Det finns erfarenheter från detta i bl. a. Schweiz.

En särskild kontrollmekanism måste byggas upp för att konstatera petitionärernas antal m. m. Om det stadgas att en viss procentandel röstberättigade, exempelvis 5 procent, eller ett bestämt antal röstberättigade, ska ha rätt att få en fråga prövad i folkomröstning, måste bestämda former finnas för att få detta klarlagt på ett betryggande sätt. Den namninsamling som måste ske, får antas kräva viss tid. I större kommuner

får man sannolikt tänka sig att en mindre procentandel röstberättigade får aktualisera folkomröstning. Men i större enheter torde det bli nödvändigt med längre tid för petitionärerna att få prövat, om man kan få in tillräckligt många namn. För landstingen torde ännu längre tid erfordras. Beslutsprocessen skulle därför åsamkas förseningar. Risk skulle finnas för att än den ena opinionsgruppen, än den andra skulle kräva folkomröstning och därigenom medverka till att ärende efter ärende uppskjuts. Ofta visar det sig kanske att tillräckligt antal namn inte kan uppbringas, och det enda som då åstadkommit är en försening. Sannolikt skulle stora organisationer med goda resurser för att samla in erforderligt antal namn på ett särskilt sätt gynnas med en sådan ordning.

Modeller

Vad som återstår att pröva är om någon form av rådgivande folkomröstning inom direktivens ram kan utgöra en meningsfull komplettering till övriga förslag för att stärka den kommunala demokratin. Med den rådgivande formen erhåller fullmäktige/landstinget handlingsfrihet att efter omröstningen fatta de beslut i den aktuella frågan som befinnes lämpliga. Självfallet innebär ett klart utslag i ena riktningen ett starkt argument för att fullmäktige också fattar beslut i enlighet härmed. Fullmäktige kan också fatta ett beslut som går mot omröstningsresultatet, om det befinnes att exempelvis valdeltagandet blir lågt. Omröstningsresultatet kan då ej anses representativt för folkopinionen. Fullmäktige har också möjlighet att ta hänsyn till andra faktorer, som inte var aktuella i samband med folkomröstningen. När det gäller rådgivande folkomröstning kan två alternativ tänkas beträffande sättet att aktualisera folkomröstning i viss fråga. Gemensamt för dessa alternativ är att rådgivande folkomröstning skall ske på beredningsstadiet, innan fullmäktige fattar definitivt beslut i en fråga inom dess kompetensram.

Alternativ 1. Rådgivande, frivilligt referendum

Ett sådant alternativ föreslogs av 1950 års folkomröstningsutredning. Det innebär, att rådgivande folkomröstning skall beslutas på sedvanligt sätt av fullmäktige, och majoritetens mening blir gällande, om fullmäktige är ense. Majoriteten bestämmer om folkomröstning skall ske, och om formerna för omröstningen, inkl. frågornas formulering. Institutet kan fylla en uppgift, om det exempelvis föreligger mycket stark splittring inom de flesta partier i en omstridd fråga. Skulle det av andra skäl anses nödvändigt att anordna en opinionspejling, finns det med denna modell legala möjligheter att genomföra en allmän opinionsundersökning under rättsligt betryggande former, på samma sätt som på riksplanet enligt RF 8 kap. 4 §.

Förslag till folkomröstning enligt detta alternativ får förutsättas beredas på vanligt sätt och framläggas antingen som förslag från kommunstyrelse/förvaltningsutskott eller genom motion i fullmäktige/landstinget.

Alternativ 2. Rådgivande referendum med rätt för en minoritet i fullmäktige att påfordra folkomröstning i viss fråga

Med en sådan utformning finns möjlighet för en enig fullmäktigeförsamling/landsting att besluta om folkomröstning liksom för en majoritet. Men även en minoritet, exempelvis 1/3 eller 1/4 av ledamöterna, får ovillkorlig rätt att få förslag till folkomröstning verkställt. För alternativet anses tala den fördelen att om majoriteten i fullmäktige inte är representativ för folkviljan, finns möjlighet för en minoritet att snabbt få detta konstaterat genom en folkomröstning. Ansvarsfrågan för de i de allmänna valen utsedda representanterna blir dock ett problem härvidlag. Därför finns här ett principiellt motsatsförhållande mellan representativ och direkt demokrati. Folkomröstningsinstitutet med denna utformning blir något mer än ett komplement till den representativa demokratin. Det har påtalats, att fullmäktige kan riskera att ofta få frågor om folkomröstning till debatt, och ökad möjlighet för aktiva minoriteter att utsätta majoriteten i fullmäktige för en otillbörligt stark press att tillmötesgå minoritetens krav. Visar det sig att systemet medför täta folkomröstningar, kan det befaras att bara hotet om folkomröstning i en viss fråga tvingar fram mer eller mindre olyckliga kompromisser mellan partierna. Som tidigare framhållits innebär alternativet ökade svårigheter att avgränsa frågor lämpade för folkomröstning. I lagen måste fler undantag göras än om majoriteten skulle ha ansvaret för folkomröstning eller ej. Problemet om frågornas formulering i en modell med denna minoritetsrätt att aktualisera folkomröstning återstår också att lösa (jfr ovan s. 211 ff). En tvångslägesklausul måste under alla förhållanden finnas om att majoriteten i vissa brådskande lägen måste ta sitt ansvar och fatta beslut omedelbart trots minoritetens önskemål. (Jfr reservationen i FoU, se ovan s. 175.

Alternativ 3. Reglerat system med opinionsundersökningar

Som ett alternativ till kommunal folkomröstning har framförts att kommunerna då och då kan företa opinionspejlingar i form av enkäter och andra undersökningar grundade på vissa urvalsprinciper eller begränsade till vissa grupper av kommunmedlemmar.

Syftet är detsamma som vid rådgivande folkomröstning. Systemet skulle bli enklare och billigare, och det kunde också tänkas bli effektivare, då man kunde få opinionen testad i fler frågor. Avgörande för systemets funktionsduglighet är vilket värde sådana former av opinionsundersökningar tillmätes. Samma bestämda utslag av folkviljan kan de inte få som vid en regelrätt röstavgivning. Opinionsundersökningar kan dock arrangeras som företer stora likheter med vad man kallat rådgivande kommunal folkomröstning. Skulle det bli mycket vanligt med sådana opinionspejlingar återstår att bedöma den reaktion detta får på både den representativa församlingens ansvar och på väljarkåren. Att styra en kommun efter täta opinionsundersökningar torde leda till stark ryckighet.

Ett problem är hur man på lämpligaste sätt skulle kunna lagreglera den breddning av fullmäktiges beredningsförfarande, som användning av olika former av opinionsundersökningar innebär.

Referenser

Beträffande begrepp, bakgrunden till folkomröstningsdebatten och utvecklingen av det representativa systemet i kommunerna hänvisas till bl. a. Alf Ross, *Varför demokrati* (1968). I betänkandet *Riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner* (SOU 1945:38) återfinns data rörande fullmäktigeinstitutionens genomförande; Fritz Kaijser har behandlat övergången från kommunalstämma till fullmäktige i uppsatsen "Återblick på utvecklingen av förhållandet mellan stat och kommun" i betänkandet *Författningsfrågan och det kommunala sambandet*, SOU 1965:54 s. 195–239. Folkomröstningsfrågan i den svenska författningen och det politiska systemet analyseras av B. Molin i "Tjänstepensionsfrågan, En studie i svensk partipolitik" (1965) samt av B. Särllvik i "Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957". SOU 1959:10. Stadssekr. Hans Calmfors har diskuterat kommunalrättsliga problem om kommunal folkomröstning i uppsatsen "Kommunal folkomröstning – kommunal opinionsundersökning" (*Förv.rättslig tidskrift* 1973:6, s. 258 ff). I folkomröstningskommitténs betänkande *Kommunal folkomröstning*, SOU 1952:47, återfinns utarbetat förslag till särskild lag om kommunal folkomröstning. I *Regeringsrättens Årsbok* (RÅ) återfinns rättsfall om kommunala folkomröstningar.

Redogörelsen i denna framställning om den tidigare debatten om kommunal folkomröstning bygger på genomgång av riksdagstrycket, politiska tidskrifter och pressmaterial i tillgängliga index och pressarkiv samt debattböcker. Av de senare kan nämnas Furhoff, L., *Kommunal skendemokrati* (1962) och Törnqvist, H.–Wirsäll, N.-E. *Kommunaldemokratin i fara?* (SNS, 1963). Remissmaterialet om folkomröstningskommitténs förslag ingår i dess kommitté-arkiv (Riksarkivet). I protokoll för Stockholms stadsfullmäktige 1973 och dess handlingar återfinns debatten om kommunal folkomröstning.

De svenska politiska partiernas inställning till frågan har penetrerats med utgångspunkt i material och förfrågan hos partikanslierna. I Wieslander, H., *De politiska partiernas program* (4 uppl. 1974) återfinns programpunkterna. Se även Ericsson-Carlshamre-af Ugglas-Emilsson, "Demokrati – ett sätt att leva" (*Medborgarskolan* 1969) samt "Demokrati och medinflytande", rapport från en arbetsgrupp inom folkpartiet (1969). *Kommunal närdemokrati. Fyrtiotvå sätt att göra demokratin bättre i kommunerna. Rapport från en arbetsgrupp i folkpartiet* (1973).

Avsnittet om de svenska kommunala opinionsundersökningarna bygger på material från en enkät till länsstyrelserna i riket, indelningsakter i kommundepartementet och kammarkollegiet, protokoll och annat material om genomförda omröstningar från berörda kommuner, pressmaterial, brev och direkta upplysningar per telefon från kommunkanslier, förtroendemän, partier och tjänstemän. I vissa fall har

även särskilda skrifter utgivits av en del kommuner, där kommunsammansläggning och opinionsundersökningar behandlas i form av uppsatser eller dokumentserier. Exempel: K. E. Jonsson, "Kommunindelingsfrågan" i boken "Alfta förr och nu. IV. En tillbakablick när Alfta upphör att vara självständig kommun", utgiven av Alfta kommun 1973; folkomröstningen i Dals Ed 1971 behandlas i en särskild dokumentserie av Arvid Johansson m. fl., "Folkomröstningen i Dals Ed 1971. Dals Eds kamp för självständighet", utarbetad på uppdrag av kommunstyrelsen (stencil); Klippbok om Essunga Intresseförening (Naemi Eriksson, Nossebro);

Folkomröstningen i Skånes Fagerhult 1962 är behandlad av Roy Johansson i seminarieuppsatsen Örkelljunga kommunblock (Stenc. Statsv. Inst. Lund) 1964.

Poststyrelsen och kommunkanslierna i Stockholm, Malmö och Lund har lämnat skriftliga upplysningar om poströstning och kostnader för genomförandet av allmänna val och omröstningar. Se även postverkets cirkulärmaterial: Poströstning 1973. Ordinarie val av riksdagsmän, landstingsmän och kommunfullmäktige; Poströstning vid val av kyrkofullmäktige, PR IV, Cirkulär 314, 1974-09-23 ang. poströstning vid kyrkofullmäktigeval i Hyby, Bara m. fl. församlingar.

Beträffande omröstningar i Norge har upplysningar och material erhållits i brev från Det Kongelige Kommunal- og Arbeidsdepartement och AB Vinmonopolet. Se även Vurdering av 21 kommunesammenslutninger, NOU 1974:14; Lov av 5 april 1927 om införsel og omsetning av Brennevin, vin, fruktvin, mjöd og öl, med endringer sist ved lov av 14 juni 1974, (§§ 3:3, 39, 46); Lov av 13 juni 1969 om Grunneskolen.

Kommunal folkomröstning i Finland har behandlats av Kommittén för det kommunala samarbetet, Betänkande 1968:A 5 samt av den finska kommunalförvaltningskommittén i dess Betänkande 1973:60 s. 49–50.

Beträffande folkomröstningsfrågan i USA, Schweiz och andra länder hänvisas till nedan särskilt angivna betänkanden och skrifter. Ambassadör Sven-Eric Nilsson vid svenska ambassaden i Bern har genom ambassadens försorg lämnat mycket värdefull hjälp med material och många välvilliga upplysningar i brev om förhållandena i Schweiz.

Källor och litteratur rörande folkomröstning i utlandet:

SOU 1952:7 Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande II.

SOU 1952:8 d:o Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz.

SOU 1952:9 d:o Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta Staterna.

SOU 1952:18 d:o Bilaga 3. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta Staterna.

SOU 1952:47 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande III Kommunal folkomröstning.

Appert, K. *Die Volkbeschlüsse in den Gemeinden des Kantons Schwyz*. Schwyzer Zeitung AG, Schwyz 1965.

Briner, L. *Grundsatzentscheide am Beispiel der zürcherischen Gemeinde*. Schulthess Polygraphischer Verlag I, Zürich 1973.

- Crain, R.—Rosenthal, D. *Structure and Values in Local Political Systems: The Case of Fluoridation Decisions*. Journal of Politics 1966:1 169—195.
- Engler, U. *Stimmbeteiligung und Demokratie. Aspekte eines schweizerischen Problems*. Herbert Land, Bern, Peter Land, Frankfurt/M 1973.
- Gerstein, D. *Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht*. Dissertationsdruck, Zieleszinki, München 1969.
- Gruner, E.—Junker, B. *Beitrag, Bürger, Staat und Politik in der Schweiz*. Lehrbuch für den staatsbürgerlichen Unterricht an höchsten Mittelschulen der deutschen Schweiz. Basel 1972.
- Kanton Zürich. Volksabstimmung vom 22. September 1974.
- Lauer, E. M., *Das Finanzreferendum im Kanton Zürich*. Juris Druck + Verlag Zürich 1966.
- Lockard *The Politics of State and Local Government*. MacMillan, New York 1963.
- Meylan, J.—Gottraux, M.—Dahinden, P., *Communes Suisses et Autonomie Communale* Group d'étude de l'autonomie communale en Suisse 1972.
- Pestalozzi, H. U. *Das Initiativrecht in der Züricher Gemeinde*. Juris Druck + Verlag Zürich 1973.
- Scarow, H. *Policy pression by British local government*. Comparative Politics, vol. 4, 1971:4 (on local bills).
- Wergenius, T. *Kommunal självstyrelse i Schweiz*. Kommunal Tidskrift 1970:8 s. 504—508.

Övriga källor

- Tidningsklipp m. m. om folkomröstningar 1974 erhållna från svenska ambassaden i Bern.
- Tidningsklipp ur Dagens Nyheter, Sydsvenska Dagbladet, Svenska Dagbladet under perioden 1974-09-15—1974-11-20.
- IPSA:s årsbibliografi 1959—1969.
- Större delen av litteraturen rörande Schweiz har rekommenderats av professor Erich Gruner, Bern.

Bilagor

A. *Folkomröstningar 1922, 1955 och 1957*

Källa: SOS

Datum	Fråga	Valdeltagare i % av röstberättigade	Avgivna röstsedlar		
			Godkända	Ogiltiga	
			Antal	%	
27 aug. 1922	Folkomröstning angående rusdrycksförbud	55,1	1 814 229	100	6 223
	För införande av fullständigt rusdrycksförbud		889 132	49,0	
	Mot införande av fullständigt rusdrycksförbud		925 097	51,0	
16 okt. 1955	Folkomröstning angående högertrafik	53,2	2 581 687	100	6 043
	För införande av högertrafik		400 061	15,5	
	För bibehållande av vänstertrafik		2 139 996	82,9	
	Blanka röstsedlar		41 630	1,6	
13 okt. 1957	Folkomröstning i pensionsfrågan	72,4	3 542 583	100	10 282
	Förslag nr 1		1 624 131	45,8	
	Förslag nr 2		530 576	15,0	
	Förslag nr 3		1 251 477	35,3	
	Blanka röstsedlar		136 399	3,9	

B. *Kommunala opinionsundersökningar i samband med kommunindelningsfrågan*¹*Omröstning efter beslut av kommunala organ*

1. Skånes Fagerhult (L) 25, 27 maj 1962. Folkomröstning om kommunens anslutning till Örkelljunga eller Markaryds kommunblock.
2. Fliseryd (H) 12/8 1962. Folkomröstning i kommunblocksfrågan, om kommunen skulle uttala sig för samgående med Oskarshamn eller Mönsterås.
3. Ålem (H) 17/2 1963. Folkomröstning om Ålems kommun skulle bilda ett tvåkärnigt kommunblock tillsammans med Mönsterås.
4. Uknadalen (H). Beslut av kommunalfullmäktige 29/6 1965 om folkomröstning i Ukna församling. Beslutet upphävt av regeringsrätten. (RÅ 1967 ref. 57.)
5. Glanshammar (T) 14/1 1968 ang. Götlunda församlings kommuntillhörighet.

¹ En mer detaljerad redogörelse för dessa opinionsundersökningar kommer att av författaren utgivas i särskild ordning.

6. St. Lundby (P). Opinionsundersökning 10/9 1967 ang. Östads församlings kommundillhörighet.
7. Alfta (X) 8/2 1970. Folkomröstning om kommunen skulle tillhöra Bollnäs eller Edsbyns kommunblock.
8. Glimåkra (L) 18/8 och 20/8 1972. Rådgivande undersökning, beslutad och genomförd av kommunstyrelsen, inom Biskopsgårdens m. fl. skifteslag (13 st.) rörande deras kommun- och församlingstillhörighet.
9. Mullsjö (R) 11/11 1972. Opinionsundersökning om Mullsjös anslutning till kommunblock med Habo.
10. Bollebygd (P), beslutad 8/2 1973. Opinionsundersökning om Bollebygds anslutning till Boråsblocket. Ej genomförd.

Av partierna anordnade opinionsundersökningar

1. Dals Ed (P) 19/9 1971. Om Dals Eds självständighet.
2. Riseberga (L) 14/1 1973. Om Risebergas samgående med Klippan – Östra Ljungby.

Omröstningar arrangerade av aktionskommittéer och intresseföreningar

1. Östervåla (U) 15/12 1968. Om Östervålas anslutning till Heby eller Uppsala.
2. Stensjön (F) 8/10 1972. Rådgivande folkomröstning angående överföring av Stensjöns samhälle i Björkö kommun till Nässjö istället för till Vetlanda storkommun, arrangerad av Stensjöortens samhällsförening.
3. Essunga (R) 1973–1974. Om Essungas självständighet. Särskilda omröstningsaktioner av Essunga intresseförening.

Folkomröstningar anordnad av tidning

- Loshult (L), 10, 12/1 1969. Om Loshults anslutning till Osby eller Älmhult.

Namninsamlingar

1. Dorotea (AC) 1972–73. Om Doroteas sammanläggning med Åsele-Fredrika.
2. Alfta-Ovanåker (X) 1972–1973. Om anslutning till Bollnäs.
3. Tännäs (Z) 1971–72. Om anslutning till Härjedalens enhetskommun.

C. Fullmäktigeval åren 1958, 1962, 1966 och 1970 Källa: SOS

Valår m. m.	Antal kommuner o. d.	Röstberättigade	Röstande	I % av röstberättigade	Därav poströster		Valda fullmäktige ^a	
					Antal	I % av röstande	Hela antalet	Därav kvinnor
Kommunfullmäktigeval i kommuner som inte ingår i landsting^b								
1953	6	1 120 785	892 379	79,6	28 683	3,2	376	64
1962	4	1 055 925	847 749	80,3	39 227	4,6	280	55
1966	3	1 048 850	856 965	81,7	47 006	5,5	240	46
1970	3	5 425 595	472 724	87,1	68 051	14,4	213	34
Kommunfullmäktigeval i övrigt^c								
1958	1 026	3 805 011	2 999 981	78,8	75 269	2,5	32 501	3 263
1962	1 002	3 968 129	3 219 570	81,1	107 699	3,3	32 002	3 465
1966	897	4 292 470	3 567 790	83,1	130 370	3,7	29 306	3 497
1968 ^d	25	294 815	258 058	87,5	8 291	3,2	1 060	102
1970	461	5 101 488	4 500 930	88,2	628 055	14,0	18 114	2 523
1973			5 168 996	90,8	738 217	14,3		
Kyrkofullmäktigeval								
1953	1 237	4 345 494	587 744	13,5	3 448	0,6	23 321	4 713
1962	1 393	4 551 515	583 632	12,8	5 398	0,9	25 556	5 775
1966	1 444	4 826 404	603 277	12,5	5 375	0,9	25 662	6 562
1970	1 504	5 177 475	618 095	11,9	32 460	5,3
Kommunfullmäktigeval år 1970 i kommuner med minst 50 000 inv.^e								
Stockholm	7	569 357	489 840	86,0	111 360	22,7	101	26
Göteborg	4	316 882	273 042	86,2	43 049	15,8	81	16
Malmö	3	187 686	166 121	88,7	21 559	13,0	61	10
Uppsala	5	87 822	76 388	87,0	13 323	17,4	81	17
Västerås	4	75 071	64 743	86,2	9 238	14,3	65	11
Örebro	5	83 595	73 184	87,5	12 473	17,1	65	14
Norrköping	4	80 683	70 425	87,3	10 899	15,5	79	15
Jönköping	5	74 167	66 761	90,0	8 613	12,9	81	10
Linköping	3	74 200	66 555	89,7	8 385	12,6	79	9
Helsingborg	4	72 079	63 954	88,7	9 868	15,4	81	11
Eskilstuna	4	61 042	54 210	88,8	6 056	11,2	79	9
Gävle	3	60 151	51 466	85,6	7 209	14,0	75	13
Södertälje	4	44 714	39 201	87,7	6 100	15,6	61	11
Borås	4	49 618	44 395	89,5	6 273	14,1	54	11
Karlstad	2	51 469	45 752	88,9	7 176	15,7	61	7
Sundsvall	3	45 390	39 575	87,1	6 562	16,6	61	9
Skellefteå	4	44 061	38 544	87,5	4 397	11,4	61	8
Örnsköldsvik	2	43 335	38 821	89,6	4 705	12,1	61	6
Växjö	2	40 494	35 588	87,9	4 335	12,2	61	7
Luleå	2	39 503	34 330	86,9	4 989	14,6	61	8
Lund	2	39 351	35 456	90,1	6 614	18,7	51	7
Umeå	2	38 285	33 681	88,0	5 106	15,2	51	8
Solna	2	40 473	35 492	87,7	7 592	21,4	51	13
Kristianstad	3	40 036	35 557	88,8	4 262	12,0	61	8
Huddinge	2	33 242	29 677	89,3	4 336	14,6	51	11
Gotland	3	38 027	33 261	87,5	3 443	10,4	71	8
Kalmar	2	37 697	33 249	88,2	5 546	16,7	61	5

^a För kommunfullmäktigeval antal kommuner, för municipalfullmäkteval antal municipalsamhällen, för kyrkofullmäktigeval antal församlingar med kyrkofullmäktige samt för fullmäktigeval i kommuner med minst 50 000 invånare antal valkretsar.

^b 1970 Gotland, Göteborg och Malmö, 1966 Stockholm, Göteborg och Malmö, 1962 även Norrköping och 1958 även Helsingborg och Gävle.

^c T. o. m. 1966 inkl. kommunerna på Gotland. Dessutom 1966 exkl. Stockholm, 1962 exkl. Norrköping och 1958 även Helsingborg och Gävle som dessa är inte tillhörde landsting.

^d Kommuner som nybildades den 1 jan. 1969.

^e Ordnade i storleksordning efter folkmängden den 1 jan. 1971.

D. Väljare som röstat på postanstalt vid 1973 års ordinarie val av riksdagsmän, landstingsmän och kommunfullmäktige

Källa: Postverket

	Väljare som röstat		Summa
	före valdagen	på valdagen	
Postkontor	208 144	14 481	222 625
A-postexpeditioner	213 984	15 123	229 107
B-postexpeditioner	188 038	16 902	204 940
C-postexpeditioner	1 808	267	2 075
Poststationer	25 560	5 633	31 193
Sjukvårdsanstalter ^a	14 478	—	14 478
Ålderdomshem ^a	32 169	—	32 169
Fångvårdsanstalter ^a	681	—	681
Nykterhetsvårdsanstalter ^a	739	—	739
Övriga vårdanstalter ^a	210	—	210
Summa	685 811	52 406	738 217

^a Avser tillfälliga postanstalter, som inrättats för röstmottagning på söndagen före valdagen.

Väljare som röstat på postanstalt vid 1973 års allmänna val av kyrkofullmäktige

Källa: Postverket

Postkontor	22 180
A-postexpeditioner	22 985
B-postexpeditioner	18 730
C-postexpeditioner	219
Poststationer	2 542
Vårdanstalter ^b	5
Summa	66 661

^b Avser tillfällig postanstalt, som inrättats för röstmottagning 1973-10-19.

D. Below are the total of payments received from the following sources during the year 2017. The total of payments received is \$1,000,000.

Source	Amount
1. Sales	600,000
2. Dividends	100,000
3. Interest	100,000
4. Capital gains	100,000
5. Other	100,000
Total	1,000,000

E. Assume that the following information is available for the year 2017:

Category	Amount
1. Dividends	100,000
2. Interest	100,000
3. Capital gains	100,000
4. Other	100,000
Total	400,000

F. Assume that the following information is available for the year 2017:

Category	Amount
1. Dividends	100,000
2. Interest	100,000
3. Capital gains	100,000
4. Other	100,000
Total	400,000

Kommundelsråd, styrelser för institutioner m. m.

Av Lars Högdahl och Göran Ekström

Inledning

Under de senaste åren har man i flera kommuner vidtagit olika slag av organisatoriska åtgärder för att förbättra det lokala inflytandet. Kommunerna har inom ramen för gällande kommunallagar inrättat lokala organ som t. ex. kommuneldersråd, lokala kontaktmän, lokala styrelser vid institutioner. Syftet har varit att bibehålla och få till stånd en utbyggd medverkan och att förbättra det lokala inflytandet för medborgarna även mellan valen.

För att kartlägga erfarenheterna från dessa försök har utredningen om den kommunala demokratin genomfört undersökningar av lokala övergripande kommuneldersorgan, dvs. kommun- och stadseldersråd, lokala styrelser vid institutioner och lokala kontaktmän. Slutligen har vissa erfarenheter från de s. k. "bydelsutvalgen" i Oslo sammanställts.

De frågeställningar som framförallt berörts vid undersökningarna har varit

- Vilka uppgifter har tillförts de lokala organen?
- Vilken institutionell utformning har man valt att ge verksamheten?
- Hur omfattande har verksamheten varit?
- Vilka frågor har dominerat?
- Hur har de lokala organens kontakter med allmänheten och med partier och andra föreningar och organisationer fungerat?

Undersökningarna har vissa begränsningar. Detta gäller t. ex. undersökningarna av de lokala styrelserna och kommuneldersråden. Dessa försöksverksamheter har pågått relativt kort tid. Det har därför inte varit möjligt att dra definitiva slutsatser av undersökningarna.

Övergripande kommuneldersorgan – kommuneldersråd

Vid två tillfällen har kommunaldemokratiutredningen (1/7 1971 och 1/7 1974) i samarbete med Svenska kommunförbundet genomfört enkätundersökningar som omfattat samtliga kommuner. I dessa båda enkäter insamlades bl. a. uppgifter som sammanhänger med den kommunala självstyrelsens lokala förankring.

1971 uppgav fem kommuner att de inrättat kommundelsråd. Under sommaren 1972 kartlades dessas verksamhet.

Vid det andra enkätstillfället uppgav tolv kommuner att de inrättat kommundelsråd. Under hösten 1974 upprepades utvärderingen av rådens verksamhet i de fem kommuner som även 1972 hade kommundelsråd i verksamhet. Dessutom har kommundelsråden i Uppsala varit föremål för mera ingående studier. Verksamheten i de övriga kommunernas kommundelsråd bedömdes vid detta tillfälle ha pågått för kort tid för att den skulle kunna utvärderas. Vissa faktauppgifter insamlades emellertid även om dessa råd, vilket redovisas i det följande.

Utvärderingen har bedrivits i tre etapper. Först har faktamaterial som protokoll, namn- och åldersuppgifter m. m. inhämtats med hjälp av ansvarig tjänsteman inom respektive kommunalförvaltning. Därefter har ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsen i de kommuner som inrättat kommundelsråd intervjuats efter ett i förväg uppgjort frågeformulär. Slutligen har ordförande och vice ordförande i kommundelsråden intervjuats.

Allmän bakgrund

De fem kommuner som enligt enkäten 1971 hade inrättat kommundelsråd var Luleå, Skövde, Sigtuna, Vetlanda och Eksjö. De tillhör de medelstora i landet, med ett invånarantal som 1972 varierade mellan 18 000 och 59 000. Samtliga kommuner hade lagts samman vid kommunsammanslaggningsen 1971. Vid sammanslaggningsen bildades kommuner som till ytan var relativt stora, innehållande en större centralort och flera mindre tätorter.

I fyra av de fem kommunerna var vid tidpunkten för inrättande av kommundelsråd centerpartiet, folkpartiet och moderata samlingspartiet i majoritet. I Luleå var socialdemokraterna i majoritet.

Två av dessa fem kommuner – Luleå och Eksjö – hade 1974 avskaffat kommundelsråden. Till de tre kommuner som behållit sina kommundelsråd tillkom ytterligare nio, som under perioden mellan de båda undersökningarna inrättat kommundelsråd. Dessa var Borås, Botkyrka, Danderyd, Göteborg, Hudiksvall, Jönköping, Uddevalla och Uppsala.

Alla dessa tolv kommuner hade 1974 över 25 000 invånare, fem av dem hade mer än 50 000 invånare och fyra mer än 100 000 invånare.

I elva av de tolv kommunerna var det vid undersökningstillfället 1974 borgerlig majoritet.

Samtliga nio kommuner som tillkommit sedan 1971 har varit föremål för sammanslagningar 1971 eller 1974.

Tanken på att inrätta kommundelsråd har i flertalet fall uppkommit i samband med förberedelserna till kommunsammanslagningarna. I några av de större kommunerna har råden inrättats efter ett omfattande utredningsarbete.

I den senaste enkäten uppgav 45 kommuner att frågan om att inrätta kommundelsråd väckts i fullmäktige. I 19 kommuner var frågan under utredning.

Tabell 1 Antal råd, antal ledamöter m. m. (1974-07-01)

Kommun	Inrättade år	Antal råd	Antal ledamöter	Ledamöterna väljs av
Luleå	1969 ^a	3	21	KF
Eksjö	1971 ^a	3	5	KF
Sigtuna	1971	5	5	KF
Skövde	1971	5	5	KS
Vetlanda	1971	8	5	KF

Borås	1974	11	15	KF
Botkyrka	1974	4	9-15	KF
Danderyd	1972	5	11	KF
Göteborg	1974	6	21	KF
Hudiksvall	1974	4	7-11	KF
Jönköping	1974	13	15	KF
Uddevalla	1972	5	5	KF
Umeå	1974	4	7	KF
Uppsala	1974	9	7	KF

^a Kommundelsråden avvecklade vid undersökningen 1974.

Kommundelsrådets sammansättning m. m.

Vid undersökningen 1972 varierade antalet kommunalråd i de fem kommunerna från tre i Eksjö och Luleå, fem i Skövde och Sigstuna till åtta i Vetlanda.

Bestämmande för antalet förefaller ha varit antalet delkommuner som vid sammanläggningen ingått i den nybildade kommunen snarare än antalet invånare i kommundelen. I Eksjö och Skövde saknade centralorten råd vilket motiverades med att den kommunala förvaltningen fanns på orten, samt att antalet invånare i centralorten garanterade en tillräcklig representation i de ordinarie kommunala organen.

I de tolv kommuner som 1974 hade kommunalråd varierade antalet råd mellan 4 och 13 (tabell 1). I några av kommunerna hade man gjort en helt ny områdesindelning speciellt anpassad för kommunalråden. Men även i dessa kommuner var oftast antalet sammanlagda kommuner avgörande för antalet råd.

Av tabell 1 framgår att antalet ledamöter i råden varierade kraftigt. Det lägsta antalet var fem. Göteborgs kommun hade det största antalet ledamöter (21) – samma antal som ingick i Luleås råd. Kommunalsråden hade oftast lika många suppleanter som ledamöter.

Totalt fanns vid det senaste undersökningstillfället 79 kommunalråd. Sammantaget fanns cirka 900 ordinarie uppdrag i råden.

Råden väljs i samtliga fall av fullmäktige, utom i Skövde, där ledamöterna utses av kommunstyrelsen.

Den politiska sammansättningen i kommunalråden avspeglade fullmäktiges sammansättning.

I sju av kommunerna finns ett "bostadsband" infört. Behörig att vara ledamot eller suppleant i kommunalråd är där endast den som är bosatt

inom rådets verksamhetsområde.

Några kommuner har angivit i reglemente att ledamöter eller suppleanter i fullmäktige, kommunstyrelse eller i nämnd inte bör väljas till ledamöter i kommundelsråden. I Skövdes reglemente stadgas däremot att ordförandena i råden skall vara ledamöter eller suppleanter i kommunstyrelsen. Luleå hade en liknande bestämmelse om att "ordföranden och vice ordföranden i stadsdelsområden bör vara ledamöter i fullmäktige."

Bland intervjupersonerna rådde delade meningar om vilka som bör vara representerade i råden.

Några ansåg att informationen mellan råden och övriga kommunala organ underlättades om någon av ledamöterna samtidigt hade andra kommunala uppdrag.

Andra ansåg dock att råden skulle bestå av förtroendevalda som inte hade andra uppdrag, för att man på detta sätt skulle kunna bredda den kommunala representationen. Information till rådens ledamöter borde enligt dessa skötas av partierna.

En del av intervjupersonerna förordade en kombination. Endast en ledamot av råden skulle tillåtas vara engagerad i fullmäktige, kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd. Därigenom skulle man uppnå syftet att både få en ordentlig information mellan råden och de övriga kommunala organen, samt att bredda representationen genom att låta resten av rådens ledamöter bestå av tidigare ej kommunalt engagerade personer.

Tabell 2 Åldersfördelning för ledamöter och suppleanter i kommundelsråden samt ledamöter i fullmäktige (procentandel)

Kommun	Råden				Fullmäktige			
	-40	41-50	51-60	61-	-40	41-50	51-60	61-
Sigtuna	30	34	28	8	21	39	30	10
Eksjö	24	26	34	16	13	32	32	23
Vetlanda	20	17	43	20	8	22	48	22
Skövde	8	24	44	24	15	28	49	8
Luleå	28	39	26	7	10	41	44	5
Uppsala	40	27	20	13	38	24	26	12

Tabell 3 Procentandel kvinnor i kommundelsråden och i fullmäktige

Kommun	Råden	Fullmäktige
Sigtuna	24	16
Eksjö	10	12
Vetlanda	9	6
Skövde	8	10
Luleå	16	13
Uppsala	27	24

Tabell 4 Uppdragsfördelning för ledamöter och suppleanter i kommundelsråden. Absoluta tal. (Procent)

Ledamöter som hade uppdrag i:	Sigtuna	Eksjö	Vetlanda	Skövde	Luleå	Uppsala	Totalt
Fullmäktige Nämnd ^a	9 (18)	8 (27)	1 (1)	5 (10)	4 (6)	4 (3)	31 (8)
Ledamöter som hade något kommunalt uppdrag	13 (26)	11 (37)	6 (8)	3 (6)	4 (6)	10 (8)	47 (12)
	18 (36)	12 (40)	6 (8)	7 (14)	8 (12)	14 (11)	65 (16)

^a Ordinarie ledamotskap i några av de centrala nämnderna. Det bör påpekas att det inte är ovanligt att det är samma personer som sitter i både fullmäktige och någon nämnd. Antalet "poster" är därför fler än antalet personer som innehar dem.

I råden var antalet yngre förtroendevalda större än i fullmäktigeför-samlingarna (tabell 2).

Kvinnorna var underrepresenterade i råden men var oftast bättre representerade i råden än i fullmäktige (tabell 3).

Knappt en femtedel av ledamöterna och suppleanterna i råden hade samtidigt något annat kommunalt uppdrag. Knappt tio procent av ledamöterna hade uppdrag i fullmäktige eller i kommunstyrelsen. Siffrorna varierade emellertid kraftigt mellan de olika kommunerna (tabell 4).

Tabellen visar att råden i viss mån fungerat som rekryteringsväg för personer som inte har andra kommunala uppdrag. Denna tendens är tydligast i Vetlanda, Uppsala och Luleå där 92, 89 resp. 88 procent av rådets ledamöter och suppleanter saknade andra kommunala uppdrag. Det bör emellertid påpekas att i dessa kommuner var antalet förtroendeuppdrag i kommundelsråden betydligt större än i övriga kommuner.

I vilken utsträckning kommundelsråden fungerat som rekryteringsväg framgår av tabell 5, som visar ledamöternas och suppleanternas kommunala uppdrag före kommunsammanläggningarna.

Sammanlagt 30 procent av ledamöterna och suppleanterna i kommundelsråden var ordinarie ledamot av fullmäktige och/eller någon av nämnderna i de kommuner som ingick i sammanläggningarna.

Detta tyder på att uppdragen i kommundelsråden i viss utsträckning har fungerat som reträttposter för förtroendemän som vid sammanlägg-

Tabell 5: Antal ledamöter och suppleanter som innehade ordinarie fullmäktige- och/eller nämnduppdrag före kommunsammanläggningen^a

	Sigtuna	Eksjö	Vetlanda	Skövde	Luleå	Uppsala	Totalt
Absoluta tal	21	19	40	15	20 ^b	23	138
Procentandel	42	63	50	30	16	18	30

^a Jfr tabell 4, not 1.

^b Endast fullmäktigeuppdrag.

ningarna förlorat sina tidigare uppdrag. Detta förefaller mest sannolikt i Eksjö och Vetlanda, där över hälften av rådens ledamöter och suppleanter tidigare innehade annat uppdrag. I Luleå och Uppsala — där mer än 80 procent av ledamöterna och suppleanterna i råden tidigare saknade uppdrag — kan man med större fog säga att råden fungerat som rekryteringsväg för tidigare ej engagerade förtroendemän.

Kommundelsrådets uppgifter

Rådets uppgifter regleras formellt dels av de ramar som dras upp i kommunallagen, dels av ett i respektive kommun fastställt reglemente. Många av bestämmelserna i reglementena, som exempelvis beträffande beslutförhet, protokoll och kallelser, kan hänföras till motsvarande bestämmelser i kommunallagen.

För samtliga kommunalråd gäller att de allmänt skall underlätta kontakterna mellan kommunens centrala organ och kommunalrådena.

Råden skall t. ex.

- med uppmärksamhet följa utvecklingen inom kommundelen samt hos kommunstyrelsen och andra kommunala organ göra de framställningar, som de anser påkallade
- hålla god kontakt med kommunalrådets invånare för ömsesidig information
- avge yttrande över frågor hänskjutna till råden
- delta i ärendebehandling då kommunens organ så begär.

Vissa mindre formella skillnader framkommer vid en jämförelse av kommunalrådets reglementen i de olika kommunerna. I sju av dem stadgas t. ex., att råden skall sammanträda minst 3 å 4 gånger per år. I övriga kommuners reglementen finns inte några bestämmelser om antalet sammanträden.

I tre kommuner skall råden förutom sina ordinarie sammanträden minst en gång per år på lämpligt sätt kalla invånarna till offentliga överläggningar i frågor av gemensamt intresse. I övriga reglementen saknas sådana bestämmelser. Genom intervjuer och protokollstudier har det emellertid framkommit att även råden i några av de andra kommunerna arrangerat informationsmöten.

I Sigtunas, Uppsalas, Uddevallas och Danderyds reglementen fastslås att rådets sammanträden inte är offentliga.

I reglementet för råden i Uppsala sägs att råden årligen skall avge en berättelse över sin verksamhet. De skall redovisas till fullmäktige.

I fyra av kommunerna utser råden inom sig ordförande och vice ordförande. I övriga kommuner utses dessa av fullmäktige.

Kommunalrådets mandatid överensstämmer med den som gäller för övriga kommunala förtroendeuppdrag.

Vanligtvis utgår kommunal sammanträdesersättning till rådets ledamöter.

I samtliga kommuner utom en har råden enligt reglementena enbart informativa och rådgivande uppgifter och saknar förvaltande eller verk-

ställande uppgifter.

Göteborg utgör undantaget i detta sammanhang. Där har man försöksvis inrättat sex kommundelsråd. Ett av dessa skulle enligt fullmäktiges beslut försöksvis tilldelas vissa smärre uppgifter som kunde karakteriseras som förvaltande. Avsikten med detta försök i Göteborg var att hitta lämpliga arbetsformer och arbetsuppgifter för råden, innan slutligt beslut fattas om sådan verksamhet i hela kommunen. Därför skulle försöksrådets uppgifter i viss utsträckning utformas olika.

Samtliga råd i Göteborg har rådgivande funktioner. Vissa ärendetyper med anknytning till viss kommun del skall regelmässigt remitteras till respektive råd. Undantagna är frågor av myndighetskaraktär, taxefrågor, avtalsfrågor o. d. Råden skall informera medborgarna i området om sitt arbete och om aktuella kommundelsfrågor. De skall upprätta en enkel kommundelsplan, som belyser problem och kan rymma förslag till åtgärder rörande kommundelen. Den lämnas till programkommittéer och andra planeringsorgan.

Ett av råden i Göteborg skulle utöver denna rådgivande basfunktion ha vissa förvaltande uppgifter. Rådet skulle i samråd med berörda nämnder föreslå lämpliga uppgifter. Som exempel på tänkbara uppgifter angavs i utredningsförslaget park- och lekverksamhet för området, fritids- och kulturverksamhet, trivselkampanjer. Högst tre förvaltningsuppgifter avsågs ingå. Rådet beslöt att förorda att det skulle få fungera som "kommundelsnämnd" för en planerad fritids- och föreningsgård. Enligt uppgift är kommundelsnämndens uppgifter desamma som man i andra kommuner lagt på s. k. institutionsstyrelser. Av olika praktiska skäl har detta försöksprojekt emellertid inte kunnat förverkligas. För närvarande pågår undersökningar om alternativ till den föreslagna verksamheten.

Ett annat av råden i Göteborg skall utöver basfunktionen delta i budgetberedning för verksamheter som kan avgränsas till kommundelen. Det gäller såväl drift- som kapitalbudget. Försök har skett genom medverkan i fritidsnämndens budgetarbete.

Kostnaderna för verksamheten har beräknats till 125 000 kronor per råd och år. Däri inbegripes kostnaderna för sammanträdesersättning, central kansli- och sekreterarservice, tryck, annonser och lokalhyror m. m.

Försöksverksamheten i Göteborg skall utvärderas i god tid före nästa mandatperiod.

Kommundelsrådets verksamhet

I detta avsnitt behandlas huvudsakligen de kommuner som hade inrättat kommundelsråd vid undersökningstillfället 1972. I övriga kommuner hade råden vid undersökningstillfället 1974 hunnit verka så kort tid att några slutsatser om deras verksamhet inte bedömdes som meningsfulla. Det har inte heller bedömts som meningsfullt att studera verksamheten i de två kommuner (Eksjö och Luleå) som avskaffat sina kommundelsråd mellan de båda undersökningstillfällena. I dessa kommuner motiverades avskaffandet med att verksamheten inte motsvarat de intentioner som

Tabell 6 Antal sammanträden i kommundelsråden (genomsnitt per kommun och halvår)

Undersökningsperiod	Sigtuna	Skövde	Vetlanda	Uppsala
1971-01-01–1972-05-01	1,7	1,8	0,5	
1972-05-01–1974-05-01	1,5	1,3	0,5	
1974-01-01–1975-01-01				3,2

uppställdes när de inrättades. Aktiviteten i råden var enligt uppgift tämligen sporadisk, främst på grund av att råden hade svårt att finna meningsfulla uppgifter.

De tre kommuner där kommundelsrådets verksamhet har kunnat följas under en längre tidsperiod är således Sigtuna, Skövde och Vetlanda. Dessutom gjordes vid undersökningen av råden i Uppsala 1975 ett försök att kartlägga verksamheten under det första verksamhetsåret.

Aktiviteten hos kommundelsråden kan mätas på olika sätt; man kan exempelvis undersöka hur många sammanträden som hållits, mäta närvarofrekvensen eller se efter hur lång tid sammanträdena har pågått.

Ett annat sätt för att försöka få en bild av verksamheten kan vara att se efter vilken typ av ärenden och hur många ärenden som råden behandlat etc.

Antalet sammanträden i råden varierade mellan de undersökta kommunerna. Råden i Vetlanda hade det minsta antalet sammanträden. I genomsnitt hade de sammanträtt en gång i halvåret. Inget av råden där hade hållit de i reglementet föreskrivna fyra sammanträdena per år. Tre av de totalt åtta kommundelsråden i Vetlanda kommun hade inte haft något sammanträde under två-årsperioden 1972-05-01–1974-05-01. Två av råden hade under samma period tre sammanträden, medan det för övriga tre råd varierade mellan ett och två sammanträden.

För råden i Sigtuna stadgas det i reglementet att de skall hålla minst tre sammanträden om året. En granskning av protokoll och handlingar visar att ett råd under perioden 1971-05-01–1974-05-01 inte hade hållit det i reglementet fastställda minimikravet på antalet sammanträden. Två av kommundelsråden hade under denna period haft fler än tre sammanträden.

Tendensen i Sigtuna och Skövde synes vara att aktiviteten – mätt i genomsnittligt antal sammanträden – har avtagit mellan de båda undersökningsperioderna.

I Uppsala var det genomsnittliga antalet sammanträden under rådets första verksamhetsår betydligt högre än i de övriga tre kommunerna. Detsamma gäller för antalet offentliga möten. Råden i Uppsala hade anordnat i genomsnitt ett eller två sådana möten under året. I de övriga kommunerna har det förekommit mer sporadiskt. De informationsmöten som kommundelsråden arrangerat har fått ett blandat mottagande hos allmänheten. Somliga intervjupersoner ansåg att mötena hade fungerat bra, medan andra menade att upplutningen från kommundelsinvånarnas sida kunde vara bättre. Förtroendevalda och tjänstemän

Tabell 7 Närvaro i procent av antalet ordinarie ledamöter

Undersökningsperiod	Sigtuna	Skövde ^a	Vetlanda	Uppsala
1971-01-01–1972-05-01	102	90	96	
1972-05-01–1974-05-01	80–100	80–100	90–100	
1974-01-01–1975-01-01				60–170

^a Kommunelsråden saknar suppleanter.

Tabell 8 Sammanträdenas genomsnittliga längd (timmar)

Undersökningsperiod	Sigtuna	Skövde	Vetlanda	Uppsala
1971-01-01–1972-05-01	2,3	2,0	2,3	
1972-05-01–1974-05-01	1,8	2,0	2,0	
1974-01-01–1975-01-01				2,2

har ofta varit närvarande vid dessa möten och informerat om någon speciell fråga som varit av intresse för kommundelen.

Närvaron vid de sammanträden som kommit till stånd med kommunelsråden var som synes hög. Endast vid något enstaka tillfälle understiger närvaron 80 procent av antalet ledamöter. I vissa fall överstiger närvaron 100 procent av den anledningen att det förekommit att både suppleanter och de ordinarie ledamöterna samtidigt var närvarande vid kommunelsrådets sammanträden. Detta var ofta fallet i Uppsala. (Tabell 7.)

Ett annat mått på aktiviteten i råden är den genomsnittliga sammanträdestiden:

Rådets sammanträden varade i genomsnitt omkring två timmar. I jämförelse med andra kommunala organ måste detta anses vara en förhållandevis kort sammanträdestid. Det bör dock påpekas att sammanträdestiden varierar från 0,5 timmar till 4,5 timmar. Det kan också noteras att i Sigtna och Vetlanda var sammanträdestiderna i genomsnitt längre under den första undersökningsperioden. Aktiviteten har – mätt på detta sätt – avtagit efter denna period. (Tabell 8.)

Nästan samtliga intervjuade ordförande ansåg att aktiviteten under rådets sammanträden var god. De flesta ledamöterna hade under varje sammanträde åtminstone vid något tillfälle deltagit i diskussionerna.

Tabell 9 visar vilken typ av frågor som kommunelsråden behandlat under den tid undersökningarna omfattar.

Av tabell 9 framgår att de åtta kommunelsråden i Vetlanda behandlat sammanlagt 83 frågor under de nästan tre och ett halvt år som undersökningen omfattar. Detta innebär att varje råd behandlat i genomsnitt tre frågor per år. Kommunelsråden i Sigtna och Skövde har i detta avseende varit mer aktiva. Råden i Sigtna har i genomsnitt behandlat 14 frågor per år. Motsvarande siffra för Skövdes kommunelsråd var nio.

Mest aktiva – mätt i antalet behandlade frågor – har råden i Uppsala

Tabell 9 Antal frågor som behandlats i kommunedelsråden fördelat efter ämnesområden under tiden 1 juni 1971–1 maj 1974^a

Ärendekategori	Sigtuna	Skövde	Vetlanda	Uppsala	Totalt	
					Abs	%
1 Mark- och planfrågor	26	20	6	85	137	19
2 Bostadsfrågor	6	4	3	1	14	2
3 Gator och vägar, trafikfrågor	61	34	18	68	181	24
4 Vatten och avlopp	6	11	5	4	26	4
5 Svsselsättnings- och lokaliseringpolitik	—	2	1	1	4	0,5
6 Aldringsvård	—	2	3	1	6	1
7 Familjepolitik	14	—	1	1	16	2
8 Socialvård	7	—	—	1	8	1
9 Hälso- och sjukvård	12	4	6	1	23	3
10 Skolfrågor	3	7	2	19	31	4
11 Kulturell verksamhet	5	5	5	3	18	3
12 Fritid och turism	23	8	10	33	74	10
13 Kommunal organisation	—	7	1	1	9	1
14 Kommunalt samarbete, kommunal indelning	1	—	—	—	1	0
15 El- och gasverk, trafikbolag, hamnar m. m.	4	16	—	—	20	3
16 Föreningar	—	1	—	2	3	0,5
17 Utgifts- och inkomststat	—	—	1	—	1	0
18 Övrig kommunal ekonomi	—	1	—	—	1	0
19 Informationsfrågor	58	25	14	8	105	14
20 Övrigt	21	14	7	20	62	8
Totalt	247	161	83	249	740	100

^a Siffrorna anger det totala antalet frågor i varje kommun som behandlats i kommunedelsråden.

varit. Under det år som undersökningen omfattar har de nio råden behandlat i genomsnitt 28 frågor. Frågor som behandlat den interna verksamheten har inte medräknats.

Om man studerar vilken typ av frågor som kommunedelsråden i allmänhet ägnat sig åt, finner man att gatu-, väg- och trafikfrågor, mark- och planfrågor samt informationsfrågor varit vanligast. I övrigt var det framför allt fritid och turism, vatten och avlopp samt skolfrågor som behandlats. Vid intervjuerna med rådets ordförande framkom också att i dessa ärendekategorier var råden i högre grad pådrivande. Ärenden som i betydligt mindre utsträckning varit aktuella för kommunedelsråden var allmänna kommunala frågor och sociala frågor. Allmänt kan sägas att rådets verksamhet koncentrerats till ett fåtal ämnesområden.

Initiativen till de ärenden som har behandlats i råden har i de flesta fall enligt intervjuer och protokollstudier kommit från rådsledamöterna själva. Remisser och hemställanden om yttranden från kommunstyrelsen eller andra kommunala nämnder hade i relativt liten omfattning legat till

grund för ärendehantering i råden. Det var ett önskemål hos intervjupersonerna, att råden formellt borde tillförsäkras remiss- och yttrandemöjligheter i alla ärenden som berörde den egna kommundelen.

I vilken utsträckning enskilda medborgare tagit initiativ till ärenden framgår inte av protokollen, men vid intervjuerna framkom det att sådant förekommit i begränsad omfattning. Det hade främst skett genom att enskilda invånare i kommundelen hade väckt frågor vid informationsmöten eller genom personlig kontakt med rådets ledamöter.

Generella iakttagelser och sammanfattande kommentarer

Syftet med inrättandet av kommunalsråd har varit att förbättra kontakterna mellan kommunernas centrala förvaltningar och kommunalråden, och att tillskapa organ som skall kunna framföra kommunalrådens synpunkter och önskemål i kommunala angelägenheter. En annan avsikt har varit att öka antalet kommunalpolitiskt aktiva medborgare. För att ge kommunalsråden möjligheter att uppfylla dessa syften har det förutsatts

- att nämnderna skall ge råden möjlighet att avge yttranden i frågor som berör de skilda kommunalrådena
- att råden skall delta i beredningen av vissa ärenden med en eller fler ledamöter när kommunalt organ så begär
- att råden själva skall ta initiativ och göra framställningar i angelägna ärenden samt
- att råden skall verka för att invånarna inom kommundelen fortlöpande informeras om aktuella kommunala frågor.

Den utvärdering av själva verksamheten som utredningen genomfört tyder på att många av kommunalsråden haft svårt att uppfylla dessa målsättningar. I Luleå och Eksjö har – som tidigare nämnts – verksamheten upphört med motiveringen att råden hade svårt att uppfylla de intentioner som uppställdes vid inrättandet. I några av de övriga kommuner där verksamheten kartlagts tyder den ringa aktiviteten inom råden på samma problem.

Rådens sammansättning avspeglade den politiska fördelningen i fullmäktige. I de först inrättade råden var många av ledamöterna tidigare kommunalt förtroendevalda. I de senast inrättade har man i ökad utsträckning försökt engagera personer som tidigare inte haft några uppdrag. Totalt har antalet förtroendeuppdrag ökat. Genomgående var rådets ledamöter något yngre än fullmäktiges. Andelen kvinnor var större än i övriga kommunala organ. De var dock som regel underrepresenterade även i kommunalsråden.

En bidragande orsak till den låga aktiviteten i råden var att *deras funktion som remissinstans inte utvecklats*. Remissförfarande i någon egentlig mening tillämpades endast i två av undersökningskommunerna. Det har inte heller framkommit att rådets ledamöter kallats till andra kommunala organs sammanträden.

När det gäller *kommunalsrådets egna initiativ* för att uppfylla den uppställda målsättningen är bilden mer splittrad. I flertalet fall var rådets

aktivitet huvudsakligen avhängig av de egna initiativen. Rådens verksamhet varierar i hög grad. Vissa hade haft sammanträden ofta. Andra hade haft ett fåtal eller i några fall inte något sammanträde under undersökningsperioden.

Informationsmöten och offentliga sammanträden användes som metoder att nå ut till medborgarna. I vissa fall uppnåddes en god uppslutning vid dessa möten främst i början av rådens verksamhet. Det största intresset från allmänhetens sida kunde iakttagas i kommunernas ytterområden. *Kontakterna med allmänheten* hade som regel varit svåra att etablera. Allmänheten tycks inte i någon större utsträckning känna till rådens verksamhet.

Kommundelsrådets relationer till de politiska partierna var som regel outvecklade när det gällde den löpande verksamheten. Något konkurrensförhållande har inte påpekats av intervjupersonerna. Men det angavs inte sällan att de lokala initiativen som regel gick via partierna utan att frågorna diskuterades i råden. I några fall har emellertid registrerats initiativ som kanaliseras främst genom kommundelsråden.

Kontakter mellan råden och folkrörelser, föreningar och opinionsgrupper förekom i liten utsträckning. De kontakter som förekommit har främst varit med idrottsföreningar och med hyresgästföreningar samt i något fall med byalag.

Rådets kontakter med massmedia har varit mycket varierande. Råden i Sigtuna och Uppsala har pressbevakats relativt livligt i jämförelse med de andra råden. I övriga kommuner har pressen endast vid enstaka tillfällen refererat några sammanträden. Regelbundna kontakter har inte förekommit. Några av råden annonserar emellertid regelbundet om tid och plats för sina sammanträden.

En genomgång av rådets protokoll har visat att råden framförallt ägnat sig åt gatu-, väg- och trafikfrågor, mark- och planfrågor samt informationsfrågor. I övrigt är det fritid och turism, vatten- och avlopp samt skolfrågor som behandlats.

Av de genomförda undersökningarna framgår att kommundelsråden i flera fall inte riktigt funnit sina arbetsformer. Men det kunde också konstateras att erfarenheterna var blandade. Det bör här uppmärksammas att erfarenheterna bygger på ett relativt litet antal kommuner med ett 30-tal kommundelsråd. Dessutom har råden inte varit i verksamhet under en tillräckligt lång tid för att några definitiva slutsatser skall kunna dras.

Vissa tecken tyder på att de kommuner som nyligen inrättat kommundelsråd kan få mer positiva erfarenheter. Framförallt från Göteborg men även från Uppsala har rapporterats att man sannolikt kommer att lyckas bättre än man gjort på andra håll. Främst har man positiva erfarenheter från nyligen inkorporerade kommunelar. Dessa båda kommuner har genom större insats av ekonomiska och personella resurser fått en ökad aktivitet omkring kommundelsrådets verksamhet.

Den nuvarande lagstiftningen medför att råden formellt jämställs med beredningar och kommittéer. De kan inte ges uppgifter av förvaltande karaktär. I de båda kartläggningar som utredningen låtit utföra ställdes därför intervjufrågor om rådets framtida arbetsuppgifter. De som in-

tervjuades var rådens ordförande och vice ordförande. De fick bl. a. besvara en fråga om vilka åtgärder de skulle vilja vidta för att aktivera rådets verksamhet. Det gällde bl. a. om de ansåg att råden borde få uppgifter av förvaltande och verkställande karaktär. En stor majoritet (cirka 90 %) ansåg att råden hade tillräckliga uppgifter. Övriga ansåg att deras uppgifter på sikt borde utvidgas. Som exempel på ärendekategorier, där viss beslutanderätt kunde överföras till råden nämndes vissa frågor om gator och parker m. m., kulturfrågor och frågor inom fritidssektorn. Många intervjupersoner ansåg att lokala organ med förvaltande uppgifter skulle ge upphov till stora problem. Bland annat anfördes att ärendehan- dlingen skulle bli mer komplicerad. Dessutom skulle det uppstå svårösta kompetenskonflikter mellan dessa organ och de övriga nämnderna. I stället ansåg de flesta att rådets inflytande skulle ökas genom flera remisser och liknande arbetsuppgifter.

Slutligen var praktiskt taget alla som intervjuades ense om att råden skulle väljas genom indirekta val.

Lokala styrelser vid kommunala institutioner

En annan väg att stärka det lokala medborgarinflytandet som diskuterats i utredningen om den kommunala demokratin är lokala styrelser vid vissa kommunala institutioner och anläggningar (Kommunal demokrati, SOU 1975:41).

Våren 1975 hade fem kommuner startat försöksverksamhet med s. k. institutionsstyrelser. Totalt berörde verksamheten ett 25-tal olika kommunala anläggningar och institutioner. I ett 25-tal kommuner hade frågan om inrättande av institutionsstyrelser väckts i fullmäktige eller var under utredning. I dessa kommuner angav man bl. a. att syftet med institutionsstyrelser var:

- att knyta fler medborgare till den kommunala verksamheten med ett eget ansvar som förtroendevalda
- att dessa förtroendevalda till stor del skall kunna hämtas bland dem som utnyttjar institutionens tjänster
- att man därigenom skall få till stånd en bredare förankring av verksamhetens inriktning
- att man skall "öppna" institutionens verksamhet genom kontakter med "närsamhället" och
- att man skall få till stånd en ökad medverkan från de anställda och åstadkomma en kontaktpunkt mellan dessa och medborgarna.

Av tabell 10 framgår att lokala styrelser finns för t. ex. daghem, fritids- och idrottsanläggningar samt för ålderdomshem. Styrelserna har oftast sju ledamöter med lika många suppleanter. I Borlänge har man nio ledamöter.

De lokala styrelsernas verksamhet regleras av de gällande kommunal- lagarna och av reglementen. I fyra av de fem kommuner som inrättat institutionsstyrelser hade man antagit reglementen. De anger vanligen

Tabell 10 Sammanfattande uppgifter om de försöksvis inrättade institutionsstyrelserna (1975-03-01)

Kommun	Antal inst. styr.	Typ av institution	Antal ledamöter	Antal suppl.	Verksamhetsstart
Borlänge	14 ^a	Ålderdomshem, servicehus, barnstugor, idrotts- och fritidsanläggningar	9	9	1975
Botkyrka	1	Barnstuga	7	7	1974
Finspång	3	Idrottsplats, simhall, bowlinghall, fritidsgård	7 ^b	7 ^b	1974
Luleå	3	Badhus, sporthall isstadion, barnstugor, ålderdomshem	7	7	1974
Sundsvall	3	Ålderdomshem, fritidscentrum, större fritidsanläggning	7	4	1975

a I Borlänge finns dessutom två s. k. distriktskommittéer med beredande uppgifter.

b En av institutionsstyrelserna har 5 ledamöter och 5 suppleanter.

styrelsernas allmänna uppgifter, deras budgetansvar samt kompetensfördelningen gentemot andra organ. Regelmässigt anges också deras övriga beslutsbefogenheter, sammansättning etc.

Formella regler¹

Enligt kommunallagen skall det i princip för varje förvaltningsområde finnas en enda nämnd som svarar för verksamheten i hela kommunen. För den specialreglerade förvaltningen är detta oftast reglerat i respektive författning. Denna regel om det "odelade ansvaret" anses även gälla för de fakultativa nämnderna, eftersom deras uppgifter brutits ut från kommunstyrelsen.²

Detta hindrar emellertid inte att nämnderna inrättar rådgivande eller informativa organ på lokal nivå. Genom särskild lagstiftning kan kommunerna numera inrätta distriktsnämnder på den sociala sektorn. Dessutom finns det på den landstingskommunala sektorn direkta regler för hur lokala nämnder eller, som de oftast benämns, sjukhusdirektionerna skall fungera.

Den intressanta frågan i detta sammanhang är om författningarna tillåter s. k. lokal förvaltning.

På den oreglerade sektorns område saknas uttryckliga hinder i lagstiftningen för lokal förvaltning inom olika kommundelar. Men eftersom det odelade ansvarets princip anses gälla för dessa nämnder finns en klar begränsning. Kommunalrättskommittén har i betänkandet "Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring" (SOU 1965:6) förklarat att lokala organ för avgränsade geografiska områden inte är möjliga att

¹ Rättsläget i fråga om kommunala institutionsstyrelser Utredningen om den kommunala demokratin (PM 1974-01-14).

² "Den kommunala självstyrelsens lokala förankring" SOU 1965:6, Kommunalrätt, Sundberg, sid. 482.

inrätta. Det är således inte möjligt att enligt gällande lagstiftningsprinciper dela in den oregrerade verksamheten i distrikt. Men däremot, påpekar kommittén finns det inget som hindrar att lokala nämnder inrättas för att ha ansvaret för förvaltningen och driften av en specifik anläggning. Som exempel nämns idrottsanläggningar eller filialbibliotek.

När det gäller den specialreglerade sektorn är rättsläget något mer komplicerat. Som regel finns det emellertid inte något uttryckligt hinder för lokal förvaltning, som är anknuten till en speciell anläggning eller institution. Endast när det gäller skelsektorn är det inte möjligt.

Någon total genomgång av hela den specialreglerade sektorn lämnas inte här. Endast de områden, där lokala institutionsstyrelser kan antas vara av intresse, främst inom socialvården och undervisningen, redovisas.

En viktig fråga är gränsdragningen gentemot den oregrerade sektorn. Professor Fritz Kaijser erinrar i sin kommentar till kommunallagarna att ålderdomshemsstyrelse, daghemsstyrelse, pensionärsstyrelse och ungdomsstyrelse, trots att de är sysselsatta inom områden, vilka måste betecknas som specialreglerade, är att anse som fakultativa nämnder. Även beträffande ofullständigt reglerad obligatorisk nämnd torde enligt Kaijser kommunallagsreglerna kunna få analogisk tillämpning om kommunen inte antar kompletterande organisatoriska bestämmelser.¹

Detta innebär att dessa nämnder är att anse som oregrerade och att lokala organ för speciella anläggningar inom deras verksamhetsområde är möjliga att inrätta.

Den juridiska genomgång som skett visar att något hinder inte finns för kommun att inrätta t. ex. daghems-, lekskolestyrelse och styrelse för ungdomsgård, t. ex. en för varje daghem eller lekskola. Barnavårdsnämnden har emellertid vissa övergripande tillsynsbefogenheter över verksamheten (2, 3, 4 §§ i barnavårdslagen samt Kungl. Maj:ts stadga för barnavårdsanstalter, SFS 1960:595).

Socialhjälpslagen gör det rättsligt möjligt att inrätta lokala styrelser för t. ex. ålderdomshem och pensionärshem (2 § i socialhjälpslagen).

Lokala styrelser för institutioner kan också inrättas på de ovan berörda områdena även i kommuner, som övergått till systemet med social centralnämnd och sociala distriktsnämnder (2 § lagen om social centralnämnd).

Inom skolväsendet finns enligt nuvarande lagstiftning inte någon möjlighet att inrätta lokala styrelser för enskilda skolenheter (2 kap. skollagen).

Sammanfattningsvis kan konstateras att lokala styrelser för institutioner formellt är möjliga att inrätta i kommunerna inom den oregrerade sektorn och inom det sociala verksamhetsområdet. Institutionsstyrelser kan inrättas för att ansvara för driften och förvaltningen av speciella anläggningar som t. ex. barnstugor, ålderdomshem, idrottsplatser, andra fritidsanläggningar m. m. På skolområdet är det omöjligt utan författningsändringar att tillskapa lokala organ.

I landstingen är decentraliserad förvaltning i form av lokala organ möjlig såväl inom sjukvårdsområdet som inom omsorgsverksamheten. I dessa fall anger författningarna att det är möjligt att inrätta ett lokalt

¹ Kommunallagarna del II, Fritz Kaijser, Stockholm 1972, sid 245.

organ. Något hinder synes inte heller föreligga inom landstingens oreglerade sektor.

Lokala styrelser för institutioner betraktas lagtekniskt som fakultativa nämnder. Detta innebär att de juridiskt sett är sidoställda den facknämnd som verkar inom samma område.

Eftersom institutionsstyrelserna har samma ställning som de fakultativa nämnderna är vissa av kommunallagsreglerna tillämpliga:

- Valbarhetskraven är desamma som för kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet.
- Val av institutionsstyrelsens ledamöter ankommer på de beslutande organen. Mandatperiodens längd samt antalet ledamöter beslutas av fullmäktige/landstingsmötet.
- Representanter för de anställda kan efter dispens av regeringen ges rätt att försöksvis närvara vid institutionsstyrelsernas sammanträden.¹
- Ledamöterna i institutionsstyrelserna är helt jämställda med övriga förtroendemän, varför t. ex. arvodesbestämmelserna för dessa även gäller för ledamöterna i institutionsstyrelserna.
- I övrigt gäller också kommunallagarnas regler om beslut, besvär, protokollföring, justering och jäv m. m. för institutionsstyrelserna.

Något krav att institutionsstyrelsernas beslutsbefogenheter skall regleras i reglemente finns inte. Delegationsbestämmelserna för fakultativa nämnder behöver inte heller intas i reglemente. Detta innebär att det formellt räcker med ett beslut av de beslutande organen i vilket det lokala organets verksamhetsområde anges.

Institutionsstyrelserna har i likhet med övriga fakultativa nämnder budgetansvar för sitt verksamhetsområde. Lagligt sett innebär det, att det lokala organet självt kan inge budgetförslag, som endast underställs facknämnden för yttrande. Detta budgetansvar torde emellerid i den nuvarande försöksverksamheten kunna begränsas i den utsträckning som bedöms som nödvändig av de beslutande organen.

De regler som finns i kommunallagen om beredning av ärenden gäller också för institutionsstyrelserna. Detta innebär att dessa måste ges tillfälle att yttra sig över ärenden som berör deras verksamhetsområde.

När det gäller kompetensfördelningen mellan institutionsstyrelserna och övriga kommunala organ kan bl. a. följande konstateras:

- Kompetensfördelningen gentemot de beslutande organen regleras på samma sätt som för övriga fakultativa nämnder. Huvudregeln är att fullmäktige/landstingen är beslutande organ, medan nämnderna är beredande och verkställande organ. Detta medför t. ex. att en institutionsstyrelse inte kan fatta beslut i en taxefråga som rör anläggningen.
- Kommunstyrelsen/förvaltningsutskottet kan också gentemot institutionsstyrelserna utöva det allmänna överinseende som de enligt kommunallagarna förfogar över gentemot samtliga nämnder.
- I förhållande till andra nämnder gäller att institutionsstyrelsen inte får ägna sig åt verksamhet, som ankommer på annan nämnd. Detta kan ge upphov till svårigheter i förhållande till nämnder vars verksamhet

¹ Lag (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

organiserats "horisontellt". Som exempel kan nämnas personalnämnd, inköpsnämnd, fastighetsnämnd m. fl. Institutionsstyrelsens verksamhet kan emellertid avgränsas och definieras i förhållande till sådana nämnder, t. ex. i ett reglemente för att undanröja kompetenskonflikter.

- Ett annat problem är avvägningen i kompetens mellan styrelsen för den lokala institutionen och den centrala nämnden som ansvarar för sektorn av verksamheten. Som exempel kan nämnas förhållandet mellan den sociala centralnämnden och institutionsstyrelsen för t. ex. en barnstuga. Från formell utgångspunkt är dessa båda två sidoordnade fakultativa nämnder. Men det anses emellertid möjligt att i t. ex. ett reglemente fastslår, att det är den sociala centralnämnden i detta fall som skall utöva den centrala ledningsfunktionen på det sociala området.

Sammanfattningsvis kan konstateras att institutionsstyrelserna i laglig mening är att betrakta som fakultativa nämnder. Detta innebär att kommunallagarnas regler för dessa nämnder gäller även för dessa. Slutligen kan konstateras att kompetensfördelningen, budgetansvaret m. m. mellan nämnderna och institutionsstyrelserna torde kunna regleras genom särskilda reglementen.

Reglementen

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

Inledningsvis sägs i institutionsstyrelsernas reglementen att dessa allmänt skall

- planera och samordna verksamheten inom institutionen och främja dess utveckling,
- med uppmärksamhet följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och göra de framställningar till andra kommunala organ som befinns nödvändiga, samt
- hålla kontakt med medborgarna inom området och därvid samråda med organisationer och andra intressenter (andra förtroendevalda, personal m. fl.) som berörs av aktiviteten vid institutionen.

Institutionsstyrelserna tilldelas vanligen anslag över den budget som respektive nämnd förfogar över. Anslagens storlek motsvarar i stort sett det som tidigare fanns upptaget under den centrala nämndens budget för institutionen eller anläggningen. Dessutom har anslaget vanligen räknats upp något för att även täcka sammanträdesersättning för ledamöterna i styrelsen. I Botkyrka kommun har den inrättade institutionsstyrelsen endast medel för sammanträdesersättningen.

I övrigt ges den centrala nämnden genom de antagna reglementena ansvaret för den samordnade ekonomiska prioriteringen inom verksamhetsområdet. Institutionsstyrelserna skall t. ex. enligt reglementena göra sina budgetöversäkanden för verksamheten och lämna sina förslag till den

centrala facknämnden. Även övriga anslagsframställningar förutsätts behandlas på liknande sätt.

När det gäller gränserna i övrigt för institutionsstyrelsernas kompetens finns inga direkta regler i reglementena, men alla uppgifter som dessa styrelser har knytts i reglementena rent allmänt till själva institutionen eller anläggningen.

När det gäller de mer direkta kontakterna med den centrala förvaltningen sägs t. ex. att institutionsstyrelserna skall

- vara remissorgan i alla ärenden som rör anläggningen/institutionen och verksamheten där,
- utarbeta budgetförslag till den centrala nämnden för institutionen,
- upprätta en årsberättelse över verksamheten.

När det gäller styrelsernas direkta beslutsbefogenheter kan t. ex. nämnas att de enligt reglementena skall

- med personalen och i samråd med övriga intressenter diskutera riktlinjer för verksamhetens allmänna uppläggning. Det kan t. ex. gälla pedagogiska frågor, sysselsättning, studiebesök, utflykter m. m.
- handlägga frågor om öppethållandet
- fördela hyrestider till vissa hyresgäster
- framlägga förslag om reparations- och ombyggnadsarbeten
- verka för ökade kontakter mellan berörda intressegrupper samt med övriga nämnder, samt
- i övrigt fullgöra de förvaltnings- och verkställighetsuppgifter som fullmäktige överlämnar till styrelsen.

I Borlänge har vissa delegationsbestämmelser tagits in i reglementena. Där sägs t. ex. att styrelsen kan delegera vissa frågor om in- och utskrivning, uthyrning eller smärre inköp till enskild ledamot eller tjänsteman. Genom ett särskilt fullmäktigebeslut kan även institutionsstyrelserna i Finspång delegera vissa upphandlingsfrågor till tjänstemän.

I de lokala utredningarna har i samtliga fall frågan om personalens närvarorätt vid styrelsernas sammanträden diskuterats. Man har oftast konstaterat att en generell närvarorätt inte är möjlig, men att sådan rätt kan ges efter enhälliga beslut vid varje tillfälle. I Luleå har fullmäktige begärt att företrädare för de anställda skall få närvara vid institutionsstyrelsernas sammanträden i enlighet med dispenslagen från år 1972. Regeringen biföll i januari 1975 denna framställan.

Försöksverksamheten med styrelser vid lokala institutioner har pågått under för kort tid för att någon grundligare utvärdering skall låta sig göras. I de kommuner som haft verksamheten någon tid har emellertid enligt uppgift intresset från de förtroendevaldas sida varit stort. Närvaron har varit hög och aktiviteten vid sammanträdena har rapporterats vara god. De svårigheter som redovisats har framförallt gällt hur de anställdas synpunkter skall komma fram. I Finspång, där försöksverksamheten pågått längst, har en viss utvärdering skett, vilken redovisas i det följande.

Försök med institutionsstyrelser i Finspång

Sedan den 1 augusti 1974 bedrivs försöksverksamhet med institutionsstyrelser i Finspång. Tre anläggningar inom fritidssektorn berörs, nämligen simhallen/bowlinghallen, Grosvads idrottsplats samt fritidsgården. Försöksverksamheten beräknas vara avslutad 31 december 1976.

Två av styrelserna har sju ordinarie ledamöter plus sju suppleanter samt en adjungerad representant från Svenska kommunalarbetsförbundet (SKAF) och en från Sveriges kommunaltjänstemannaförbund (SKTF). Den tredje styrelsen har fått fem ordinarie ledamöter med suppleanter samt i likhet med de två andra styrelserna adjungeringar i förekommande fall från SKAF och SKTF.

Ledamöterna i styrelserna utses av fullmäktige. Ordförandena i styrelserna är för närvarande även ledamöter i fritidsnämnden.

Representanter för intressegrupper som är knutna till institutionen medges rätt att närvara efter beslut vid varje särskilt tillfälle.

I 1975 års budget uppgår anslaget för institutionsstyrelsernas verksamhet till cirka 40 000 kronor.

Av institutionsstyrelsernas reglemente framgår att de skall

- främja idrotts-, ungdoms- och fritidsverksamheten inom den anläggning styrelsen satts att ansvara för
- ansvara för kontaktverksamheten utåt till kommunens invånare och i samråd med ideella organisationer söka tillgodose behovet av fritidsaktiviteter.

Utöver dessa allmänna regler åligger det särskilt styrelserna att

- förvalta anläggningen
- inom tilldelat anslag besluta om åtgärder för inköp och underhåll av anläggningens inventarier
- avge förslag om underhålls- och förbättringsåtgärder
- fatta beslut i upplåtelseärenden, upprätta upplåtelseprogram
- handha ersättningsfrågor vid skadegörelse
- yttra sig i alla ärenden som rör anläggningen.

Slutligen skall styrelsen

- inge budgetförslag till fritidsnämnden
- upprätta förslag till ekonomisk femårsplan
- tillställa fritidsnämnden alla de ärenden som skall avgöras av kommunstyrelsen resp. fullmäktige
- inkomma med protokoll till fritidsnämnden och upprätta verksamhetsberättelse, i övrigt ombesörja de uppgifter och fullgöra de uppdrag som kan hänföras till institutionsstyrelsernas verksamhetsområde.

Institutionsstyrelserna kan också delegera sin upphandlingsrätt upp till 1 000 kronor. Detta för att underlätta föreståndarnas dagliga arbete.

Under våren 1975 genomförde Finspångs kommun i samarbete med kommunaldemokratiutredningen en viss kartläggning av institutionsstyrelsernas verksamhet. Den rörde t. ex. ledamöternas kön och ålder samt

deras övriga förtroendeuppdrag, deras kontakter med allmänheten och vad de ansåg om risken för kompetenskonflikter. Frågeformuläret som användes besvarades av 80 procent av ledamöterna i institutionsstyrelserna.

Vid en sammanställning av svaren kan bl. a. följande utskiljas:

- En fjärdedel var kvinnor.
- Drygt hälften hade grundskoleutbildning eller annan yrkesutbildning.
- De flesta var på olika sätt engagerade i organisations- och föreningslivet. En tredjedel hade direkta förtroendeuppdrag i föreningar.
- Hälften hade även andra kommunala förtroendeuppdrag. De som saknade kommunala uppdrag hade dock praktiskt taget samtliga under tidigare mandatperioder innehaft uppdrag.
- Aktiviteten i det egna partiets arbete var hög bland de tillfrågade personerna. Två av tre deltog i partimöten minst sex gånger per år. En av tre hade förtroendeuppdrag i det egna partiet.

Institutionsstyrelsernas sammanträden varade i genomsnitt i två timmar. Ordförandena och sekreterarna förberedde i allmänhet ärendena inför varje sammanträde.

Aktiviteten vid sammanträdena bedömdes av majoriteten av de tillfrågade vara god. Alla utom en kunde t. ex. ange en konkret fråga som de själva tagit upp till behandling i styrelsen.

Frågor av speciellt intresse uppgavs vara planeringsfrågor, t. ex. ekonomisk långtidsplanering av verksamheten. Andra frågor som var intressanta för ledamöterna var särskilda projekt som t. ex. en kampanj kallad "drogfri gård". Däremot fann man inköpsfrågor och ordningsproblem vara mindre intressanta.

Institutionsstyrelsernas kontakt med medborgarna bedömdes vara god. Kontakterna gick i huvudsak två vägar. I första hand uppgav man att allmänheten tog direktkontakt med ledamöterna. Dessutom spreds information genom de föreningskontakter som ledamöterna hade. Allmänheten önskade t. ex. upplysningar om öppettider, vilka möjligheter som finns för uthyrning, när konstisbanan skall tas i bruk. Föreningarna har velat ha information om avgifts- och hyresfrågor och allmänna upplysningar om verksamheten.

Två av tre uppgav att de hade mycket positiva erfarenheter av institutionsstyrelsernas verksamhet. Ett av skälen till detta uppgavs vara de förbättrade möjligheterna till insyn i anläggningarnas verksamhet. Planeringen av verksamheten förenklades. Fler människor kunde påverka skötseln av anläggningen. Många framhöll att speciellt de yngre tycker att det är bra att kunna gå direkt till någon styrelseledamot och diskutera olika frågor. En stor majoritet av de tillfrågade ledamöterna upplevde styrelsernas arbetsuppgifter som tillräckliga. Några ansåg emellertid att man borde utvidga verksamheten till andra liknande anläggningar. Många ansåg att personalens inflytande ökat och att kontakterna mellan personalen och nyttjarna blivit bättre. Negativa erfarenheter har varit följande:

- Bristande kunskaper, särskilt i budgetfrågor, har påtalats av samtliga styrelser.
- Många har påpekat att det finns stor risk för kompetenskonflikter med andra nämnder och framförallt med fritidsnämnden och fastighetsförvaltningen.
- Vissa administrativa svårigheter med utskrifter m. m.
- Några av de tillfrågade har ansett att de anställdas ställning är oklar. Man har bl. a. föreslagit att representanter för de anställda bör få en starkare ställning i styrelsen. Annars anser man att det finns risk för konflikter mellan de anställda och styrelsen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det nya systemet med institutionsstyrelser i Finspång hittills i huvudsak upplevs som positivt för att bredda demokratin. Det är emellertid ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser om försöket. Verksamheten måste säkert pågå i ett par år innan man kan fälla några säkra omdömen.

Lokala kontaktmän

I samband med kommunsammanläggningarna har man i vissa kommuner inrättat s. k. "lokala kontaktmän". Avsikten har vanligen varit att dessa i de olika kommundelarna skall ge viss lokal informations- och upplysningservice för att underlätta kontakterna med den nya förvaltningen efter sammanläggningen.

I kommunenkäten 1974 uppgav 27 kommuner att de hade lokala kontaktmän. 1971 var motsvarande siffra 16. Under sommaren 1973 genomfördes en kartläggning av de lokala kontaktmännens verksamhet.

Frågan om inrättande av lokala kontaktmän väcktes i samtliga undersökningskommuner inför de förestående sammanläggningarna. Idén väcktes i allmänhet i de diskussioner som förts inom sammanläggningsdelegerade eller samarbetsnämnden om förvaltningsorganisationen i den nybildade kommunen. I dessa diskussioner framfördes från delkommunernas sida önskemål om någon form av lokal upplysningservice efter sammanläggningen.

Motiven som legat bakom inrättandet av lokala kontaktmän varierade något mellan kommunerna.

- I de flesta fall har man tänkt sig kontaktmännen som en övergångsinstitution i samband med sammanläggningen. I dessa kommuner har kontaktmännens uppgifter inte närmare specificerats och motiven för att inrätta dem har uttryckts i ganska allmänna ordalag.
- Men i några av kommunerna har man sett deras verksamhet på något längre sikt. Där har man grundligare motiverat inrättandet av kontaktmän. Deras uppgifter var mer specificerade, i vissa fall fanns en särskild instruktion för deras verksamhet.

Besluten om inrättande av lokala kontaktmän hade inte föregåtts av några egentliga utredningar. Några omfattande diskussioner hade inte

Tabell 11 Kommuner med lokala kontaktmän

Kommun	Antal invånare	Antal kontaktmän
Svalöv	12 065	4
Tingsryd	15 030	3
Mora	17 131	3
Alvesta	19 181	2
Ljusdal	22 524	3
Kungälv	24 869	5
Vetlanda	28 842	4
Söderhamn	31 896	2
Katrineholm	32 796	2
Nässjö	33 586	5
Varberg	39 037	2
Sandviken	43 663	5
Skellefteå	61 912	1
Karlstad	72 467	2
Gävle	84 625	4
Örebro	115 695	5
Summa		52

heller förts i samband med besluten, och inte någon av de politiska partierna hade motsatt sig inrättande av lokala kontaktmän.

Antalet kontaktmän varierade mellan 1 och 5. Något direkt samband mellan antalet kontaktmän och kommunstorlek fanns inte. Avgörande för hur många kontaktmän som utsetts synes i stället ha varit antalet kommuner som ingått i sammanläggningarna. Det vanligaste tillvägagångssättet var att varje delkommun utom centralorten hade en kontaktmän.

Vid valet av kontaktmän hade man främst sett till vederbörandes orts- och personkännedom. Av de totalt 52 kontaktmännen var 34 före detta ordförande i kommunalnämnden. 11 var f. d. kommunalkamrerare, medan de övriga 7 hade haft förtroendeuppdrag som ledamot i kommunalnämnden, fullmäktige eller annat organ.

Av de 41 kontaktmän som var förtroendemän före sammanläggningarna var det endast sju som saknade förtroendeuppdrag i den nya förvaltningen. Tjugo var ledamöter i kommunstyrelsen, 13 var fullmäktigeledamöter och tre hade andra förtroendeuppdrag. Uppdraget som kontaktmän kan därför inte sägas vara en ersättningssyssla för förtroendevalda vilkas uppdrag upphört vid sammanläggningarna.

Av de 11 kontaktmän som före sammanläggningen tjänstgjorde som kommunalkamrerare saknade 9 anställning i den nya förvaltningen. Det finns här större fog för att anta att kontaktmannauppdraget utgjort en ersättningssyssla. De var främst äldre personer med ett fåtal år kvar till pensionering och som i många fall avböjt anställning i den nya organisationen. Från kommunernas sida framhöll man vikten av att på något sätt knyta dessa personer till den nya organisationen för att kunna tillgodogöra sig deras stora kunnande och långa erfarenhet av kommunalt arbete.

Kontaktmännens uppgifter varierade mellan kommunerna:

- I de kommuner där man påpekat att kontaktmännen endast skulle fungera under en övergångsperiod i samband med sammanläggningen hade inte några reglementen fastställts. Kontaktmännens arbetsuppgifter var oftast vagt formulerade. Det angavs t. ex. att de skulle företräda kommunen i kommundelen, lämna allmänheten upplysningar om vem som handlägger olika ärenden, biträda allmänheten med att få kontakt med handläggarna samt lämna kommunala befattningshavare upplysningar grundade på personkännedom. I flera av dessa kommuner diskuterade man enligt uppgift att upphöra med kontaktmännens verksamhet och i tre av dem hade detta redan skett.
- I de kommuner där man sett kontaktmännens verksamhet på längre sikt var deras uppgifter mer omfattande och noggrannare specificerade. Några av dessa kommuner hade också fastställt ett reglemente för kontaktmännen.

Kontaktmännen i dessa kommuner hade också som regel fler och "tyngre" uppdrag i nämnderna. Flertalet var t. ex. ledamöter av kommunstyrelsen. Dessutom var ersättningen för uppdragen högre och kontaktmännens mottagningstider för allmänheten mer omfattande. I de flesta av dessa kommuner hade kontaktmännen behållit sina expeditiionslokaler i de gamla kommunalkontoren. Kontaktmännens arbete i de kommuner, där man sett kontaktmannasituationen i ett längre tidsperspektiv, var mer omfattande, delvis genom att verksamheten fått en fastare form och genom att uppgifterna specificerats. I dessa kommuner hade man också ett mer utvecklat samarbete mellan kontaktmännen och förvaltningsorganen än i de övriga kommunerna.

Avslutningsvis kan konstateras att kontaktmännen i samtliga kommuner som studerats har haft en viktig funktion i samband med sammanläggningarna. Karakteristiskt för verksamheten är att det rört sig om ett passivt informationsgivande, dvs. information efter förfrågningar. Kontaktmännen har inte själva tagit initiativ till aktiva informationsinsatser. Klart är dock att kommunikationerna mellan medborgare och förtroendevalda underlättats under tiden efter sammanläggningen, särskilt i de kommuner, där man gjort ansträngningar för att ge kontaktmännen mer reglerade arbetsformer. Kontaktmännen har emellertid främst kunnat förmedla kontakter av rutinkaraktär och utgöra en länk mellan kommunens centralförvaltning och invånarna i kommundelar där verksamhetens omfattning inte motiverat inrättande av en lokal förvaltningservice. Behovet av aktiva informationsinsatser från centralförvaltningen har kvarstått även om man haft kontaktmän. Informationen via kontaktmän har inte heller kunnat ersätta informationen via partier och folkrörelser.

Bydelsutvalgen i Oslo

Bakgrund

Kommunfullmäktige i Oslo beslöt 1972 att inrätta lokala råd, s. k. bydelsvalg. Till grund för beslutet låg promemorian "Om bydelsutvalg",

(november 1972) utarbetad av "Programkommittén för resursdisponering.

I beslutet ingick även en hemställan till de statliga myndigheterna om en utredning för att möjliggöra en lagförändring så att ledamöterna i bydelsutvalgen kunde utses vid direkta val.

Oslo är indelat i 33 stadsdelar med egna bydelsutvalg. Dessutom finns ett särskilt utvalg för glesbygdsområdena i Oslos utkanter. Utvalgen har 13 ledamöter och lika många suppleanter.

I mars månad 1973 utsåg fullmäktige ledamöterna i de 34 bydelsutvalgen. Den politiska sammansättningen i utvalgen motsvarar fullmäktiges sammansättning. Varje utvalg har därför sju ledamöter från de socialistiska partierna och sex från de borgerliga, oavsett röstfördelningen i respektive kommunal. Bydelsutvalgen har dessutom utsett nio ledamöter och nio suppleanter i ett gemensamt samordnande organ för alla utvalgen (fellesrådet).

Bydelsutvalgens uppgifter kan huvudsakligen grupperas kring tre olika former för verksamheten:

- 1) rådgivande funktion
- 2) egen verksamhet
- 3) förvaltande uppgifter.

Bydelsutvalgens rådgivande funktion

Utvalgen kan uttala sig i alla frågor som berör deras område.

Detta kan ske på olika sätt:

a) genom s. k. bydelsrapporter, b) genom formell yttranderätt gentemot förvaltningen och nämnderna och c) genom allmän ospecificerad yttranderätt.

Varje bydelsutvalg skall under mandatperioden avge en bydelsrapport. Det står råden fritt att avgöra vad en sådan rapport skall innehålla. I utredningsförslaget gavs emellertid exempel på vad den kan innehålla. Enligt detta bör rapporterna ha i huvudsak följande innehåll:

- allmän beskrivning av kommundelen
- konkretisering av de problem som existerar eller som väntas uppstå i kommundelen
- förslag om hur existerande eller förväntade problem bör lösas
- sammanfattning.

Bydelsrapporterna förväntas vara viktiga dokument i programkommittéernas¹ arbete och kan därigenom få stort inflytande på utformningen av målsättningar för den övergripande planeringen.

Förslagen till rapporterna delges alla hushållen i kommundelen, samt debatteras vid offentliga möten, i föreningar, i skolorna och i studieförbunden. Först därefter avfattar utvalgen med utgångspunkt i vad som framkommit under diskussionerna sin slutliga rapport till den centrala förvaltningen.

Bydelsutvalgen deltar också i sin rådgivande verksamhet i viss utsträck-

¹ Programkommittéerna består av ett kommunalråd och sex ledamöter valda av och från fullmäktige. Kommittéerna har till uppgift att utarbeta program för kommunens olika förvaltningar m. m.

ning i den löpande kommunala ärendehantering. I vissa frågor skall förvaltningen enligt reglementena inhämta utvalgens yttrande innan beslut fattas. I andra frågor bör förvaltningen inhämta rådets yttranden.

Bland de ärenden där förvaltningen obligatoriskt *skall* inhämta bydelsutvalgens yttranden kan nämnas frågor som berör nybyggnad, lokalisering, planering. Det gäller t. ex. biografteater, bibliotekslokaler, kyrkor, offentliga lokaler, hållplatser för kollektivtrafik, parkeringsplatser, brandstationer, fritidsanläggningar, daghem och förskolor, konstnärlig utsmyckning m. m. I dessa frågor skall förvaltningen bifoga utvalgens synpunkter i ärendebeskrivningen innan de läggs fram för de beslutande organen.

Som exempel på frågor där förvaltningen *bör* inhämta utvalgens yttranden kan nämnas utskänkingsrättigheter, riktlinjer för användande av skollokaler efter skoltid, förläggning av kommunala och privata institutioner, viktiga åtgärder för trafiksäkerhet, riktlinjer för drift av renhållningsverkets tekniska anläggningar, anläggning och drift av småbåtshamnar, vägutbyggnadsplaner m. m.

Utvalgen kan, utöver vad som framgått av de båda ovanstående uppräkningsarna, yttra sig i "envar sak" på eget initiativ.

Avsikten med den graderade yttranderätten för utvalgen är att säkerställa att utvalgens yttranden i vissa frågor ingår som ett ordinarie led i ärendeberedningen. Utvalgen är emellertid inte tvingade att yttra sig i alla ärenden, som de fått på remiss. Undantagsvis behöver inte förvaltningen i brådskande ärenden höra utvalgen.

Utvalgens egen verksamhet

I de utredningar som föregått inrättande av bydelsutvalg i Oslo har förutsatts att de skulle ges egen beslutanderätt i vissa frågor som rör boendemiljön m. m. och egna resurser att disponera. För denna verksamhet gäller emellertid flera begränsningar. Åtgärderna måste rymmas under givna anslag, annan myndighet får inte ha beslutanderätt i ärendet, givna regler och riktlinjer skall följas etc.

Bland de konkreta frågor som rymms inom utvalgens egen verksamhet kan nämnas kulturella aktiviteter, olika former av samkväm och underhållning, konstnärlig utsmyckning, användning av skollokaler och rekreativsområden m. m.

Bydelsutvalgens s. k. egna verksamhet i denna del består till stor del av aktiviteter som i vårt land inte inryms i kommunala organs arbete. Utvalgen arrangerar själva olika evenemang och ledamöterna svarar själva för det praktiska arbetet. I denna del sammanfaller bydelsutvalgens uppgifter med dem som i vårt land främst sköts av folkrörelserna.

De nödvändiga ekonomiska resurserna för att utföra dessa åtgärder står inte direkt till bydelsutvalgens disposition. De kan emellertid genom sin rådgivande funktion påverka medelstilleddningen i andra kommunala organ.

Fullmäktige avsätter dessutom i samband med den årliga budgetbehandlingen ett belopp till fri disposition till utvalgen. Medlen fördelas i

princip mellan utvalgen efter invånarantal i kommundelarna. Utvalgen har inte rätt att använda de beviljade medlen innan de upprättat en plan för hur pengarna skall användas. Denna plan skall godkännas av det s. k. fellesrådet. Planen måste ligga inom ramen för det beviljade beloppet och den får inte innehålla investeringar som medför driftsutgifter utöver en viss andel av de beviljade medlen.

Inom dessa gränser har utvalgen en viss fri dispositionsrätt över de beviljade medlen.

Detta innebär ett visst avsteg från principen om en total samordning av kommunens ekonomiska resurser, men detta har motiverats med att utvalgen bör ha möjlighet att snabbt kunna vidta åtgärder i vissa konkreta frågor. När det gäller storleken på det belopp som utvalgen tillsammans får till fri disposition har det påpekats att summorna inte får vara så stora att de centrala nämndernas prioriteringar förtrycks.

De medel som bydelsutvalgen har för fri disposition har bl. a. använts för att stödja organisationer i kommundelen. Under kortare perioder har enskilda personer anställts med speciella uppdrag för ständningsaktioner m. m.

Bydelsutvalgens förvaltande uppgifter

Bydelsutvalgen är tänkta att framför allt vara samordnings- och informationsorgan för den kommunala aktiviteten i de olika kommundelarna. De skall bl. a. samverka med lokala skolorgan, sociala distriktsnämnder och med styrelser för servicecentra m. m. Dessutom har de utredningar som gjorts ansett att bydelsutvalgen skall kunna fullgöra vissa uppgifter av förvaltningsmässig karaktär som t. ex.:

- att för kulturnämnden utöva tillsyn och *rapportera* om underhåll av konstnärlig utsmyckning.
- att *utse* kommunala representanter i styrelser för vissa samlingslokaler (samfunnshus).
- att *utöva tillsyn* över driften av parker, lekområden, idrottsanläggningar, fritidsområden.
- att *utse* kommunala representanter i styrelser för idrottsanläggningar.

Sammantaget har det ännu inte varit fråga om någon egen förvaltande funktion av anläggningar i den mening som diskuterats i vårt land. Men bydelsutvalgens tillsynsfunktion innebär en form av löpande rapportering i mindre frågor.

Geografiska verksamhetsområden

Frågan om de geografiska verksamhetsområdena har varit föremål för ingående diskussioner. Några självklart naturliga avgränsningar har man inte funnit. Vid bestämningen av utvalgens geografiska verksamhetsområden har man försökt ta hänsyn till att det redan fanns flera lokala organ som utvalgen skall samarbeta med, bl. a. inom skol- och socialsektorn.

Utvalgens områdesindelning överensstämmer inte med valkretsindel-

ningen. Anledningen till detta har varit att valkretsindelningen anses dåligt svara mot de flesta andra indelningar. Därför avser man att om bydelsutvalgen i en framtid skall direktväljas anpassa valkretsindelningen till utvalgens områdesindelning.

Syftet med indelningen i områden för bydelsutvalgen har varit att bygga upp områden med en s. k. "stadsdelsidentitet". Genomsnittligt har de 33 utvalgen omkring 14 000 invånare. 2/3 av dem har mellan 10 000 och 20 000 invånare. Det största utvalget har 29 000 invånare och det minsta har 12 600.

Oslos citykärna har delats upp på olika angränsade bydelsutvalg. I Oslos utkanter finns stora områden som mest utnyttjas till fritids- och strövområden. Befolkningen i dessa områden har vanligen förts till närmaste utvalg. Men på grund av sin bostadsort och sin minoritetsställning har de ansetts ha en svag ställning i utvalgen. Med anledning av detta har ett särskilt organ bildats – som utgör ett komplement till de övriga utvalgen – där invånarna i dessa områden gemensamt kan bevaka sina intressen.

Administrativa resurser

Till att börja med var det meningen att bydelsutvalgen skulle få egna administrativa resurser. Detta visade sig emellertid inte möjligt av ekonomiska skäl. Någon administrativ personal med tjänstemannafunktioner finns således inte ute i de olika kommundelarna. I stället har man byggt upp ett centralt administrativt organ för bydelsutvalgen, det s. k. fellessekretariatet. Sekretariatet är ett kontaktorgan mellan utvalgen och den centrala förvaltningen och skall förmedla information samt ansvara för den praktiska hanteringen av ärendebehandlingen. Bl. a. skall utvalgens yttranden förmedlas via sekretariatet. Det skall dessutom ombesörja vissa utredningar samt sköta visst utskriftsarbete. Fellessekretariatet fungerar med andra ord som ett samordningsorgan för alla bydelsutvalg. Fellessekretariatet hjälper också utvalgen att anordna offentliga möten och andra sammankomster.

Den politiska ledningen av fellessekretariatet har anförtrots åt en styrelse på nio personer som väljs bland bydelsutvalgens ledamöter. Det s. k. fellesrådets huvudsakliga uppgift är att utöva tillsyn över sekretariatets verksamhet.

Sekretariatet består av tre handläggande tjänstemän samt skrivpersonal.

Hittills har utvalgens verksamhet inte systematiskt utvärderats. Den följande beskrivningen grundar sig därför på den rapport som fellessekretariatet lämnat i sin årsberättelse om det första årets verksamhet i utvalgen.

Arbetsformer

Bydelsutvalgens arbetsbelastning har efter hand ökat kraftigt. Utvalgen har därför vanligen inrättat arbetsutskott som förbereder deras möten och

underutskott för olika ärendekategorier. De flesta utvalg har t. ex. utsett underutskott för kultur-, social- och kommunikationsfrågor. Detta har medfört att vid slutet av år 1973 var enligt uppskattningar 1 400 – 1 500 personer aktiva i kommunala frågor genom utvalgen och deras olika utskott.

Bydelsutvalgen kom på allvar igång med mötesverksamheten under sista halvåret 1973. Under 1973 hölls sammanlagt 200 sammanträden, vilket motsvarar ett genomsnitt på sju per utvalg. Härtill kommer sammanträden i arbetsutskott och underutskott. Av utvalgens sammanträden var 38 informationsmöten till vilka allmänheten var inbjuden. Samtliga sammanträden har varit offentliga. I genomsnitt har de bevistats av 6–10 åhörare, men vid enstaka tillfällen har upp till 300 personer varit närvarande.

Ärendebehandling

Antalet ärenden som behandlats varierar mellan de olika utvalgen. I genomsnitt behandlade varje utvalg under 1973 26 ärenden. Av dessa var 10 frågor som remitterats från andra kommunala organ, 8 var initierade av utvalgen själva, medan 8 var interna administrationsfrågor. 32 procent av de behandlade ärendena rörde olika planeringsfrågor, 24 procent var trafikfrågor, vardera 12 procent sociala resp. kulturfrågor.

Mängden av ärenden har medfört att arbetsbelastningen i utvalgen har blivit stor. Utvalgen själva beräknar tidsåtgång till 15 timmar/vecka för ledamöterna i arbetsutskotten och 10 timmar/vecka för utvalgens övriga ledamöter. Arbetsbelastningen har också medfört att många av de ärenden som remitteras till utvalgen endast hinner behandlas i arbetsutskotten. En förlängd remisstid har därför framförts som ett önskemål från utvalgen.

En annan orsak till arbetsbelastningen är att ledamöterna även praktiskt sköter om en rad arrangemang och andra aktiviteter som anordnas av utvalgen.

Samarbete med organisationer och föreningar

Vid val av ledamöter och suppleanter till underutskotten har bydelsutvalgen försökt knyta representanter från olika lokala organisationer till sig. De lokala föreningarna har enligt uppgift i huvudsak varit positivt inställda till samarbete med utvalgen. Genom dessa har de fått en möjlighet att komma i mer direkt kontakt med den centrala kommunala förvaltningen.

Under 1973 fördelade bydelsutvalgen sammanlagt ca 240 000 Nkr till lokala föreningar och organisationer i kommundelen. 31 av de 34 bydelsutvalgen har fördelat sådana anslag. Beloppens storlek varierar och det råder osäkerhet om riktlinjerna för denna fördelning.

Ekonomi

Den ekonomiska ramen för bydelsutvalgens verksamhet var under 1973 1,5 milj. Nkr. Av detta belopp avsattes 595 000 kr till fellesekretariatets verksamhet och för övrig gemensam verksamhet. 905 000 kr fördelades mellan utvalgen med 6 000 kr som grundbelopp och med 1:34/invånare i resp. kommundel.

För år 1974 avsattes 2 milj. Nkr för utvalgens verksamhet. 1,3 milj. kr fördelades mellan utvalgen, medan fellesekretariatet disponerade 700 000 kr.

Utöver de medel som står till utvalgens disposition, avsattes under 1973 1,4 milj. kr. från kulturförvaltningens budget för kulturella åtgärder i kommundelarna. Av dessa fördelades efter hemställan 200 000 kr till utvalgen. Pengarna användes till kulturella arrangemang av olika slag. För år 1974 avsattes också från den tekniska förvaltningens budget 400 000 kr.

I förhållande till Oslos totala driftsbudget, som omsluter nästan fyra miljarder Nkr, utgör anslagen till bydelsutvalgen en blygsam andel. I genomsnitt uppgår den totala kostnaden för verksamheten till ca 50 000 kronor per utvalg. Huvuddelen av detta belopp omsättes i någon form av aktivitet på fritids- eller kulturområdet.

Konferenser, möten och kurser

Fellesekretariatet anordnade i början av bydelsutvalgens verksamhet sju informations- och debattmöten vid vilka sammanlagt uppskattningsvis 600 personer deltog. Sekretariatet har också arrangerat en sekreterarkurs och två kulturkonferenser för utvalgens ledamöter. Under 1973 hölls två ordförandekonferenser. Representanter från bydelsutvalgen har också deltagit i kurser och konferenser som anordnats av partierna och andra organisationer och föreningar i Oslo.

Arbetet med bydelsrapporterna

Rapporterna skall redovisas under mandatperioden. De rekommenderas t. ex. innehålla en orientering om bydelsutvalget, där namn och adress på dess ledamöter och suppleanter redovisas. Dessutom en presentation av kommundelen: historik, statistiska uppgifter om befolkningen, industri, handel och service, indelning, föreningar, skolor, parker och friluftsområden, sociala förhållanden, kommunikationer och vägar, kulturutbud m. m. Rapporterna föreslås avslutade med ett arbetsprogram för utvalget, där konkreta frågor och förslag till lösningar tas upp.

Utvalgens arbete med bydelsrapporterna pågår för närvarande. Endast ett fåtal har färdigställts.

Informationsverksamhet

Flera av utvalgen har utarbetat egna informationsbroschyrer. I dessa redovisar man t. ex. sammansättningen av utvalget, vilka uppgifter utval-

gen sysslar med och hur allmänheten kan komma i kontakt med dem. Broschyrerna har delats ut till samtliga hushåll i kommundelarna.

Tid och plats för utvalgens sammanträden tillkännages regelmässigt i pressen. Vid några tillfällen har detta även kompletterats med affischer på officiella anslagstavlor.

Fellessekretariatet anordnade då verksamheten ingångsattes en presskonferens vid vilken utformningen och planerna för verksamheten redovisades. Pressens bevakning av bydelsutvalgens verksamhet uppges i stort sett ha varit tillfredsställande.

Den interna informationen mellan och till utvalgens ledamöter sköts av fellessekretariatet. Sekretariatet utger var tredje vecka ett internt informationsblad. Detta översändes till samtliga ledamöter och suppleanter i utvalgen. Det distribueras också till kommunalråden, rådmännen och en rad förvaltningar. Informationsbladet innehåller allmän information om verksamheten centralt och lokalt.

Samarbete med andra kommunala organ m. m.

Bydelsutvalgen har även utsett representanter i andra offentliga organ. I de 13 distrikten för barn- och ungdomspsykiatri i Oslo har utvalgen utsett två representanter och två ledamöter till kontaktgrupperna. De har också utsett kommunens representanter i styrelsen för vissa samlingslokaler (s. k. samfunnshus).

Bydelsutvalgen har också etablerat samarbete med skilda organ bl. a. i frågor om konstnärlig utsmyckning, alkohol- och narkotikaproblem, fritidsaktiviteter, kulturutbud, bostads- och miljöfrågor.

Kommunstyrelsen i Oslo har beslutat att de sociala distriktsnämnderna i tre distrikt på försök skall väljas bland ledamöter och suppleanter i de berörda bydelsutvalgen.

Organisation och formell status m. m.

Bydelsutvalgen är en förhållandevis ny företeelse i Norge och följaktligen finns de inte omnämnda i den norska kommunallagen eller i andra författningar som reglerar den kommunala verksamheten.

Hittills har lagstiftningen tolkats så, att utvalgen anses jämställda med och har samma status som andra kommunala organ vilkas verksamhet regleras av den norska kommunallagen. Detta har t. ex. inneburit att det är formellt möjligt att delegera beslutanderätt till utvalgen. Men det har också fört med sig att bydelsutvalgen inte kan väljas direkt.

Som tidigare redovisats har fullmäktige i Oslo hemställt att statsmakterna skall utreda om en ändring av kommunallagen är möjlig att genomföra så att utvalgen i framtiden skall kunna direktväljas. Men intill dess en sådan lagändring kommer till stånd väljs ledamöterna i utvalgen av fullmäktige som alla andra kommunala organ. Bydelsutvalgen utser emellertid själva sina ordförande och vice ordförande samt sekreterare. Regelmässigt utses endast personer som bor inom kommundelen. Ledamöterna i kommunstyrelsen och kommunalråden är inte valbara till

utvalgen.

Man har också påpekat att tillbörlig hänsyn skall tas till lokala önskemål vid valen till bydelsutvalgen.

Ordföranden i fullmäktige och kommunstyrelsen, kommunalråden, i området bosatta ledamöter i fullmäktige och slutligen kommunens ledande tjänsteman har rätt att delta i utvalgens överläggningar. De har yttranderätt men inte rätt att delta i besluten, men kan få göra uttalanden till protokollet.

Utvalgen utarbetar själva sina arbetsordningar. Utomstående personer kan kallas av utvalgen att delta i överläggningarna i speciella frågor, men de får inte delta i beslutsfattandet. Suppleanterna kallas formellt endast om någon ordinarie ledamot anmält förhinder.

I december månad 1973 publicerades betänkandet "Lokalutvalg i kommunene" (NOU 1974:5). I betänkandet konstateras inledningsvis att tre kommuner, nämligen Skien, Oslo och Ski redan inrättat s. k. lokalutvalg. Dessutom framkommer att en rad andra kommuner, bl. a. Bergen, Trondheim, Harstad och Drammen planerar att inrätta lokalutvalg.

I betänkandet föreslås sammanfattningsvis att:

- de enskilda kommunerna själva skall avgöra om de vill inrätta lokalutvalg
- utvalgen skall kunna vara "avgörelsemyndighet" på begränsade områden men att fullmäktige skall avgöra inom vilka ramar som de skall kunna fatta beslut
- utvalgens viktigaste funktion blir att fungera som rådgivande organ. Bl. a. skisseras vilka ärenden som obligatoriskt skall föreläggas utvalgen för yttrande samt vid vilka ärenden utvalgen principiellt bör höras.
- fullmäktige också kan ge lokalutvalgen vissa "förvaltningsmässiga funktioner"
- fullmäktige skall kunna bestämma hur många utvalg som skall finnas i kommunen, och inom vilka geografiska områden de skall verka.
- kommunerna skall få möjlighet att direktvälja lokalutvalgen. Fullmäktige i den enskilda kommunen skall kunna avgöra om det skall vara direkta val eller indirekta val.
- eventuella direkta val till lokalutvalgen skall hållas samtidigt med de övriga kommunalvalen
- endast den som bor inom vederbörande utvalgs område är valbar
- utvalgens sammanträden i regel skall vara offentliga.

Betänkandet "Lokalutvalg i kommunene" har ännu inte behandlats av stortinget.

Litteraturförteckning

Förslag till försöksverksamhet med institutionsstyrelser, demokratigruppen i Luleå, augusti 1974.

Institutionsstyrelser, Borlänge, PM 1975-01-20.

Institutionsstyrelser, organisationskontoret i Sundsvall, 1974-10-22.

- Kommundelsråd i Göteborg, Delbetänkande I, Demokratiberedningen mars 1972.
- Kommundelsråd, information och folkomröstning, delbetänkande från självstyrelsekommittén, Stockholm, 1973/Nr 82.
- Lokala kontaktmän i primärkommunerna, fil.kand. Göran Ekström, Stockholm 1974.
- NOU 1974:5, Lokalutvalg i kommunene, Oslo 1974.
- Om bydelsutvalg, instilling fra programkommittén for ressursdisponering, Oslo kommune, November 1972.
- Rapport om kommunal information, informationskommittén i Botkyrka, juni 1974.
- Rapport om kommunalsråd, lokala kontaktmän m. m., Utredningen om den kommunala demokratin, PM 23, 1972-08-09.
- Rättsläget i fråga om kommunala institutionsstyrelser, Utredningen om den kommunala demokratin, PM 1974-01-14.
- SOU 1965:6, Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring.
- SOU 1975:52, Rapport om kommunal information m. m.
- Utkast till kommunalförvaltningskommitténs I betänkande, kommittébetänkande 191:A 21, Helsingfors 1971.
- Utredning om förslag till institutionsstyrelser, Finspång, fullmäktiges handlingar § 139, 1974-06-27.
- Årsmelding 1973, 1974/30, Bydelsutvalgens fellessekretariat.

Majoritetsmarkeringar i kommuner och landsting

Av Lars Högdahl och Göran Ekström

Inledning

Under senare år har det diskuterats för- och nackdelar med att majoriteten på ett klarare sätt markerar sin ställning och sitt ansvar i kommunalpolitiken. Det eller de partier som i de allmänna valen fått majoritet, har många menat, bör besätta de mest betydelsefulla uppdragen. Som främsta motiv har anförts att styrelseordningen därigenom bättre skulle ge uttryck för vilket eller vilka partier som har det främsta politiska ansvaret för verksamheten i kommunen eller landstinget. Det skulle ge väljarna en klarare bild av de olika partiernas ställningstaganden och stimulera den lokala politiska debatten.

Vid två tillfällen (1.7 1971 och 1.7 1974) har utredningen om den kommunala demokratin tagit initiativ till att undersöka i vilken utsträckning och på vilket sätt majoritetens ställning har markerats i kommuner och landsting. Undersökningarna, som omfattat samtliga kommuner och landsting, har utförts i samarbete med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I maj 1972 publicerade utredningen diskussionspromemorian "Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre", SOU 1972:32. I den redovisades ett omfattande material som belyste problemställningarna kring frågan om den kommunala styrelseordningen. I tabellform angavs bland annat de majoritetsmarkeringar som då förekom i kommuner och landsting. Redovisningen som följer inriktas i första hand på att beskriva de förändringar som uppstått mellan 1971 och 1974. Den bygger helt på de enkätsvar som lämnats av kommuner och landsting. En viktig bakgrund vid jämförelsen av de båda undersökningarna är att antalet kommuner under perioden minskat från 464 till 278.

Stark tendens mot ökade majoritetsmarkeringar

En jämförelse mellan de båda undersökningstillfällena visar att majoritetsinslag blivit betydligt vanligare. Det gäller både landsting och kommuner, även om förändringen varit mest tydlig i kommunerna. Under den innevarande mandatperioden 1974-76 tillämpas någon form

av majoritetsmarkering i cirka 60 procent av kommunerna (173) (se tabell 1). Med detta avses att majoriteten tillsatt minst alla ordförandeposter. Häri innefattas även mer långtgående alternativ som t. ex. att majoriteten även tillsatt vice ordförandeposterna och heltidsposterna. Detta kan jämföras med att knappt 30 procent av kommunerna 1971 tillämpade majoritetsmarkeringar av något slag.

I 17 av de 23 landstingen har majoriteten på detta sätt markerat sin ställning vilket kan jämföras med 1971 då det tillämpades i 10 landsting.

Även om det allmänt sett blivit betydligt vanligare med en mer strikt majoritetsmarkering kan många olika grader i fråga om markeringarnas styrka urskiljas. Det finns även ett flertal olika varianter av hur detta praktiskt utformats. Några av de vanligaste formerna redovisas nedan.

Den mest långtgående formen av majoritetsmarkering består av att majoriteten tillsätter *alla* (en eller flera) *heltidsposter och alla ordförande- och vice ordförandeposter i nämnderna*.

Denna princip tillämpas i en fjärdedel av kommunerna (68) och i två landsting. I 21 av dessa kommuner och i de två landstingen finns det mer än en heltidspost (se tabell 1, 2, 4 och 5).

Om man bortser från heltidsposterna blir andelen större. Majoriteten besätter med den begränsningen *samtliga ordförande- och vice ordförandeposter* i nämnderna.¹

Under innevarande mandatperiod har denna typ av markering blivit betydligt vanligare. Det förekommer i 35 procent av kommunerna (98) och i sex landsting² (se tabell 1 och 4). En sådan fördelning förekom 1971 i nio procent av kommunerna (39) och i två landsting.

Ett nytt drag är förekomsten av heltidsengagerande förtroendemän utan ordförandeuppdrag men med särskilda uppgifter att företräda minoriteten, s. k. oppositionsråd. Motivet har varit att förbättra minoritetens möjligheter att bedriva en effektiv opposition i samband med att vissa typer av majoritetsmarkeringar tillämpas. Oppositionsråd finns i 22 kommuner och i nio landsting. I nio av kommunerna och i tre av landstingen innehar oppositionsråden inte heller några vice ordförandeuppdrag.

En annan fördelningsprincip som också kan sägas innebära ett visst mått av majoritetsmarkering är att majoriteten besätter *alla ordförandeposter* och ger minoriteten vice ordförandeposterna.

Även detta förfaringssätt har blivit vanligare procentuellt sett. Hänsyn tas då till att antalet kommuner minskat. I 65 (23 procent) av kommunerna tillämpas principen konsekvent. Om undantag görs för en nämnd ökar andelen till drygt 32 procent (tabell 1). Som jämförelse kan nämnas att denna princip tillämpades konsekvent 1971 i 68 kommuner, dvs. i knappt 15 procent av det totala antalet. Om undantag görs för en nämnd var andelen 1971 cirka 20 procent.

I sex av landstingen har majoriteten valt denna form av markering. År 1971 tillämpades principen i åtta landsting (tabell 4).

Följande varianter av denna fördelningsprincip kan även urskiljas:

¹ Vid beräkningarna har endast de 15 viktigaste nämnderna medtagits.

² Om man för landstingens del undantar ordförande- och vice ordförandeuppdragen i en nämnd.

- Majoriteten besätter alla ordförandeposter. Alla vice ordförandeposter tillsätts av minoriteten. Men samtliga heltidsposter tillsätts av majoriteten. Denna ordning förekommer i fyra kommuner.
- Ordförandeposterna i nämnderna besätts av majoriteten och vice ordförandeposterna av minoriteten. Majoriteten och minoriteten delar på heltidsposterna. Denna lösning praktiseras i 15 kommuner och i ett landsting.¹

□ En fjärde typ av majoritetsmarkering som kan sägas vara en mellanform av de hittills redovisade är att majoriteten tillsätter *samtliga ordförandeposter och vissa vice ordförandeposter*. Minoriteten tillsätter de återstående vice ordförandeposterna.

År 1971 tillämpades denna princip i cirka åtta procent av kommunerna, medan andelen 1974 har minskat till knappt fyra procent. Principen tillämpas i två av landstingen. Vid undersökningen 1971 förekom den inte i något landsting. Även när det gäller denna fördelningsprincip kan vissa varianter som förekommer urskiljas:

- Majoriteten besätter alla ordförandeposter och vissa vice ordförandeposter i nämnderna. Minoriteten tilldelas övriga vice ordförandeposter. Majoriteten tillsätter alla heltidsposter.
- Majoriteten tar alla ordförande- och vissa vice ordförandeposter. Minoriteten erhåller vissa vice ordförandeposter. Majoriteten och minoriteten delar på heltidsposterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att framför allt de mer markanta formerna av majoritetsinslag blivit vanligare. Främst gäller detta de alternativ där majoriteten besätter alla heltidsposter och alla presidieposter eller enbart alla presidieposter. Andelen kommuner som tillämpar en strikt proportionell fördelning har minskat. Ett nytt inslag i den kommunala styrelseordningen är att heltidsengagerade förtroendemen från minoriteten tillsätts utan ordförandeuppdrag och ibland även utan vice ordförandeuppdrag. Någon form av majoritetsmarkering tillämpades 1974 i omkring 60 procent av kommunerna² och i 75 procent av landstingen.

Något förenklat kan de olika majoritetsmarkeringarna som förekommer under mandatperioden 1974–76 sammanfattas i punktform på följande sätt:

- I omkring en fjärdedel av kommunerna (68) och i två landsting har majoritetens ställning markerats genom att den besatt alla heltidsposter och alla ordförande- och vice ordförandeposter.
- "Oppositionsråd", dvs. heltidsengagerade förtroendemen som inte hade något ordförandeuppdrag fanns i 22 kommuner och nio landsting. I nio kommuner och tre landsting innehade oppositionsråden inte heller vice ordförandeuppdrag.
- Om heltidsposterna undantas kan konstateras att majoriteten i något mer än en tredjedel (98) av kommunerna och i sex landsting markerade sin ställning genom att besätta samtliga ordförande- och

¹ Avser kommuner med minst två heltidsengagerade förtroendemen.

² Om endast de åtta viktigaste nämnderna inräknats tillämpades någon form av majoritetsmarkering i cirka 70 procent av kommunerna 1974.

vice ordförandeuppdrag.

- Den fördelningsprincip som innebär att majoriteten tillsätter alla ordförandeposterna och minoriteten vice ordförandeposterna tillämpades 1974 i något mindre än en fjärdedel (65) av kommunerna. Sex landsting hade valt denna form av markering.
- En utpräglat proportionell fördelning av presidieposterna förekommer i en tredjedel av kommunerna (84) och i sex landsting.

Tabell 1 Antal kommuner som tillämpat olika slag av majoritetsmarkeringar 1974 vid fördelningen av ordf. och vice ordf.posterna.

Län	A. Majoriteten har alla ordf.- + v. ordf.- poster	B. Majoriteten har alla ordf.- + v. ordf.- poster utom 1	A + B	C. Majoriteten har alla ordf.- poster, min. alla v. ordf.- poster	D. Majoriteten har alla ordf.- poster, min. alla v. ordf.- poster utom 1	C + D	Övrigt	Summa
AB	13	—	13	7	1	8	2	23
C	3	—	3	1	1	2	1	6
D	4	—	4	1	2	3	—	7
E	6	1	7	1	—	1	4	12
F	—	1	1	—	1	1	9	11
G	2	—	2	2	—	2	4	8
H	2	—	2	1	3	4	6	12
I	—	—	—	—	—	—	1	1
K	—	—	—	4	—	4	1	5
L	4	1	5	6	—	6	2	13
M	5	2	7	11	1	12	2	21
N	1	—	1	2	—	2	3	6
O	1	—	1	9	—	9	5	15
P	1	1	2	7	3	10	6	18
R	1	—	1	3	5	8	7	16
S	8	—	8	2	2	4	4	16
T	9	—	9	—	—	—	2	11
U	10	—	10	—	1	1	—	11
W	4	—	4	3	1	4	7	15
X	7	—	7	—	—	—	3	10
Y	6	—	6	—	—	—	1	7
Z	4	—	4	1	2	3	1	8
AC	2	—	2	4	1	5	5	12
BD	5	—	5	—	1	1	8	14
Totalt	98 (35 %)	6 (2 %)	— 104 (37 %)	65 (23 %)	25 (9 %)	— 90 (32 %)	84 (30 %) 84 (30 %)	278 (100 %) 278 (100 %)

Tabell 3 Majoritetsmarkeringar i kommuner med en heltidsgagerad förtroende-
man. Majoriteten har tillsatt heltidsposten samt alla ordförande- och vice
ordförandeposter i nämnderna (med undantag för en nämnd).

Län	Kommun	Län	Kommun
AB	Danderyd	T	Degerfors
	Nynäshamn		Hallsberg
	Sigtuna		Hällefors
	Tyresö		Kumla
C	Vallentuna	U	Lindesberg
	Håbo		Ljusnarsberg
	Älvkarleby		Arboga
			Fagersta
D	Strängnäs	W	Hallstahammar
			Sala
E	Motala	X	Surahammar
	Ödeshög		
F	Lessebo	Y	Ludvika
	Tingsryd		Mora
H	Borgholm	Z	Bollnäs
	Mörbylånga		Hofors
L	Bromölla	AC	Härnösand
	Osby		Sollefteå
	Åstorp		Timrå
M	Höör	BD	Ånge
	Svedala		Bräcke
	Vellinge		Härjedalen
P	Bengtstors		Ragunda
	Färgelanda		Strömsund
S	Eda		Åsele
	Filipstad		Kalix
	Forshaga		Piteå
	Hammarö		Överkalix/54
	Årjäng		

Tabell 4 Majoritetsmarkeringar i landstingen 1974 genom fördelning av ordförande-
och viceordförandeposter i styrelser och nämnder (exklusive besvärnämnder)

Maj. har alla ordf.- och v. ordf. poster ^a	Maj. har alla ordf.- poster, min v. ordf.posterna	Maj. har alla ordf.- poster, min. v. ordf.posterna ^b	Proportionell fördel- ning
AB	O	C	F
D	R	K	G
E	W	L	H
T	BD	S	M
U		Z	N
X		AC	P
Y			
7	4	6	6 /23

^a Med undantag för ordf. och vice ordf. i en nämnd i fyra landsting.

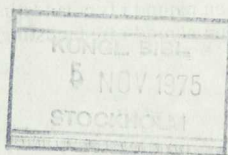
^b Med undantag för ordf. och vice ordf. i en nämnd i tre landsting.

Tabell 5 Majoritetsmarkeringar genom fördelningen av heltidsposter i landstingen 1974

Landsting	Antal landstingsråd/partitillhörighet										Majoriteten har alla heltidsposter
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Stockholms	C	M	C	F	F	M	<u>S</u>	<u>S</u>	<u>S</u>		
Uppsala	C	C	<u>S</u>								
Södermanlands	S	S	<u>C</u>								
Östergötlands	S	S	<u>S</u>	S							X
Kronobergs	C	S									
Kristianstads	C	C									X
Malmöhus	C	C	M	F	S	S					
Hallands	C	S									
Göteborgs och Bohus	F										
Älvsborgs	C	S									
Skaraborgs	C										
Värmlands	S										
Örebro	S	S	S								X
Västmanlands	S	S	S								X
Kopparbergs	S	S	S								X
Gävleborgs	S	S	S	<u>C</u>							
Västernorrlands	S	S									X
Jämtlands	S	S									X
Västernorrlands	C	C	<u>S</u>								
Norrbottns	S										

= Oppositionsråd i landsting där majoriteten tillsatt samtliga ordförande- och vice ordförandeposter

- Oppositionsråd i landsting där majoriteten tillsatt samtliga ordförandeposter, minoriteten samtliga vice ordförandeposter



Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
 2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
 3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
 4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
 5. Bättre bosättning för flera. S.
 6. Huvudmannskapet för specialsolan och särskolan. U.
 7. Framtida studerandehälsovård. 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. Förtroendevalda 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. S. (Utkommer hösten 1975)
 33. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. S. (Utkommer hösten 1975)
 34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. S. (Utkommer hösten 1975)
 35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. S. (Utkommer hösten 1975)
 36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. S. (Utkommer hösten 1975)
 37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. S. (Utkommer hösten 1975)
 38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. S. (Utkommer hösten 1975)
 39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
 40. Trafikolyckor och statistik. K.
 41. Kommunal demokrati. Kn.
 42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
 43. Kvinnor i statlig tjänst. Fi.
 44. Etablering av miljöstörande industri. B.
 45. Vidareutbildning i internationell marknadsföring. H.
 46. Kommunal organisation och information. Kn.
-

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]
Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägfrafikolyckor 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 uppföstran 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]
Kvinnor i statlig tjänst. [43]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmskommitté. 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. Individiden 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)
Vidareutbildning i internationell marknadsföring. [45]

Arbetsmarknadsdepartementet

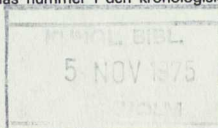
Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]
Etablering av miljöstörande industri. [44]

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] 3. Kommunal organisation och information. [46]







LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02435-7