

Nr 7

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motioner angående den kommunala demokratin.

Ärendet

I motionerna 1973:116 av herr Helén m. fl. (fp), 1973:966 av herr Fälldin m. fl. (c) samt 1973:970 av herrar Komstedt (m) och Werner i Malmö (m) diskuteras olika förslag att stärka den kommunala demokratin. Förslagen kan sammanfattas under fyra rubriker — kommunedelsråd, kommunala folkomröstningar, kommunal information m. m. samt förhållandet mellan staten och kommunerna. De i motionen 1973:116, hemställan punkten 3, aktualiserade frågorna om insyn i kommunala bolag m. m. behandlas inte här utan i utskottets betänkande 1973:8.

I *motionen 1973:966* av herr Fälldin m. fl. (c) upptas inte några konkreta förslag i hemställan. I *motionen* föreslås i stället "med understrykande av det angelägna i att positiva åtgärder vidtas för att stärka den kommunala demokratin, som ett led i strävan mot ett decentraliserat samhälle, — — att riksdagen *hemställer* hos Kungl. Maj:t att motionen överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete". De olika frågor som tas upp i motionen redovisas under varje särskilt avsnitt nedan.

Hemställan i övriga motioner tar direkt sikte på förhållanden som kan hänföras under en eller flera av de i det föregående angivna frågorna. De redovisas nedan med tillhörande motiveringar under ifrågavarande rubriker.

Pågående utredningsarbete

Överväganden om den kommunala demokratin har kommit till stånd vid skilda tillfällen. F. n. arbetar tre statliga utredningar med frågor med anknytning till den kommunala demokratin — *länsberedningen*, som bl. a. har till uppgift att behandla frågan om samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun samt uppgiftsfördelningen inom den kommunala sektorn mellan primär- och sekundärkommunerna, *kommunalekonomiska utredningen*, som har att genomföra en allsidig utredning av kommunernas ekonomiska situation, samt *utredningen om den kommunala demokratin*. Konstitutionsutskottet presenterade utredningarna och direktiven till dessa i sitt betänkande med anledning av motioner om den kommunala demokratin vid 1972 års riksdag (KU 1972:9). I denna del hänvisas till betänkandet.

Kommundelsråd*Motionerna*

Frågan om möjligheterna för kommunerna att inrätta s. k. kommunaldelsråd behandlas i motionerna 1973:116 av herr Helén m. fl. (fp), 1973:966 av herr Fälldin m. fl. (c) samt 1973:970 av herrar Komstedt (m) och Werner i Malmö (m).

I *motionen 1973:966* framhålls att man inte tänker sig att införa en ny obligatorisk institution inom kommunerna. Man avser endast att skapa lagliga möjligheter för kommunerna att välja nya former för att lokalt förankra självstyrelsen. I motionen diskuteras två modeller av kommunaldelsråd. Motionärerna anför att det ur demokratisk synpunkt är mest tilltalande att låta kommunaldelsråden väljas av medborgarna i direkta val. Problem, som man i sådana fall måste lösa, är frågan om när valen skall ske - under valår, t. ex. i anslutning till kyrkofullmäktigevalen, eller under mellanvalår. Med fristående val uppkommer problem med valdeltagandet varför man eventuellt får tänka sig någon form av spärregel.

Direkt valda kommunaldelsråd skulle enligt motionärerna närmast vara opinionsorgan. Möjligheterna att decentralisera förvaltningsuppgifter till kommunaldelsråden ökar i ett system med indirekt valda råd. Dessa borde i så fall sammansättas i enlighet med valutslaget i respektive kommun och inte återspegla fullmäktiges sammansättning i stort. Om man låter kommunfullmäktige välja kommunaldelsråd blir dessa ett slags lokala nämnder från kommunalrättslig synpunkt. Ett sätt att skapa en bredare representation av de lokala intressena i kommundelarna i en sådan modell vore att komplettera dessa med företrädare för vissa föreningar, t. ex. idrotts- och hembygdsföreningar.

I *motionen 1973:116* hemställs "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär 1. att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen, att kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommunaldelsråd i enlighet med vad som anförs i motionen".

Motionärerna anser att det bör ankomma på kommunerna själva att besluta om att införa kommunaldelsråd. Starka skäl talar för att kommunaldelsrådets funktion bäst säkras om råden utses i direkta val. Kommunerna bör också få besluta om tid för val av råd, antalet råd och antalet ledamöter per råd. Kommunaldelsråden bör i första hand behandla planfrågor rörande den egna kommundelen. Råden bör också ha förslagsrätt i frågor som är exklusiva för den egna kommundelen och också ha möjlighet att väcka motioner i fullmäktige. Vidare bör övervägas i vilka frågor kommunaldelsråden skall ha beslutanderätt.

I *motionen 1973:970* hemställs "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhänga om en utredning syftande till åtgärder för en vidgad kommunal demokrati".

I motionen diskuteras frågan att skapa möjligheter för kommunerna att i samband med de allmänna valen tillsätta kommunaldelsråd. Rådets

uppgift bör vara "att

1. informera kommunmedlemmarna om kommunens framtidsplanering och åtgärder som kan väntas vidtagas och beröra medlemmarna i kommundelen,

2. informera kommunfullmäktige om kommundelens medlemmars synpunkter och önskemål,

3. anordna diskussionsmöten för att aktivera kommundelens medlemmar i viktigare samhällsfrågor,

4. utgöra remissinstans vid frågor av sådan art att ett remissförfarande kan vara tillämpligt.

Sammansättning och arbetsformer för kommundelsråden bör bli föremål för närmare utredning och överväganden innan riksdagen tar ställning till frågan."

Frågans behandling vid 1972 års riksdag

Formerna för att tillgodose de lokala intressena inom en kommuns olika delar har diskuterats vid samtliga riksdagar sedan 1967. Vid 1972 års riksdag togs frågan om kommundelsråd upp i flera motioner — 1972:51 (c), 1972:52 (fp), 1972:390 (m), 1972:806 (m). Utskottet avstyrkte de i dessa delar framställda motionsyrkandena med hänvisning till det arbete som pågick inom utredningen om den kommunala demokratin. Utskottet anförde i sitt yttrande (KU 1972:9):

Utskottet vill erinra om att kommunerna inom ramen för gällande lagstiftning kan inrätta lokala opinionsorgan knutna till det kommunala beredningsförfarandet. Frågan om inrättande av direktvalda kommundelsråd med fakultativ karaktär övervägs, som framgått av det föregående, av utredningen om den kommunala demokratin. Frågan är betydelsefull och bör därför göras till föremål för noggranna överväganden på grundval av erforderligt faktamaterial. I detta syfte har utredningen bl. a. genomfört en enkätundersökning, som omfattat landets samtliga kommuner. Därigenom har en kartläggning kommit till stånd av hittills vidtagna åtgärder i kommunerna. Enligt vad utskottet erfarit, avser utredningen att på grundval av insamlat material påbörja behandlingen av den berörda frågan. Med hänsyn till det anförda finns det enligt utskottets mening inte tillräckliga skäl att påskynda utredningens ställningstaganden eller eljest ta något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför ifrågavarande motionsyrkanden.

I en reservation (3 c, 2 m, 2 fp) föreslogs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle begära att utredningen om den kommunala demokratin fick i uppdrag att snarast och om möjligt före 1973 års val framlägga förslag som möjliggör för kommunerna att införa kommundelsråd. Reservanterna framhöll bl. a. följande:

Införande av kommundelsråd har länge diskuterats och olika alternativ har framförts. Frågan behandlas för närvarande av utredningen om den kommunala demokratin. Det är önskvärt att detta utredningsarbete bedrivs med största skyndsamhet och om möjligt avslutas före 1973 års val, så att det därigenom ges möjligheter för de kommunpartier som så

önskar att före valet tillkännage sin avsikt att under mandatperioden verka för införandet av kommunalsråd.

Frågan om utformningen av råden och om tidpunkten för val av dem samt om dessa vals eventuella sammankoppling med valen av kommunfullmäktige bör prövas av utredningen utifrån de synpunkter som återfinns i motionerna och med målsättningen att söka vidga medborgarnas inflytande över den kommunala beslutsprocessen. Kommunalsråden bör vidare ges sådana befogenheter att de bidrar till att stimulera lokal politisk aktivitet.

Riksdagen avslag motionsyrkandena i enlighet med utskottets hemställan.

Utredningen om den kommunala demokratin

Utredningen om den kommunala demokratin har genomfört en undersökning av vilka kommuner som inom ramen för gällande lagstiftning infört kommunalsråd med rådgivande och informerande funktion. En översiktlig redovisning av resultaten har publicerats i utredningens delbetänkande "Rapport angående kommunal information m. m." (SOU 1972:52). Inom utredningen arbetar man f. n. vidare på att utveckla olika modeller för självstyrelsens lokala förankring. Man har bl. a. påbörjat praktiska undersökningar i några kommuner angående i vilka slags kommunala ärenden det skulle vara möjligt att överföra beslutanderätt till kommunalsråd. Utskottet har inhämtat att utredningen räknar med att lägga fram förslag i dessa frågor senast under första halvåret 1975.

Kommunal folkomröstning

I *motionen 1973:116* framhålls att den nuvarande kommunallagen inte ger möjlighet för kommunerna att anordna folkomröstningar. Motionärerna framhåller att ett kommunalt folkomröstningsinstitut skulle vara ett bra komplement till den representativa demokratin bl. a. i frågor som berör boendemiljön. Motionärerna anser att direktiven för utredningen om den kommunala demokratin överbetonar problemen med rådgivande folkomröstningar och *hemställer* att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär "2. att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen, att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar".

Frågans behandling vid 1972 års riksdag

Även frågan om kommunala folkomröstningar har aktualiserats vid ett flertal tillfällen i riksdagen. En redovisning av tidigare initiativ finns i konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motioner i frågan 1972 (KU 1972:9). Vid 1972 års riksdag togs frågan upp i motionerna 1972:52 (fp), 1972:103 (fp) och 1972:390 (m). I sitt yttrande (KU 1972:9) framhöll utskottet att frågan berörs i direktiven för utredningen

om den kommunala demokratin och att den skulle komma att övervägas i samband med andra åtgärder för att tillgodose intresset av ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen. Utskottet avstyrkte därför motionsyrkandena angående införandet av ett kommunalt folkomröstningsinstitut respektive tilläggsdirektiv i frågan till utredningen.

I en reservation (2 m, 2 fp) föreslogs att utskottet skulle hemställa att riksdagen "i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att kommunaldemokratiutredningen ges i uppdrag att framlägga förslag om sådan ändring av kommunallagen att möjlighet öppnas för kommunerna att anordna rådgivande folkomröstningar". I motiveringen framhöll reservanterna:

Den kommunala självstyrelsen i vårt land vilar på det representativa systemet. Det är emellertid inte tillräckligt att inflytandet över kommunalpolitiken endast kan utövas en gång vart tredje år då man vid fullmäktigevalen avgör vilka personer som skall styra kommunen.

För att stärka människors inflytande över och intresse för kommunalpolitiken måste den representativa kommunala demokratin på olika sätt kompletteras. Ett sätt att öppna en ny kanal mellan styrda och styrande är att ge kommunerna rätt att anordna rådgivande kommunala folkomröstningar i vissa frågor. I direktiven till utredningen rörande den kommunala demokratin behandlas folkomröstningsalternativet mycket snävt. Det är väsentligt att utredningen får möjlighet att pröva denna fråga på ett mera positivt sätt.

Riksdagen följde utskottet.

Utredningen om den kommunala demokratin

Frågan om kommunala folkomröstningar behandlas som redan framgått i direktiven för utredningen om den kommunala demokratin. Det framhålls där att de sakkunniga i första hand bör överväga andra åtgärder som på ett effektivare och med en representativ demokrati bättre förenligt sätt tillgodoser intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen.

Utskottet har inhämtat att utredningen avser att behandla frågan om kommunala folkomröstningar längre fram i sitt utredningsarbete.

Kommunal information m. m.

Motionerna

I motionen 1973:966 (c) framhålls att informationsfrågorna är av grundläggande betydelse för den moderna demokratin. Motionärerna anser att de undersökningar av valrörelserna 1966 och 1970 som gjorts inom ramen för den pågående kommunalforskningen gett vid handen att både informationen och debatten om de kommunala frågorna varit mycket bristfälliga. Byalagsrörelserna har visat att de enskilda medborgar-

na upplever brister i information och kommunikation med förtroendemännen även mellan valtillfällena. Informationsproblemen måste i första hand, framhålls det i motionen, lösas av kommunerna själva och av partierna genom en målmedveten satsning på informationsverksamheten och på att bereda förtroendemännen förbättrade arbetsvillkor. Det borde dock vara en viktig uppgift för utredningen om den kommunala demokratin att konstruera olika modeller för informationssystem i kommuner av olika struktur. I motionen framförs också uppfattningen att frågorna om förbättrad information nära sammanhänger med frågan om ett förstärkt förtroendemannainflytande. Det är därför önskvärt att de kommunala förtroendemannens arbetsvillkor och uppgifter blir föremål för ytterligare undersökningar.

Informationen till medborgarna i kommunala frågor uppmärksammas även i *motionen 1973:116* (fp). Motionärerna framför olika förslag att skapa större öppenhet i den kommunala verksamheten genom t. ex. offentliga sammanträden i vissa nämnder, offentliga utfrågningar av tjänstemän och experter och särskilda informationsmöten för medborgarna. Motionärerna anser att det bör vara väsentligt att i det pågående statliga utredningsarbetet beakta möjligheterna att genom legala förändringar skapa större insyn i det kommunala arbetet.

Frågans behandling vid 1972 års riksdag

Frågan om åtgärder för att förbättra den kommunala informationen och förtroendemannens arbetsvillkor behandlades av konstitutionsutskottet vid 1972 års riksdag i anledning av motionerna 1972:51 (c) och 1972:52 (fp). Även frågan om information från och offentlighet i kommunala nämnder och styrelser behandlades i två motioner – 1972:52 (fp) och 1972:390 (m). Med anledning av motionerna anförde utskottet:

En väl utvecklad kommunal självstyrelse förutsätter, att medborgarna ges möjligheter till medverkan och insyn i den kommunala verksamheten. I strävandena att skapa en levande och vital demokrati är därför förekomsten av ömsesidig information mellan beslutsfattare och medborgare av avgörande betydelse. Utskottet vill understryka vikten av att dessa frågor ägnas största uppmärksamhet på olika nivåer i den kommunala beslutsprocessen. Flera initiativ har tagits och på olika håll pågår utredningsarbete.

De politiska partierna fyller i berörda avseenden en väsentlig funktion. Tillkomsten av det kommunala partistödet har därvid förbättrat möjligheterna för partierna att stimulera intresset för kommunalpolitiska frågor och att göra skilda informationsinsatser. Kommunernas egna åtgärder och kommunförbundens utvecklingsarbete är vidare av stor vikt. De för den kommunala verksamheten gällande offentlighetsreglerna möjliggör därtill för massmedierna att kontinuerligt nyhetsbevaka de kommunala arbetsområdena. Vidare kan nämnas att som resultat av informationsutredningens betänkande inrättades – efter beslut av riksdagen – från 1 juli 1971 Nämnden för samhällsinformation. I denna, som bl. a. har till uppgift att verka för vidgad samhällsinformation om medborgarnas rättigheter och skyldigheter, har Svenska landstingsförbundet och Svens-

ka kommunförbundet representation. Det anförda utesluter givetvis inte, att ytterligare åtgärder av olika slag kan vidtas för att förbättra den kommunala informationen till förtroendemän och medborgare.

Flera statliga utredningar har i uppdrag att i olika hänseenden behandla informationsfrågorna. En central fråga för utredningen om den kommunala demokratin är att pröva förslag rörande åtgärder om förbättrad information såväl till förtroendemännen som till allmänheten. Genom den tidigare nämnda enkätundersökningen har en kartläggning av nuläget gjorts. Med utgångspunkt från detta material avser utredningen – enligt vad utskottet inhämtat – att inom kort påbörja behandlingen av informationsfrågorna. Bygglagutredningen kommer att överväga frågan om former för vidgad insyn och debatt i planeringsarbetet. Av intresse är också 1969 års radioutrednings ställningstaganden beträffande möjligheten att öka sändningsutrymmet i ljudradion för opartisk och saklig information rörande bl. a. den kommunala sektorns verksamhet. Utskottet utgår ifrån, att de i motionerna berörda informationsproblemen blir föremål för noggranna överväganden i bl. a. de nämnda utredningarna.

Med hänvisning till det ovan anförda ansåg utskottet att något särskilt initiativ från riksdagens sida ej var erforderligt och avstyrkte de framställda motionsyrkandena.

Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Pågående utredningsarbete

Utredningen om den kommunala demokratin har ägnat en stor del av sitt arbete åt informationsfrågorna. Utredningen har i sitt tidigare omtalade delbetänkande (SOU 1972:52) redovisat resultaten från en enkätundersökning omfattande informationsarbetet i samtliga svenska kommuner. F. n. pågår en kartläggning av erfarenheterna av den ganska omfattande försöksverksamhet som pågått i olika kommuner för att skapa ökad debatt och insyn i planfrågor.

Förhållandet mellan staten och kommunerna

Motionen

I *motionen 1973:966* (c) framhåller motionärerna betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna har tillräcklig handlingsfrihet för att göra självständiga insatser på för medborgarna väsentliga områden. Motionärerna anför att kommunindelningsreformen bör skapa större förutsättningar för en minskning av den statliga detaljkontrollen av kommunernas verksamhet. Flera omständigheter tyder dock på en utveckling i den andra riktningen. Som exempel anför motionärerna direktiven för den kommunalekonomiska utredningen, vilka pekar på möjligheter att begränsa den kommunala beskattningsrätten och den kommunala verksamhetens expansion.

Frågans behandling vid 1972 års riksdag m. m.

Förhållandet mellan staten och kommunerna har behandlats av riksdagen såväl 1971 som 1972. I sitt betänkande 1971 (KU 1971:26) gav utskottet en utförlig presentation av tidigare utredningsarbete angående den regionala och lokala samhällsverksamhetens organisation, till vilken hänvisas. Vid 1972 års riksdag behandlades i ett sammanhang dels propositionen 1972:12 med förslag till lag om ändring i kommunallagen bl. a. innebärande viss begränsning i kommunernas skyldighet att underställa sina beslut Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet, dels motionen 1972:51 (c), i vilken bl. a. hemställdes att riksdagen till Kungl. Maj:t skulle tillkännage att det pågående statliga utredningsarbetet skulle inriktas på en väsentlig minskning av den statliga styrningen av kommunerna. Utskottet redovisade i sitt betänkande (KU 1972:11) de initiativ som enligt departementschefens redogörelse i propositionen vidtagits för att avveckla mot bakgrund av kommunindelningsreformens genomförande överflödigt statskontroll över kommunerna. Utskottet anförde vidare:

Enligt utskottets mening är det väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan bindes av statlig styrning och kontroll. De olika initiativ som tagits till avveckling av överflödigt statskontroll hälsar utskottet därför med tillfredsställelse. Med hänsyn till vad departementschefen anför i frågan och det pågående utredningsarbetet anser sig utskottet kunna förutsätta att strävandena i denna riktning kommer att fullföljas utan att något särskilt riksdagsinitiativ skall behöva tagas.

I en reservation (3 c) yrkades att riksdagen borde ha tillkännagivit ”för Kungl. Maj:t som sin mening att det pågående utredningsarbetet på det kommunala området bör i fråga om statsuppsikten över kommunerna inriktas på en väsentlig minskning av den statliga styrningen av kommunerna”. I motiveringen anförde reservanterna bl. a.:

Statens styrning och kontroll av den kommunala verksamheten tar sig många uttryck. I vissa avseenden har under senare år reformer genomförts i avsikt att minska statsuppsikten. Ett exempel härpå utgör den i förevarande betänkande behandlade propositionen 1972:12, som innebär att underställningsskyldigheten för vissa kommunala beslut upphävs. Delreformer av detta slag hälsas med tillfredsställelse. Samtidigt kan dock på väsentliga samhällsområden konstateras en utveckling i motsatt riktning. Sålunda torde exempelvis ett ökat statligt inflytande ha kommit till stånd över samhällsplaneringen. Detta förhållande kan få till följd, att den kommunala självbestämmanderätten i stor utsträckning begränsas. I detta sammanhang finns också anledning erinra om direktiven för den vid årsskiftet 1971–1972 tillsatta utredningen om kommunernas ekonomi. I utredningsuppdraget ingår nämligen att pröva sådana frågor som möjligheten att begränsa den kommunala beskättningsrätten och att genom regleringar styra den kommunala verksamhetens expansion.

I enlighet med utskottets förslag biföll riksdagen propositionen och avslog motionsyrkandet.

Utskottet

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grundvalarna för vårt lands demokratiska styrelseskick. Genom denna har omfattande samhällsuppgifter kunnat decentraliseras till landsting och primärkommuner samtidigt som former skapats för ett starkt lekmannainflytande. Utvecklingen mot en alltmer omfattande kommunal självstyrelse och de administrativa förändringar, som sammanhänger därmed, måste emellertid föranleda en anpassning av formerna för medborgarnas inflytande över och deltagande i den kommunala beslutsprocessen. Under 1970 tillkallades därför utredningen om den kommunala demokratin med uppdrag att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. Utredningen har bl. a. publicerat två delbetänkanden i vilka tagits upp frågan om minoritetsrepresentation i de kommunala nämnderna och informationsfrågorna i kommunerna. Utskottet har erfarit att utredningen arbetar med sikte på att klara av en betydande del av utredningsuppdraget i sådan tid att eventuella lagförslag kan träda i kraft efter 1976 års val.

Frågor om medborgarnas möjligheter till deltagande i och inflytande över den kommunala beslutsprocessen har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år. I motionerna 1973:116, 1973:966 samt 1973:970 aktualiseras olika delfrågor i detta avseende. Gemensamt för dessa är att de nära hänger samman med de frågor som övervägs inom utredningen om den kommunala demokratin. I motionen 1973: 966 yrkas också att motionen skall överlämnas till denna utredning för att beaktas i dess arbete. Utskottet anser med hänsyn till det anförda att yrkandena i motionerna bör övervägas i ett sammanhang.

Frågan om *kommundelsråd* behandlas i motionerna 1973:116, 1973: 966 samt 1973:970. I den förstnämnda motionen yrkas att förslag skyndsamt framläggs om en sådan ändring i kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd. Motionen 1973:970 tar sikte på inrättande av kommundelsråd.

I sitt yttrande med anledning av motionsyrkanden vid 1972 års riksdag angående kommundelsråd erinrade utskottet om att kommunerna inom ramen för gällande lagstiftning kan inrätta lokala opinionsorgan knutna till det kommunala beredningsförfarandet. Den 1 januari 1971 fanns 28 sådana kommundelsråd inrättade i sammanlagt sju kommuner. Frågan om att ge kommunerna möjlighet att inrätta direktvalda kommundelsråd är, som utskottet framhöll föregående år, betydelsefull och bör göras till föremål för noggranna överväganden på grundval av erforderligt faktamaterial. Utskottet har erfarit att utredningen om den kommunala demokratin arbetar med frågor om självstyrelsens lokala förankring och räknar med att behandla bl. a. frågan om direktvalda kommundelsråd i god tid före 1976 års val. Utskottet anser med hänsyn till det anförda att det inte finns skäl att i denna del påskynda utredningens ställningstagande eller i övrigt ta något initiativ från riksdagens sida. Utskottet avstyrker därför nu ifrågavarande motionsyr-

kanden.

I motionen 1973:116 begärs att förslag skyndsamt framläggs om sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande *kommunala folkomröstningar*. Utskottet framhöll i sitt yttrande vid 1972 års riksdag att frågan om rådgivande kommunala folkomröstningar omfattas av direktiven till utredningen om den kommunala demokratin och att frågan kommer att behandlas i samband med andra åtgärder för att tillgodose intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen. Utskottet har erfarit att utredningen planerar att redovisa sina ställningstaganden i frågan i samband med huvudparten av utredningsarbetet, dvs. i god tid före 1976 års val. Utskottet finner med hänsyn härtill att det inte heller vad gäller frågan om ett rådgivande folkomröstningsinstitut i kommunerna finns anledning att påskynda utredningens ställningstagande. Utskottet avstyrker därför nu förevarande motionsyrkande.

I motionen 1973:966 framhålls att *informationsfrågorna* är av grundläggande betydelse för den moderna demokratin. Motionärerna anser det vara en viktig uppgift för utredningen om den kommunala demokratin att konstruera olika modeller för informationssystem i kommuner av olika struktur. I motionen understryks också att frågorna om förbättrad information nära sammanhänger med frågan om ett förstärkt förtroendemännainflytande. Informationsfrågorna aktualiseras även i motionen 1973:116, dock utan att något särskilt yrkande framställs i dessa frågor. Motionärerna framför olika förslag för att skapa större öppenhet i den kommunala verksamheten och framhåller att det bör vara en väsentlig uppgift i det pågående statliga utredningsarbetet att beakta möjligheterna att genom legala förändringar skapa större insyn i det kommunala arbetet.

Utskottet delar motionärernas syn på informationens centrala roll för att skapa en vital och levande demokrati i kommunerna. Utskottet underströk i sitt yttrande angående motioner rörande den kommunala demokratin vid förra årets riksdag vikten av att frågorna om den ömsesidiga informationen mellan medborgarna och de förtroendevalda ägnas största uppmärksamhet på olika nivåer i den kommunala beslutsprocessen. Det är därför med tillfredsställelse utskottet erfarit att utredningen om den kommunala demokratin ägnat en betydande del av sitt hittillsvarande arbete åt just informationsfrågorna. Förutom att utredningen, som redan nämnts, publicerat en undersökningsrapport angående den kommunala informationen (SOU 1972:52) har utredningen arbetat vidare på informationsproblematiken och bl. a. startat studier av informationen i planprocessen i olika kommuner. Utskottet utgår från att utredningen även fortsättningsvis kommer att ägna informationsfrågorna det intresse som deras centrala roll i den kommunala demokratin motiverar.

I motionen 1973:966 behandlas också frågan om *förhållandet mellan staten och kommunerna*. Motionärerna framhåller betydelsen för den kommunala demokratin av att kommunerna har tillräcklig handlingsfri-

het för att göra självständiga insatser på för medborgarna väsentliga områden. Kommunindelningsreformen bör enligt motionärerna skapa större förutsättningar för en minskning av den statliga detaljkontrollen av kommunernas verksamhet.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit att det är väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan binds av statlig styrning och kontroll. Propositionen 1972:12 innehöll förslag som bl. a. innebar en begränsning i kommunernas skyldighet att underställa Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet sina beslut. I sitt yttrande med anledning av propositionen redogjorde utskottet för de åtgärder i övrigt som vidtagits eller planeras för att minska den statliga detaljregleringen av kommunernas verksamhet. Utskottet fann förslagen i propositionen vara ett steg i rätt riktning och förutsatte att strävandena i denna riktning skulle komma att fullföljas utan att något särskilt riksdagsinitiativ behövde tas. Vad utskottet sålunda uttalat vann riksdagens gillande. Utskottets inställning till frågan om statlig styrning och kontroll av den kommunala verksamheten är densamma som föregående år. Utskottet förutsätter att frågan ägnas stor uppmärksamhet i det pågående utredningsarbetet med anknytning till den kommunala självstyrelsen.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. förklarar motionen 1973:966 besvarad med vad utskottet anfört samt avslår motionerna 1973:116, såvitt avser hemställan punkten 1, och 1973:970,
2. avslår motionen 1973:116 såvitt avser hemställan punkten 2.

Stockholm den 27 februari 1973

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttra (c), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Werner i Malmö (m), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö* (c), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m), Molin (fp), Wictorsson (s) och Olsson i Edane (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

l) av herrar Larsson i Luttra, Boo och Fiskesjö (alla c) vilka ansett

dels att andra, tredje och fjärde styckena i utskottets yttrande bort ersättas av text med följande lydelse:

Frågor om medborgarnas möjligheter att delta i och utöva inflytande över den kommunala beslutsprocessen har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år. I motionerna 1973:116, 1973:966 och 1973:970 diskuteras olika sätt att stärka den kommunala demokratin. I motionen 1973:966 yrkas att motionen skall överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete. Eftersom även yrkandena i övriga motioner anknyter till arbetet inom denna utredning anser utskottet att yrkandena i motionerna bör övervägas i ett sammanhang.

Det är angeläget att på olika sätt söka stärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. En väg att åstadkomma en sådan förankring är att inrätta *kommundelsråd* i enlighet med de tankegångar som redovisas i motionen 1973:966.

I motionen skisseras två intressanta grundmodeller av *kommundelsråd*, en med direktvalda och en med indirekt valda råd.

Motionärerna framhåller att en modell med direktvalda *kommundelsråd* är att föredra ur demokratisk synpunkt och att mycket talar för att man bör välja råden vid särskilda val fristående från riks- och kommunalvalen. Eftersom problem med deltagandet i sådana val kan tänkas uppstå måste man införa någon form av spärregel, t. ex. av innebörden att endast partier, som ställde upp i det senaste allmänna kommunalvalet och då nådde en viss lägsta anslutning, får ställa upp i val av *kommundelsråd*. För att ge utrymme för skälig lokal aktivitet bör dock sannolikt en undantagsregel till förmån för lokala grupper som bara ställt upp i viss *kommundel* införas.

Den modell för indirekt valda *kommundelsråd* som skisseras i motionen innebär att fullmäktige väljer en majoritet av ledamöterna i råden. Man måste då finna en metod som garanterar att rådets partipolitiska sammansättning överensstämmer med valutslaget i respektive *kommundel* vid senaste allmänna kommunalval.

Gemensamt för dessa och de flesta andra alternativ som framförts angående direktvalda *kommundelsråd* med beslutsfunktion gäller att ett genomförande av dem kräver ändring av kommunallagen.

Frågan behandlas för närvarande av utredningen om den kommunala demokratin. Det är önskvärt att arbetet med frågan om *kommundelsråden* läggs upp så att utredningens förslag i dessa frågor kan redovisas i god tid före 1976 års val.

Frågan om *kommundelsråd*ens närmare utformning och om tidpunkten för val av dem bör prövas ytterligare av utredningen utifrån de synpunkter som återfinns i motionen och med målsättningen att söka vidga medborgarnas inflytande över den kommunala beslutsprocessen.

Kommundelsråden bör ges sådana befogenheter att de bidrar till att stimulera lokal politisk aktivitet,

dels att utskottet under punkten 1 bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionerna 1973:116, såvitt avser hemställan punkten 1, och 1973: 970 samt med bifall till motionen 1973:966 hemställer hos Kungl. Maj:t att sistnämnda motion överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete.

2) av herrar Werner i Malmö (m), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m) och Molin (fp), vilka ansett

dels att andra, tredje och fjärde styckena i utskottets yttrande bort ersättas av text med följande lydelse:

Frågor om medborgarnas möjligheter att delta i och utöva inflytande över den kommunala beslutsprocessen har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under senare år. I motionerna 1973:116, 1973:966 och 1973:970 diskuteras olika sätt att stärka den kommunala demokratin. I motionen 1973:966 yrkas att motionen skall överlämnas till utredningen om den kommunala demokratin för att beaktas i dess arbete. Eftersom även yrkandena i övriga motioner anknyter till arbetet inom denna utredning anser utskottet att yrkandena i motionerna bör övervägas i ett sammanhang.

Det är angeläget att på olika sätt söka stärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. En väg att åstadkomma en sådan förankring är att inrätta *kommundelsråd* i enlighet med de tankegångar som redovisas i motionerna 1973:116 och 1973:970.

Att ge kommunerna möjlighet att inrätta direktvalda *kommundelsråd* har diskuterats under lång tid. För flertalet av de olika alternativ som framförts angående direktvalda *kommundelsråd* med beslutsfunktion gäller att ett genomförande av dem kräver ändring av kommunallagen. Frågan behandlas för närvarande av utredningen om den kommunala demokratin. Det är önskvärt att frågan om *kommundelsråden* övervägs med största skyndsamhet och att resultatet redovisas i mycket god tid före 1976 års val.

Frågan om *kommundelsråd*ens närmare utformning och om tidpunkten för val av dem bör prövas ytterligare av utredningen utifrån de synpunkter som återfinns i motionerna och med målsättningen att söka vidga medborgarnas inflytande över den kommunala beslutsprocessen. *Kommundelsråden* bör vidare ges sådana befogenheter att de bidrar till att stimulera lokal politisk aktivitet.

dels att utskottet under punkten 1 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1973:116, såvitt avser hemställan punkten 1, samt med anledning av motionerna 1973:966 och 1973:970 hos Kungl. Maj:t begär att utred-

ningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att skyndsamt framlägga förslag som möjliggör för kommunerna att införa direktvalda kommunedelsråd och att frågan därefter föreläggs riksdagen så att beslut kan fattas i god tid före 1976 års val.

3) av herrar Werner i Malmö (m), Fiskesjö (c), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m) och Molin (fp), vilka ansett

dels att femte stycket i utskottets yttrande bort ersättas av text med följande lydelse:

Den kommunala självstyrelsen i vårt land vilar på det representativa systemet och den nuvarande kommunallagen ger inte kommunerna laglig möjlighet att anordna folkomröstningar. I motionen 1973:116 begärs att förslag skyndsamt framläggs om en sådan ändring av kommunallagen att kommunerna ges möjlighet att anordna rådgivande *kommunala folkomröstningar*.

Om medborgarnas intresse för och inflytande över kommunalpolitiken skall öka är det av vital betydelse -- det visar inte minst de olika byalagens aktivitet -- att på olika sätt öka väljarnas möjligheter att även mellan kommunalvalen direkt delta i den kommunala beslutsprocessen. Ett sätt att öka intresset för den kommunala verksamheten är att komplettera den representativa demokratin med ett fakultativt rådgivande folkomröstningsinstitut i kommunerna.

I direktiven till utredningen rörande den kommunala demokratin behandlas folkomröstningsinstitutet mycket snävt. Riksdagen bör nu kräva att utredningen får möjlighet att pröva denna fråga från andra och mera positiva utgångspunkter samt att utredningsarbetet i detta avseende bedrivs skyndsamt.

dels att utskottet under punkten 2 bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionen 1973:116, hemställa punkten 2, hos Kungl. Maj:t begär att kommunaldemokratiutredningen ges i uppdrag att skyndsamt framlägga förslag om sådan ändring av kommunallagen att möjlighet öppnas för kommunerna att anordna rådgivande folkomröstningar.